

FRANCISCO LÓPEZ BÁRCENAS

La presente obra es un trabajo que sistematiza el contenido de diversas leyes en materia de propiedad agraria, a fin de que los campesinos y personas que no son expertas en derecho tengan un acercamiento a ella y entiendan su alcance. Se trata de una especie de manual de primeros auxilios en materia agraria para que los campesinos, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios puedan defender sus derechos, tan amenazados por los dueños del capital.

EL RÉGIMEN DE LA PROPIEDAD AGRARIA EN MÉXICO



## EL RÉGIMEN DE LA PROPIEDAD AGRARIA EN MÉXICO

PRIMEROS AUXILIOS JURÍDICOS  
PARA LA DEFENSA DE LA TIERRA  
Y LOS RECURSOS NATURALES



EDUCA

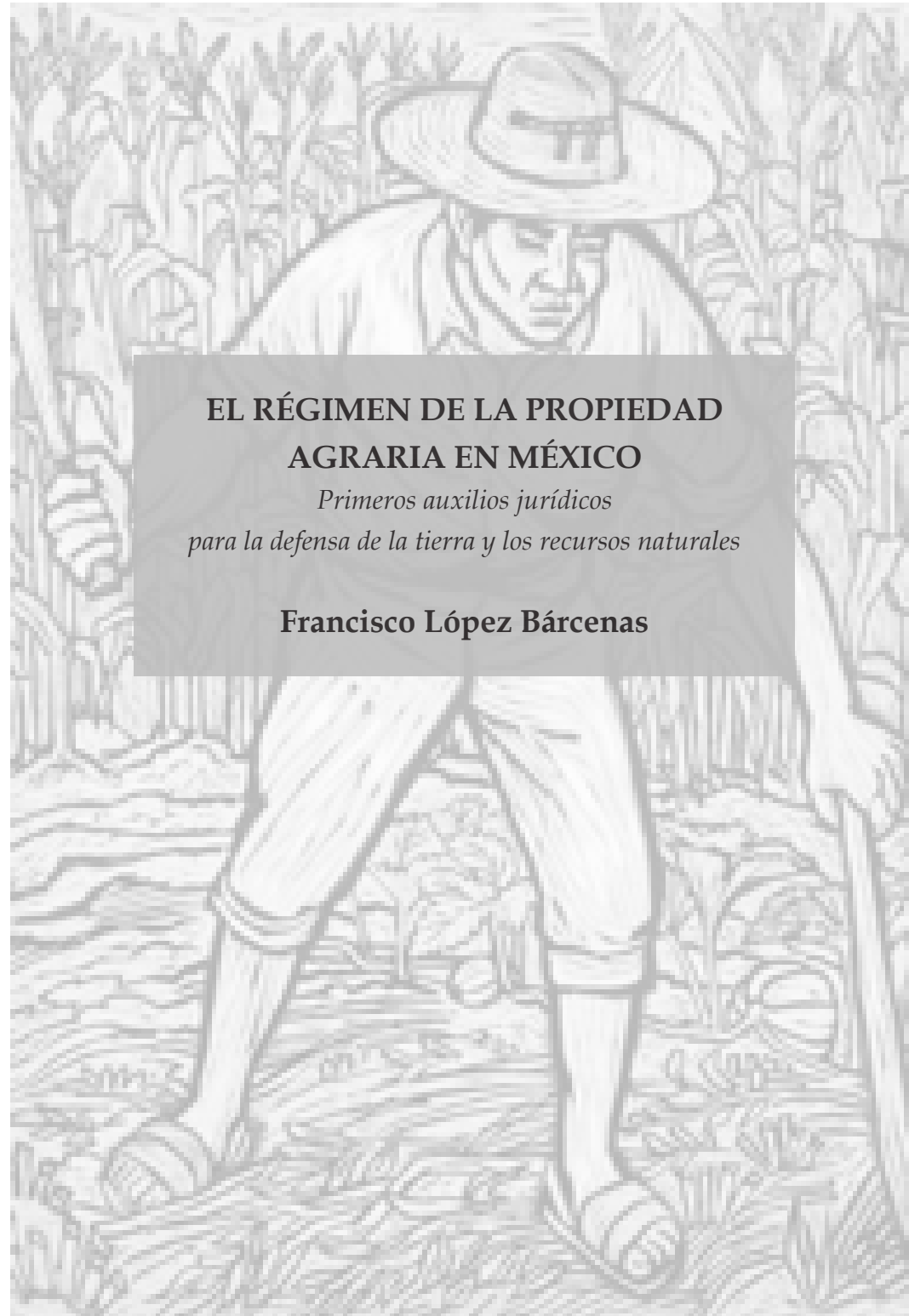


Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario A.C.



Centro de Estudios  
para el Cambio en  
el Campo Mexicano





**EL RÉGIMEN DE LA PROPIEDAD  
AGRARIA EN MÉXICO**

*Primeros auxilios jurídicos  
para la defensa de la tierra y los recursos naturales*

**Francisco López Bárcenas**

López Bárcenas, Francisco

*El régimen de la propiedad agraria en México. Primeros auxilios jurídicos para la defensa de la tierra y los recursos naturales.*

Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas A.C., Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario A.C., Servicios para una Educación Alternativa EDUCA A.C. México 2017.

120 pp.

Primera edición: 2017

Diseño de cubierta: Lourdes García Barranca

Diseño de interiores: Pez en el árbol

Imagen de portada e interior: Leopoldo Méndez



Atribucion-No Comercial-Sin Obras Derivadas 4.0

<http://es.creativecommons.org>

## INDICE

I. El territorio mexicano y la propiedad de la tierra	5
II. La propiedad originaria de la nación y el desarrollo rural	9
III. Los regímenes de propiedad agraria	19
IV. El ejido y la comunidad agraria	25
1. Creación de nuevos ejidos y comunidades agrarias	26
2. Existencia y funcionamiento de ejidos y comunidades agrarias	28
3. División de ejidos y comunidades	30
4. Fusión de los ejidos y comunidades	32
5. Extinción de los ejidos y comunidades	33
V. Sujetos individuales de derecho agrario	40
1. Los ejidatarios	40
2. Comuneros	43
3. Vecindados	45
4. Posesionarios	46
VI. Las tierras indígenas en la Constitución Federal	48
VII. Pequeña propiedad rural	59

VIII. Organización del Ejido y las comunidades agrarias	69
1. La asamblea general	69
2. Comisariado Ejidal	76
3. Consejo de Vigilancia	77
4. Junta de pobladores	78
IX. Tierras ejidales y comunales	81
1. Tierras de asentamiento humano	82
2. Tierras de uso común	84
3. Tierras parceladas	86
X. Afectaciones a la propiedad	89
1. Expropiación	89
2. Imposición de modalidades	93
3. Áreas Naturales Protegidas	94
4. Ocupación temporal y servidumbres	96
XI. Compraventa y renta de la tierra rural	106
1. Compraventa	106
2. Arrendamiento	111
XII. Conclusiones	115
Fuentes consultadas	118

## I. El territorio mexicano y la propiedad de la tierra

México es un país que se encuentra ubicado en la parte meridional de América del Norte, cuenta con una extensión territorial de 1,964,375 km<sup>2</sup>, (196,437,500 has.) de los cuales 1,959,248 km<sup>2</sup> (195,924,800 has.) son superficie continental y 5,127 km<sup>2</sup> (512,700 has.) son superficie insular.<sup>1</sup> Por la importancia de la biodiversidad existente en su territorio, el país figura entre los doce considerados como de megadiversidad biológica, junto con los Estados Unidos de América – con quien comparte fronteras por el norte–; Colombia, Ecuador, Perú, y Brasil en el resto del Continente Americano y Zaire, India, China, Madagascar, Indonesia y Australia en otros continentes.

Otra clasificación de su riqueza y diversidad biológica, establece que ocupa el cuarto lugar mundial con respecto al número de especies de plantas. Con apenas el 1.4% de la superficie terrestre planetaria, el país posee cerca del 10% del total de especies conocidas en el mundo; además se destaca por la presencia de organismos que no existen en ningún otro. Considerando tan sólo la flora, el porcentaje de endemismos se encuentra en el 50%, que se traduce en quince mil especies, mientras que para reptiles y anfibios oscila entre el 57 y 65%, y para los vertebrados, la proporción es del 32%, en promedio.<sup>2</sup>

Producto de la revolución social de 1910, una de las primeras en América Latina, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* reconoció un régimen *sui generis* de la tierra y los

1 <http://www.presidencia.gob.mx/mexico/inegi.org.mx/sistemas/mexico-cifras/default.aspx>

2 [http://www.conabio.gob.mx/institucion/cooperacion\\_internacional/doctos/db\\_mexico.html](http://www.conabio.gob.mx/institucion/cooperacion_internacional/doctos/db_mexico.html)



recursos naturales, misma que en el año de 1992 cambió sustancialmente para flexibilizar su regulación y permitir la capitalización del campo. El artículo 27 de la Constitución Política de 1917, estableció la propiedad originaria de las tierras y los recursos naturales existentes en ella a favor de la nación, la cual se reservaba el derecho de transmitirla a los particulares para formar la propiedad privada y la social—ejidos y comunidades—, que revestían carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles; además de la pública, que pertenecía al Estado.

De igual manera prescribe que la propiedad derivada podría ser expropiada por causa de utilidad pública o sufrir las modalidades que dictara el interés social. En materia de recursos naturales, fue más radical ya que no autorizó ningún tipo de propiedad derivada sobre ellos, como consecuencia los particulares sólo podrían explotarlos mediante concesiones, reservando la explotación directa de algunos de ellos a la nación, entre los cuales se encontraba el petróleo, el uranio y otros necesarios para el desarrollo del país.

De lo anterior se tiene que la propiedad originaria de la tierra, podía asumir como propiedad derivada varias manifestaciones, que dentro del derecho se le denominan regímenes de propiedad, entre los cuales se encuentran los siguientes: pública, terrenos nacionales, ejidal, comunal y propiedad privada. Hay que notar que no es la propiedad privada la que predominaba sino la originaria, que debía tener como finalidad regular en beneficio social el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos.

En el año de 1992, las características que distinguían a las tierras ejidales y comunales se transformaron profundamente. El 6 de enero de ese año se reformó la Constitución Federal para quitar el carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles a las tierras ejidales, de tal manera que los derechos sobre ellos pudieran ser transmitidos por venta, renta, asociación y otros actos mercantiles. Las tierras comunales siguieron conservando ese carácter pero se permitió que se pudieran convertir a ejido, y si lo hacen también pierden la protección especial que les da la ley. Junto con la reforma a la Constitución Federal se derogó la *Ley Federal de Reforma Agraria* y se aprobó, para sustituirla, la *Ley Agraria*, lo mismo se hizo con otras leyes que regulan recursos naturales.

En el presente documento, se realiza un análisis de la legislación que regula la propiedad agraria del país, centrándonos en la ejidal y comunal. En él se exponen los aspectos constitucionales y legales de este tipo de propiedad, los elementos que distinguen a los ejidos de las comunidades agrarias y de éstas con las comunidades indígenas, los sujetos de derechos agrarios, sus formas de organización, los derechos agrarios y sus alcances. De igual manera, se analizan los instrumentos que limitan el derecho de propiedad, entre ellas la expropiación y la imposición de modalidades, con un énfasis especial en las Áreas Naturales Protegidas, la ocupación temporal y las servidumbres. Se termina con formas de enajenar los derechos agrarios, entrándonos en la compraventa y el arrendamiento y señalando otras formas de hacerlo pero sin profundizar en ellas. Finalmente, se hace un recuento de todo lo expuesto, resaltando algunas de las ideas centrales expuestas.

No estamos frente a una obra que profundice en el análisis del derecho agrario desde una postura teórica, aunque no

escapa a ello. Se trata más bien de un trabajo panorámico sobre el contenido de las diversas leyes en materia de propiedad agraria que busca sistematizar el contenido de cada una de las leyes que lo integran a fin de que los campesinos y las personas que no son expertas en derecho tengan un acercamiento a ellas y entiendan su alcance. Como alguna vez un amigo dijo de ella, se trata de una especie de manual de primeros auxilios en materia agraria para que los campesinos, ejidatarios, pequeños propietarios o comuneros, de manera individual o colectiva, puedan defender sus derechos.

## II. La propiedad originaria de la nación y el desarrollo rural

El primer párrafo del artículo 27 constitucional expresa que: “la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden 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”.

Como ya lo dije en otra oportunidad, la propiedad originaria fue una creación del Congreso constituyente mexicano de 1917, producto de la revolución campesina que inició diez años atrás y después se extendería por varios países de América Latina y Europa.<sup>3</sup> Interpretando esta disposición, David Chacón Hernández expresa que:

“antes que cualquier otro propietario está la nación. La Nación es el ente abstracto que garantiza el uso, goce y disfrute de todos cuantos conformamos la nación. Si la nación es el cúmulo de individuos que habitamos en ella, entonces todos tenemos derecho a obtener un espacio de lo nacional. Esto indica pues, que la propiedad individual se subordina a la colectiva”.

De igual manera se expresa que: “el concepto de propiedad originaria encierra la preponderancia de la propiedad pública sobre la privada. La segunda deriva de la primera. Sólo que

---

<sup>3</sup> López Bárcenas, Francisco, *¡La tierra no se vende! Las tierras y los territorios de los pueblos indígenas en México*, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, A. C.- Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, A. C.- Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A. C.- Tosepan, S C., México, 2015, p. 68.

lo originario no nos hace referencia a lo cronológico sino a lo jerárquico”.<sup>4</sup>

De acuerdo con la exposición de motivos que los constituyentes que propusieron la incorporación de este texto a la Constitución política del país que se estaba elaborando, se trataba de evitar que la tierra se volviera a concentrar en unas cuantas manos, como había sucedido en el siglo XIX donde proliferaron las haciendas a costa del despojo de los pueblos, que al quedar sin tierras tuvieron que vender su fuerza de trabajo a costa de bajos salarios para poder subsistir. Al constituirse la propiedad originaria a favor de la nación, cualquier otro tipo de propiedad quedaría subordinado a ella y la nación podría recuperarla cuando fuera necesario para beneficio colectivo. Lo novedoso de la propuesta por apartarse de la doctrina clásica de la propiedad, dio lugar a acalorados debates en el Congreso Constituyente, al grado que varios constituyentes recurrieron a las armas para defender sus posturas<sup>5</sup> aprobándose finalmente como se encuentra actualmente.

El párrafo tercero del artículo 27 constitucional, no se refiere únicamente a las tierras sino a todos los recursos naturales del territorio mexicano. En él se expresa que:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho [...] de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer

---

4 David Chacón Hernández, “Propiedad Originaria y Derechos Indios”, en *El Cotidiano*, núm. 62, Mayo-junio de 1994, <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/numeros.asp?edi=62>

5 Los debates sobre el artículo 27 constitucional puede verse en: *Los derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, “Artículo 27”, Tomo IV, Cámara de Diputados, LV Legislatura, México, 1994, pp. 483-484.

una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Un primer aspecto de esta disposición constitucional tiene que ver con la facultad del Estado de establecer regulaciones —leyes, reglamentos, Normas Oficiales Mexicanas, etcétera—, para el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, es decir, aquellos que pueden ser reducidos a mercancía y como tales entrar al mercado; sin embargo la regulación que al efecto se emita no puede ser cualquiera sino una cuyos fines sean aprovechar los recursos naturales en beneficio social, hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Estos cinco aspectos de la



regulación a la que se refiere la Constitución Federal, constituyen los primeros cinco ejes centrales del desarrollo rural.

El segundo aspecto es la facultad del Estado para dictar las medidas legislativas que permitan lograr lo anterior, entre ellas las que permitan preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como para el fomento de la agricultura, la ganadería, la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, para evitar la destrucción de los elementos naturales y daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Como en el caso anterior, en estos aspectos de las medidas legislativas que el Estado está obligado a establecer, se encuentran otros tantos ejes del desarrollo rural. La regulación de la tierra no puede apartarse de estas disposiciones constitucionales, por lo que será un elemento importante a tener presente durante el análisis de ella.

Pero la *Ley Agraria* no sólo regula la tierra sino también su uso para el desarrollo rural. El 28 de abril del 2011, se reformaron los artículos 4° y 27 para garantizar el derecho a la alimentación de todos los mexicanos y la forma de llevarlo a cabo. El primero establece que “toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad” y el Estado está obligado a garantizarla. En la fracción XX del artículo 27 constitucional, relativo al desarrollo rural integral, se agregó otro párrafo donde se establece que “el desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca”. Como puede verse, en el artículo 4° constitucional reconoce y garantiza el derecho a la alimentación de todos los mexicanos, aunque no se ha podido ejercer porque no se ha aprobado la ley reglamentaria que lo haga viables. El caso de la fracción XX del artículo 27 es distinta

pues existe una *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, que aunque es anterior a esta disposición le da sustento.

Además de ello, la *Ley Agraria*, en su título segundo, denominado “del desarrollo y fomento agropecuarios”, manera general esboza diversas acciones y actividades que las autoridades estatales deben realizar o promover. Una de las primeras disposiciones de la Ley – contenida en su artículo 4° – expresa que: “el Ejecutivo Federal promoverá el desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional”, disposición que enlaza directamente con la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. De igual manera, el artículo 6° de la Ley establece que “las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal fomentarán el cuidado y conservación de los recursos naturales y promoverán su aprovechamiento racional y sostenido para preservar el equilibrio ecológico”, disposición que se relaciona con diversas leyes sobre la materia.

Es curioso pero la *Ley Agraria* que regula los derechos de ejidos y comunidades agrarias, lo mismo que de los ejidatarios y comuneros que las integran, cuando se refiere al desarrollo no habla de ellos como los sujetos interesados, sino de “organizaciones de productores”, de los que – dice en su artículo 4° – podrán elaborar propuestas de políticas de desarrollo y fomento al campo, las cuales serán concertadas con el Ejecutivo Federal para su aplicación. Más específico es el artículo 8°, donde se expresa que: “en los términos que establece la *Ley de Planeación*, el Ejecutivo Federal, con la participación de los productores y pobladores del campo a través de sus organizaciones representativas, formulará

programas de mediano plazo y anuales en los que se fijarán las metas, los recursos y su distribución geográfica y por objetivos, las instituciones responsables y los plazos de ejecución, para el desarrollo integral del campo mexicano”.

Dentro de las acciones de mejoramiento que las instituciones oficiales están obligadas a realizar para propiciar el mejoramiento de las condiciones de la producción, la promoción y participación en la construcción de obras de infraestructura, lo mismo que en inversión para el aprovechamiento del potencial y aptitud de las tierras, en beneficio de los pobladores y trabajadores del campo. Nótese que la ley no se refiere a ejidos y comunidades ni a ejidatarios y comuneros, sino a los trabajadores y pobladores del campo, que será la constante dentro de las leyes para el desarrollo rural.

Finalmente, el artículo 6° de la *Ley Agraria* establece que las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal buscarán establecer las condiciones para canalizar recursos de inversión y crediticios que permitan la capitalización del campo; fomentar la conjunción de predios y parcelas en unidades productivas; propiciar todo tipo de asociaciones con fines productivos entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y cualquiera de éstos entre sí; promover la investigación científica y técnica y la transferencia de sus resultados entre todos los productores rurales; apoyar la capacitación, organización y asociación de los productores para incrementar la productividad y mejorar la producción, la transformación y la comercialización; asesorar a los trabajadores rurales; y llevar a cabo las acciones que propicien el desarrollo social y regionalmente equilibrado del sector rural.

Ligada con el desarrollo rural, la *Ley Agraria* también establece algunas directrices sobre el uso y aprovechamiento

del agua por ejidos y comunidades agrarias, aunque remite su regulación a la *Ley de Aguas Nacionales*. La *Ley Agraria* dedica sus artículos del 52 al 55 a la materia. En el artículo 52 establece que “el uso o aprovechamiento de las aguas ejidales corresponde a los propios ejidos y a los ejidatarios, según se trate de tierras comunes o parceladas”, mientras el 53 expresa que “la distribución, servidumbres de uso y de paso, mantenimiento, contribuciones, tarifas, transmisiones de derechos y demás aspectos relativos al uso de volúmenes de agua de los ejidos estarán regidos por lo dispuesto en las leyes y normatividad de la materia.

En otras palabras, la organización de ejidos y comunidades o de los ejidatarios o comuneros que los integren, para el aprovechamiento de las aguas en sus tierras es asunto interno de ellos, pero para poder acceder al agua deben ajustarse a lo que dispongan otras leyes, como la *Ley de Aguas Nacionales*, o la *Ley Federal de Derechos*. Lo anterior queda más claro si se liga con el artículo 54, que determina que “los núcleos de población ejidal beneficiados con aguas correspondientes a distritos de riego u otros sistemas de abastecimiento están obligados a cubrir las tarifas aplicables”, y dichas tarifas se encuentran establecidas en la *Ley Federal de Derechos*.

Congruente con esa disposición, la *Ley de Aguas Nacionales*, en su artículo 55 establece que: “la explotación, uso o aprovechamiento de aguas en ejidos y comunidades para el asentamiento humano o para tierras de uso común se efectuarán conforme lo disponga el reglamento interior que al efecto formule el ejido o comunidad, tomando en cuenta lo dispuesto en el Artículo 51 de la presente Ley” y en caso de que las tierras ya se encuentren legalmente parceladas “corresponde a ejidatarios o comuneros la explotación, uso o aprovechamiento del agua

necesaria para el riego de la parcela respectiva”, sin que en ningún caso la asamblea o el comisariado ejidal puedan “usar, disponer o determinar la explotación, uso o aprovechamiento de aguas destinadas a las parcelas sin el previo y expreso consentimiento de los ejidatarios titulares de dichas parcelas, excepto cuando se trate de aguas indispensables para las necesidades domésticas del asentamiento humano”.

El artículo 55 de la *Ley Agraria* prescribe que: “los aguajes comprendidos dentro de las tierras ejidales, siempre que no hayan sido legalmente asignados individualmente, serán de uso común y su aprovechamiento se hará conforme lo disponga el reglamento interno del ejido o, en su defecto, de acuerdo con la costumbre de cada ejido, siempre y cuando no se contravenga la ley y normatividad de la materia”, es decir, la *Ley de Aguas Nacionales*.

En artículo 56 de la *Ley de Aguas Nacionales* determina que: “cuando la asamblea general del ejido resuelva que los ejidatarios pueden adoptar el dominio pleno de la parcela, se tendrán por transmitidos los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de las aguas necesarias para el riego de la tierra parcelada, y precisará las fuentes o volúmenes respectivos, tomando en cuenta los derechos de agua que hayan venido disfrutando. En su caso, establecerá las modalidades o servidumbres requeridas”. Para el caso de que el ejidatario adopte el dominio pleno sobre sus parcelas podrá usar y aprovechar el agua como si fuera un concesionario, debiendo tramitar el título correspondiente que lo acredite como tal. Ahora bien, la *Ley Agraria*, en su artículo 56 Bis, dispone que si los ejidatarios o comuneros llegaran a transmitir la titularidad de la tierra, siguiendo los procedimientos legales correspondientes, podrán también transmitir sus derechos de agua.

El mismo numeral dispone que los ejidos y comunidades, así como los ejidatarios y comuneros dentro de los distritos y unidades de riego, se regirán por lo dispuesto para los mismos en esta Ley y sus Reglamentos, y cuando asuman el dominio individual pleno sobre sus parcelas, sus derechos de agua correspondientes se inscribirán en el Registro Público de Derechos de Agua y en el padrón de las asociaciones o sociedades de usuarios titulares de las concesiones para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales.

Por último, el artículo 57 expresa que: “cuando se transmita el dominio de tierras ejidales o de uso común o se aporte el usufructo de parcelas, a sociedades civiles o mercantiles o a cualquier otra persona moral, en los términos de la *Ley Agraria*, dichas personas o sociedades adquirentes conservarán los derechos sobre la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas correspondientes. “La Autoridad del Agua”, a solicitud del interesado, otorgará la concesión correspondiente en los términos de la presente Ley y sus reglamentos”.

Como puede verse, a pesar de las profundas reformas al régimen de propiedad agraria introducidas en el año de 1992, las tierras siguen teniendo una orientación importante hacia el desarrollo del campo. Desafortunadamente otras leyes como la *Ley Minera*, la *Ley de Hidrocarburos* y la *Ley de la Industria Eléctrica*, apuntan hacia otro sentido, todas ellas determinan que la actividad que regulan es la preferente, para lo cual establecen disposiciones contrarias a las de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y la *Ley Agraria*. A ellas también nos referiremos en el presente trabajo.

En fin que el sistema de propiedad agraria en México, tiene como eje lo dispuesto en el artículo 27 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y la *Ley Agraria*, reglamentaria



de él en esa materia, pero existen otras leyes que también tienen incidencia en su regulación. Entre algunas leyes, que en los últimos años han adquirido una gran relevancia, se encuentran el Código Civil, la *Ley de Expropiación*, la *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*, la *Ley de Vida Silvestre*, la *Ley de Aguas Nacionales*, la *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, la *Ley de Desarrollo Forestal Sustentable*, la *Ley de Pesca y Acuicultura Sustentables*, la *Ley de Minas*, la *Ley de Hidrocarburos* y la *Ley de la Industria Eléctrica*, entre otras. A ellas nos referiremos en el presente trabajo.

### III. Los regímenes de propiedad agraria

Dada la facultad del Estado de transmitir el dominio de las tierras y aguas de la que es propietaria originaria la Nación para constituir la propiedad derivada, una de las cuales es la propiedad privada, la cual es concebida como el “derecho que tiene un particular, persona física o moral de derecho privado, para usar, gozar y disponer de un bien, con las limitaciones establecidas en la ley, de acuerdo con las modalidades que dicte el interés público y de modo que no se perjudique a la comunidad”.<sup>6</sup> Más que de una definición teórica sobre la propiedad, la anterior es una definición operativa que recoge las disposiciones de *Código Civil Federal*, que es donde se regula.

Por ser la ley del derecho privado más importante, el Código Civil es bastante amplio. Su estructura comprende Libros, Títulos, Capítulos y Artículos. Comprende siete títulos, cada uno dedicado a una materia específica relacionada con los bienes. El primer título contiene disposiciones preliminares, aplicables para la interpretación de todo el libro segundo; el título segundo regula la clasificación de los bienes de acuerdo con su naturaleza —muebles e inmuebles— y quienes los posean —públicos o privados—; el tercero regula la posesión de los bienes; el cuarto la propiedad; el quinto el usufructo, el uso y la habitación de la propiedad; el sexto las servidumbres que se pueden imponer a la propiedad y el séptimo la prescripción como forma de obtener o perder la propiedad. No está demás decir que por disposición del artículo segundo de la *Ley Agraria*

---

<sup>6</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa, Tomo P-Z, México, 2007, p. 3095.

“en lo no previsto en esta ley, se aplicará supletoriamente la legislación civil federal”, por lo cual muchas de estas disposiciones se aplican en la propiedad ejidal y comunal, como veremos en su oportunidad.

Como ya se dijo, el título cuarto del libro segundo del *Código Civil Federal* es el que regula la propiedad privada, dividiéndose en seis capítulos: el primero contiene disposiciones generales aplicables a todo el título; el segundo se refiere a la apropiación de los animales; el tercero a la apropiación de tesoros; el cuarto al derecho de accesión, es decir, el derecho del propietario a apropiarse de todo lo que su propiedad produce o se le une o incorpora de manera natural o artificial; el quinto al dominio de las aguas y el sexto a la copropiedad. El contenido de los capítulos segundo y tercero resulta anacrónico para la realidad pero se mantienen como norma vigente. Lo que también es norma vigente, aunque muchos no la respeten, es el contenido del artículo 840, el cual estipula que: “no es lícito ejercitar el derecho de propiedad de manera que su ejercicio no dé otro resultado que causar perjuicios a un tercero, sin utilidad para el propietario”, lo que le da sentido social a la propiedad privada.

Otra norma constitucional que regula un régimen distinto de tierras como propiedad derivada es la fracción VII del artículo 27, que en su primer párrafo prescribe que: “se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas”. El párrafo tercero de ese mismo artículo determina que: “la ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de

acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores”; mientras en el siguiente determina que: “la ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo, establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley”.

De ahí se tiene que junto a la propiedad privada, la Constitución Federal reconoce la propiedad ejidal y comunal, que se regulan por la *Ley Agraria*.

Pero la nación, a través del gobierno federal también posee tierras y aguas que no transmitió a los particulares y que constituyen los bienes nacionales. Así se desprende del párrafo cuarto del mismo artículo 27 constitucional, en cual prescribe que “corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental”, entre los cuales quedan incluidas las tierras que no han sido transmitidas a los mexicanos de ninguna forma. Congruente con lo anterior, la *Ley General de Bienes Nacionales*, en su artículo 6 establece que están sujetos al régimen de dominio público de la Federación, entre otros, “los bienes señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”. En ese mismo sentido, el artículo 9 de la mencionada ley determina que: “los bienes

sujetos al régimen de dominio público de la Federación estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta ley, excepto aquellos inmuebles que la Federación haya adquirido con posterioridad al 1o. de mayo de 1917 y que se ubiquen en el territorio de algún Estado, en cuyo caso se requerirá el consentimiento de la legislatura local respectiva”.

### Distribución de la tierra según el régimen de propiedad

FORMAS DE PROPIEDAD	NÚCLEOS	SUPERFICIE HAS	%	SUJETOS DE DERECHO
1.- Propiedad social	31,514	105,948,306	54.1	5,653,637
a.- Ejidos	28,965	85,148,116	44.3	3,236,234
b.- Comunidades	2,549	18,138,543	9.5	608,367
2.- Propiedad privada		70,014,723	35.7	1,606,573
3.- Propiedad pública		12,163,718	11.3	76,746
Totales	31,514	196,437,500	100.1	

Fuente: INEGI, Estados Unidos Mexicanos, Censo Agropecuario 2007, XI Censo Ejidal, 2009.

Concluyendo, se puede afirmar que en nuestro país la nación es titular originaria de las tierras y aguas existentes en su jurisdicción, lo que constituye su espacio territorial; a partir de ese dominio que ejerce sobre todas las tierras y aguas, el Estado puede transmitir las a los particulares y de acuerdo con

la forma que se transmitan pueden dar origen a la propiedad privada o bien a la propiedad social, integrada por tierras ejidales o comunales. Finalmente, pueden existir tierras que no se transmitan a ningún particular, caso este en que el Estado se las adjudica a él mismo, dando origen a los bienes nacionales. Las primeras se regulan por el derecho privado, las segundas por el social y las últimas por el derecho público.

La diversidad de propiedades sobre la tierra que se encuentran en nuestro país es producto de la forma en que históricamente ha evolucionado la relación de los pueblos con la tierra pero también de la necesidad de contar con ella para satisfacer necesidades. Ninguna duda cabe que la comunidad agraria es producto de la forma de tenencia de la tierra entre la mayoría de los pueblos que habitaban lo que actualmente constituye el territorio mexicano antes que lo invadieran los europeos; el ejido es una forma de tenencia que los españoles trajeron e implantaron durante la Colonia y que los constituyentes de 1917 modificaron para adaptarlo a las circunstancias propias del siglo XX; la propiedad privada también es una herencia española, que a su vez ellos recogieron de los romanos, aunque acá se incorporó una modalidad para que tuviera un fin social, como veremos en su oportunidad. La propiedad pública es una reminiscencia de la propiedad de la Corona española y que los titulares de ella podían repartir entre sus vasallos.

Expuesto lo anterior, podemos entrar al estudio de las tierras ejidales y comunales, que son las que interesan en este estudio. La creación de estos núcleos de población, así como su funcionamiento y extinción, se regula en la *Ley Agraria*, reglamentaria del artículo 27 constitucional, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 1992 — un



mes después de las reformas al artículo 27 constitucional— y entró en vigor al día siguiente. La *Ley Agraria* ha tenido cuatro reformas, en la primera —de julio de 1993— se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de ella y de la *Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios*<sup>7</sup>; en la segunda —de abril de 2011—, se reformó su artículo 80<sup>8</sup>; en la tercera —de junio del mismo año— se reformó su artículo 72<sup>9</sup>; y la cuarta —del mismo mes y año— se reformó el artículo 164 de la ley.

---

7 *Diario Oficial de la Federación*, 9 de julio de 1993.

8 *Diario Oficial de la Federación*, 17 de abril de 2011.

9 *Diario Oficial de la Federación*, 3 de junio de 2011.

#### IV. El ejido y la comunidad agraria

El ejido como propiedad es un grupo de población o núcleo agrario. Aunque el ejido y la comunidad agraria son los dos regímenes de propiedad agraria que conforman la propiedad social, tienen algunas diferencias que los distinguen. Una de ellas es su origen: mientras el ejido es producto de la dotación de tierras por parte del Estado a un grupo de campesinos que carecía de ellas y le eran necesarias para su subsistencia, la comunidad agraria tiene su origen en el reconocimiento por el mismo Estado de tierras que pertenecían a un grupo de campesinos “desde tiempo inmemorial” o de su restitución si habían sido despojados de ellas.

Es importante no confundir la comunidad agraria con la comunidad indígena, pues ni todas las comunidades agrarias son indígenas ni todas las comunidades indígenas son agrarias. Existen comunidades indígenas que pertenecen al régimen agrario ejidal, o incluso sólo tienen propiedad privada; de la misma manera existen comunidades agrarias donde sus integrantes son mestizos o mayoritariamente mestizos. Esto se debe al proceso histórico de dotación ejidal y reconocimiento y titulación de las comunidades agrarias. Jurídicamente, la comunidad agraria hace referencia a un régimen específico de propiedad de la tierra, mientras la comunidad indígena es su sujeto de derechos colectivos, entre ellos el de la autonomía.<sup>10</sup>

Existen otras diferencias entre ejidos y comunidades, referidas a los bienes que integran su patrimonio. Mientras los bienes del ejido, en determinadas situaciones y condiciones pueden ser embargables, prescriptibles y alienables, la característica de los bienes de las comunidades agrarias es justamente el contrario,

---

10 Artículo 2º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

que son inembargables, imprescriptibles e inalienables, salvo que se aporten a una sociedad.<sup>11</sup> Por esta misma situación, las tierras de los ejidos pueden ser convertidos en propiedad privada, mientras las tierras de las comunidades no pueden convertirse a ese régimen, a menos que antes se conviertan en ejido.

### 1. Creación de nuevos ejidos y comunidades agrarias

La reforma al artículo 27 de la Constitución Federal del 6 de enero de 1992 canceló el reparto agrario. Ahora el Estado ya no dota de tierras para constituir un nuevo ejido ni reconoce y titula a nuevas comunidades. Lo anterior no quiere decir que no se puedan constituir nuevos ejidos o comunidades. Ambos tipos de propiedad pueden constituirse por vía de los tribunales agrarios, a quienes se les dotó de competencia para resolver el rezago agrario.<sup>12</sup> Pero también existen otras vías. De acuerdo con el artículo 90 de la *Ley Agraria* para constituir un nuevo ejido basta que un grupo de veinte personas decidan voluntariamente constituirlo, cada uno aporte una superficie de tierra para formar su patrimonio, aprueben su reglamento interno, eleven a escritura pública su voluntad de constituir el ejido, la tierra que lo constituye y el reglamento y lo registren en el Registro Agrario Nacional. Otra forma de constituirlo, de acuerdo con el artículo 104, es que una comunidad agraria acuerde en una asamblea calificada –de las reguladas en los artículos 24 a 28 de la *Ley Agraria* – pasar al régimen ejidal.

<sup>11</sup> Artículo 99, fracción II de la *Ley Agraria*.

<sup>12</sup> Artículo tercero transitorio de la reforma al artículo 27 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992 y tercero transitorio de la *Ley Agraria* del 26 de febrero de 1992.

Para la creación de comunidades agrarias el procedimiento es distinto. De acuerdo con lo que dispone el artículo 98 de la *Ley Agraria*, el reconocimiento de una comunidad puede derivar de cualquiera de los siguientes procedimientos: I. Una acción agraria de restitución para las comunidades despojadas de su propiedad; II. Un acto de jurisdicción voluntaria promovido por quienes guardan el estado comunal cuando no exista litigio en materia de posesión y propiedad comunal; III. La resolución de un juicio promovido por quienes conserven el estado comunal cuando exista litigio u oposición de parte interesada respecto a la solicitud del núcleo; o IV. El procedimiento de conversión de ejido a comunidad. Las tres primeras formas deben promoverse ante los tribunales agrarios que tengan competencia para ello, la última por decisión de una asamblea ejidal. Cualquiera que sea la forma en que la comunidad se constituya, debe inscribirse en el Registro Agrario Nacional. De hecho, después de la reforma constitucional que canceló el reparto agrario la superficie de tierras de propiedad social aumentó. Tan sólo del 2001 al 2007 este tipo de propiedad de las tierras se modificó de la siguiente manera:

	2001 HECTÁREAS	2007 HECTÁREAS	INCREMENTO %
<b>Ejidos</b>	27,865	28,965	3.9
<b>Comunidades</b>	2,440	2,549	4.5
<b>Total</b>	30,305	31,514	4.0

Fuente: INEGI, VIII Censo Ejidal y XI Censo Ejidal, Censo Agropecuario 2007.

## 2. Existencia y funcionamiento de ejidos y comunidades agrarias

De acuerdo con la fracción VII del artículo 27 constitucional los ejidos y comunidades tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, integrado en principio por las tierras con que los dotó el Estado al constituirlo, mismas que deben ser protegidas, independientemente que se dediquen a la producción o al asentamiento humano. Esta disposición se reitera en el artículo 9º de la *Ley Agraria*, donde se expresa que los ejidos y comunidades agrarias son propietarios de las tierras que les hayan sido dotadas o que ellos hayan adquirido por cualquier otra forma. Aunque la ley no lo dice, tanto los ejidos y comunidades pueden ser propietarios de otros bienes o derechos, por ejemplo, maquinaria para hacer producir el campo y créditos de diversos tipos.

El funcionamiento interno de los ejidos y comunidades tiene fundamento en lo que dispone la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la *Ley Agraria* y el Reglamento que aprueben los propios ejidatarios, el cual debe contener entre sus disposiciones las bases generales para la organización económica y social del ejido, los requisitos para admitir nuevos ejidatarios como miembros del ejido, las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común, y todas aquellas normas que los ejidatarios consideren importantes para ordenar la vida en el interior del ejido.

Como propietarios de las tierras ejidales, los ejidatarios – en asamblea general – pueden decidir la explotación colectiva de las mismas. Para hacerlo la ley no les exige más requisito que aprobar previamente la forma en que organizarán el trabajo, el aprovechamiento de los recursos del ejido y los mecanismos para el reparto equitativo de las ganancias que obtengan,

así como la constitución de reservas de capital, de previsión social o de servicios y las que integren los fondos comunes.<sup>13</sup> Tras esta disposición está la idea de producir para el mercado, olvidando que existen ejidos y comunidades que lo que buscan es producir para obtener sus alimentos y demás elementos para salir adelante, pero manteniendo una relación armónica con la naturaleza.

Con respecto a las comunidades agrarias el artículo 99 de la *Ley Agraria* expresa que los efectos de su reconocimiento jurídico son: el reconocimiento de la personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra; la existencia del Comisariado de Bienes Comunales como órgano de representación y gestión administrativa de la asamblea de comuneros en los términos que establezca el estatuto comunal y la costumbre; la protección especial a las tierras comunales que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que se aporten a una sociedad en los términos del artículo 100 de esta ley; y, los derechos y las obligaciones de los comuneros conforme a la ley y el estatuto comunal.

El artículo 100 establece como facultad exclusiva de la asamblea de comuneros determinar “el uso de sus tierras, su división en distintas porciones según distintas finalidades y la organización para el aprovechamiento de sus bienes”. También la faculta para: “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. La asamblea, con los requisitos de asistencia y votación previstos para la fracción IX del artículo 23 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 el artículo 75”.

---

<sup>13</sup> Artículo 11 de la *Ley Agraria*.



A primera vista pareciera que la regulación de las tierras comunales es más parca que la de las tierras ejidales. Eso solo en apariencia porque el artículo 107 de la *Ley Agraria* declara que “son aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé esta ley, en lo que no contravengan lo dispuesto en este Capítulo”, es decir, que lo que la *Ley Agraria* hace al referirse a las comunidades agrarias es establecer las excepciones que no aplican a ellas y en todo lo demás se aplica la legislación ejidal.

### 3. División de ejidos y comunidades

Así como pueden crearse nuevos ejidos y comunidades agrarias, también pueden dividirse las ya existentes o, al contrario, fusionar dos o varios ejidos o comunidades agrarias para formar uno solo. La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* nada dice sobre los procedimientos para realizar estos dos actos y la *Ley Agraria*, en su artículo 23, fracción XI se limita a establecer como competencia de la asamblea general la división del ejido o su fusión con otros ejidos, disposición que se aplica a las comunidades, según señala el artículo 107 de la misma ley, como ya vimos. Ante esa ausencia hay que buscar otros fundamentos que den sustento a estas acciones.

Analicemos cada caso por separado. Lo primero que se debe tener presente es que una división de ejido o comunidad debe tener algunas causas profundas. Entre ellas que entre los ejidatarios o comuneros no vivan en un solo lugar sino en lugares distintos, al grado que físicamente se distingan dos poblados, que vivan en el mismo lugar pero se encuentren divididos por motivos políticos, económicos, sociales, culturales, religiosos o de otra índole y que sus diferencias

sean irreconciliables, que las tierras del ejido o la comunidad no tengan continuidad geográfica y la división facilite su administración o aprovechamiento.

Si se estuviera en uno de estos casos u otros similares el Comisariado Ejidal o Comunal, el Consejo de Vigilancia o la Procuraduría Agraria deberán convocar a una asamblea calificada –de los tipos de asambleas nos ocupamos más adelante– pues se trata de un asunto de los que deben tratarse con mayores formalidades que otros del mismo ejido o comunidad agraria.<sup>14</sup> Además, de ello, no puede perderse de vista lo dispuesto por la propia *Ley Agraria* sobre la creación de nuevos ejidos<sup>15</sup> y comunidades agrarias.<sup>16</sup> Básicamente, son las formalidades legales que se tienen que cubrir.

Existen otras que aunque no las exige la ley, no deben pasarse por alto si se quieren evitar problemas. Una de ellas es que la asamblea acuerde con los ejidatarios o comuneros la forma en que se tratarán sus derechos parcelarios, si hay tierras parceladas, o los que tengan sobre las tierras de uso común. Para esto es importante tener en cuenta que ni la asamblea general ni los comisariados pueden disponer de los derechos de los ejidatarios o comuneros sobre sus parcelas y cualquier acto que los afecte debe llevar su consentimiento<sup>17</sup>, de lo contrario estos podrán acudir a los tribunales a demandar se respete su derecho.

La asamblea debe resolver y asentar en el acta correspondiente, la relación de ejidatarios o comuneros que integrarán los nuevos ejidos o comunidades agrarias

---

14 Artículos 25, 26, 27, 28 y 30 de la *Ley Agraria*.

15 Artículo 90 de la *Ley Agraria*.

16 Artículo 98 de la *Ley Agraria*.

17 Artículo 77 de la *Ley Agraria*.

que surjan de la división, sus derechos parcelarios, sobre las tierras de uso común, sobre otros bienes del núcleo agrario, sus derechos y obligaciones derivadas de actos anteriores a la división —como créditos por recibir o pagar— la cantidad de tierra que corresponderá a cada ejido y la forma de delimitarla, incluyendo la elaboración de los nuevos documentos que amparen sus tierras así como la necesidad de nombrar a sus nuevas autoridades. Cualquier otro asunto que sea importante para el ejido o comunidad agraria deberá tratarse en esa asamblea, pues ya no habrá otra.

#### 4. Fusión de los ejidos y comunidades

Igual que en el caso anterior, la *Ley Agraria* sólo establece la competencia de la asamblea general para realizar la fusión de ejidos y comunidades agrarias, pero no desarrolla un procedimiento para llevarla a cabo, por lo cual es necesario pensar la forma de hacerlo a partir de la realidad y diversas disposiciones legales. Es probable que en este proceso existan menos problemas porque a diferencia de las divisiones, aquí no se hace nada para resolver conflictos anteriores sino justamente porque se desea trabajar conjuntamente.

La fusión de ejidos y comunidades agrarias puede darse entre dos o más núcleos agrarios. Para llevarla a cabo es preciso que en cada uno de los núcleos agrarios que desean fusionarse se realice una asamblea general calificada en la cual acuerden la fusión, levantando el acta correspondiente para que sea la base de la fusión. Una vez cubierto este requisito los comisariados ejidales o comunales —actuando conjuntamente—, o la Procuraduría Agraria en su caso, deben convocar a todos los miembros de los núcleos agrarios que han acordado fusionarse para que lo lleven a cabo.

La asamblea debe deliberar y tomar acuerdos sobre la delimitación y destino de las tierras que integrarán el nuevo ejido o comunidad, otros bienes que integren su patrimonio, las obligaciones de los ejidos que se fusionan con terceros, si no las han liquidado, integrantes del nuevo ejido, forma en que quedaran los derechos de los ejidatarios, sobre todo los relacionados con sus parcelas —si quedarán como estaban, si se les permutarán por otras, si se asignaran nuevas, etcétera— la situación en que quedarán los avecindados o posesionarios si los hubiere y sobre su reglamento —estatuto en el caso de las comunidades agrarias— o un proyecto de él si no lo hubiere. Por último, deben nombrar al nuevo Comisariado, ejidal o comunal y su consejo de vigilancia y, al final, notificar al Registro Agrario Nacional para que dé de baja a los ejidos fusionados y registre al nuevo.

#### 5. Extinción de los ejidos y comunidades

Pero así como pueden constituirse ejidos y comunidades pueden extinguirse. Dentro de las formas que la *Ley Agraria* prevé para la extinción de los ejidos se encuentran: un acuerdo de asamblea general de ejidatarios, de dar por terminado el régimen ejidal, la adopción del dominio pleno de los ejidatarios sobre sus parcelas, la aportación de tierras de uso común al dominio pleno y expropiación. En el primer caso no se necesita más requisito que la voluntad expresa de los miembros del ejido para terminar con el régimen ejidal porque ya no existen condiciones para su permanencia,<sup>18</sup> acompañada de un dictamen de la Procuraduría Agraria donde exprese que la disolución del ejido es procedente. Al respecto, el artículo 29 de la *Ley Agraria* dispone lo siguiente:

---

18 Artículo 23, fracción XII de la *Ley Agraria*.

Cuando la asamblea resuelva terminar el régimen ejidal, el acuerdo respectivo será publicado en el *Diario Oficial de la Federación* y en el periódico de mayor circulación en la localidad en que se ubique el ejido.

Previa liquidación de las obligaciones subsistentes del ejido, las tierras ejidales, con excepción de las que constituyan el área necesaria para el asentamiento humano, serán asignadas en pleno dominio a los ejidatarios de acuerdo a los derechos que les correspondan, excepto cuando se trate de bosques o selvas tropicales. La superficie de tierra asignada por este concepto a cada ejidatario no podrá rebasar los límites señalados a la pequeña propiedad. Si después de la asignación hubiere excedentes de tierra o se tratase de bosques o selvas tropicales, pasarán a propiedad de la nación.

En el caso de la adopción del dominio pleno el procedimiento es un poco más largo. Primero, la asamblea general debe acordar la regularización de las tierras de su propiedad señalando las que serán de uso común, las de asentamiento humano y las parceladas. Para este propósito se creó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede). Una vez que los ejidatarios tienen certeza de la ubicación de su parcela, sus medidas y colindancias y la calidad de las tierras que la componen, pueden promover otra asamblea donde se autorice que cada uno de ellos asuma el dominio pleno de su parcela. Cuando la ley habla del dominio pleno se refiere a que se convierta en propiedad privada.<sup>19</sup>

Después que una asamblea general calificada haya aprobado la adopción del dominio pleno, los ejidatarios pueden, en el momento que lo decidan, convertir su parcela en propiedad

privada para lo cual solo necesitan pedir al Registro Agrario Nacional que las dé de baja como parte del ejido y les extienda el título de propiedad correspondiente, el cual debe ser registrado en el Registro Público de la Propiedad del Estado que corresponda.<sup>20</sup> A partir de que las tierras se dan de baja en el Registro Agrario Nacional dejan de ser ejidales y pasan al régimen de propiedad privada, con lo cual el ejido ve mermado su patrimonio y si todos o la mayoría de sus integrantes deciden vender sus parcelas convertidas en propiedades, el ejido desaparece.

Una tercera vía para la extinción de los ejidos es la aportación de sus tierras a una sociedad mercantil. De acuerdo con el artículo 75 de la *Ley Agraria* esto puede suceder si deciden participar como socios en una sociedad de este tipo. Para hacerlo, en una asamblea general calificada, deberán acordar su participación y someter a la opinión de la Procuraduría Agraria el contenido de la escritura constitutiva de dicha sociedad. Cuando la asamblea decide aportar sus tierras a una sociedad, en realidad está decidiendo desprenderse de parte de ellas y pasarlas a propiedad de la sociedad, por lo tanto, las tierras que se aportan salen del patrimonio ejidal.

La *Ley Agraria* establece que en la misma asamblea donde los ejidatarios decidan la aportación de sus tierras para la formación de una sociedad mercantil resuelvan si las acciones o partes sociales, según la naturaleza de la empresa que se forme, corresponderán al ejido o a cada uno de los ejidatarios que participan y que su valor sea cuando menos igual al precio de referencia que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito.<sup>21</sup> En esta parte,

---

<sup>20</sup> Artículo 82 de la *Ley Agraria*.

<sup>21</sup> Artículo 75, fracción IV de la *Ley Agraria*.

---

<sup>19</sup> Artículo 81 de la *Ley Agraria*.

la ley todavía prevé que las tierras aportadas a la sociedad pertenezcan al ejido o los ejidatarios, no porque formen parte de las tierras propiedad del ejido, sino porque la empresa o parte de ella es de su propiedad.

La clave de esta disposición se encuentra en los dos últimos párrafos de ese mismo artículo. En el primero se establece que “en caso de liquidación de la sociedad, el núcleo de población ejidal y los ejidatarios, de acuerdo a su participación en el capital social, y bajo la estricta vigilancia de la Procuraduría Agraria, tendrán preferencia, respecto de los demás socios, para recibir tierra en pago de lo que les corresponda en el haber social”. Mientras en el segundo se establece que “en todo caso el ejido o los ejidatarios, según corresponda, tendrá derecho de preferencia para la adquisición de aquéllas tierras que aportaron al patrimonio de la sociedad”.

El problema radica en que si la sociedad se liquida, lo primero que se pagará son las deudas y si el patrimonio ajeno a las mismas no alcanza para ello se hará con el valor de las mismas, con lo cual los ejidatarios que perdieron su patrimonio al aportarlo a la sociedad pero lo mantenían en la medida que formaban parte de ella, ahora lo perderán definitivamente. La Ley establece su derecho para adquirir las tierras si se subastaran o los acreedores las vendieran, pero eso es lo mismo que comprarlas en el mercado libre de cualquier manera. Lo que importa no perder de vista es que el patrimonio ejidal disminuye en la medida que las tierras se aportan a la sociedad y si se aportan todas, el ejido desaparece.

La cuarta y última forma de extinguir ejidos es la expropiación. Se trata de un acto unilateral emitido por los titulares de la administración pública, federal o estatal, cuyo fin es privar a los propietarios, particulares o sociales, del uso,

goce, disfrute y disposición de sus bienes “por causa de utilidad pública”. En otras palabras la “propiedad originaria” vuelve a su propietario principal. Esto es posible porque, legalmente, lo único que se necesita para llevarlo a cabo es que la mentada utilidad pública se encuentre contemplada en alguna ley, federal o estatal, de acuerdo con lo que dispone el párrafo segundo del artículo 27 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, relacionado con lo dispuesto en el párrafo trece, el cual prescribe que:

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Haciendo una interpretación literal de este precepto, el Congreso de la Unión y los de los estados de la república, en lugar de definir de manera general la utilidad pública han optado por establecer de manera casuística los supuestos en que se presenta, dando como resultado que muchas veces se



incluyan en ellas supuestos cuyo perjuicio a los afectados puede resultar mayor que el beneficio que buscan brindar. La *Ley Agraria*, en su artículo 93, establece las causales por las cuales pueden expropiarse las tierras ejidales y comunales. No se trata de unas causales específicas que las diferencien de otro tipo de propiedades, sino de unas que se unen a todas las demás, pues al final de la enunciación de dichas causales se expresa que también son aplicables “las demás previstas en la *Ley de Expropiación* y otras leyes”. Entre esas otras leyes se encuentran la *Ley de Aguas Nacionales*, la *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*, la *Ley de Desarrollo Forestal Sustentable*, la *Ley Minera* y la *Ley General de Asentamientos Humanos*.

Tratándose de un acto imperativo del Estado, los ejidatarios y comuneros no tienen más defensa que vigilar que la causa que se invoca para expropiarlos realmente exista y se siga correctamente el procedimiento correspondiente. En los artículos del 94 al 97 así como en el *Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural*<sup>22</sup> se establece la autoridad que debe tramitar la expropiación, el procedimiento para llevarla a cabo y las condiciones a que deberá de sujetarse. Si la expropiación incluyera la totalidad de las tierras, el ejido desaparecería.

De las cuatro posibles vías para la desaparición de un ejido, tratándose de comunidades agrarias solo operan el acuerdo de asamblea general de comuneros de dar por terminado el régimen comunal, la aportación de tierras de uso común al dominio pleno y la expropiación. La adopción del dominio pleno de de los comuneros sobre sus parcelas, no es procedente porque a diferencia de las tierras ejidales, las comunales son

intransferibles, es decir, la comunidad agraria, como propietaria de las tierras que les fueron restituidas o reconocidas, no puede transmitir las a sus miembros. Para que esto pudiera llevarse a cabo tendría que convertirse en ejido y seguir el procedimiento establecido para estos casos, que ya se explicó anteriormente.

Todo lo que aquí se ha dicho sobre los ejidos y comunidades agrarias ha sido de manera general. Veamos ahora las personas que integran el ejido, sus derechos y obligaciones.

---

<sup>22</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 4 de enero de 1996. Aclaración publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de enero de 1996.

## V. Sujetos individuales de derecho agrario

Las personas que forman parte del ejido pueden ser, de acuerdo con los derechos que la *Ley Agraria* les reconoce, de tres tipos: ejidatarios, vecindados y posesionarios. Expliquemos la naturaleza jurídica y los derechos de cada una de estas personas.

### 1. Los ejidatarios

La *Ley Agraria* declara que son ejidatarios los hombres y mujeres titulares de derechos ejidales<sup>23</sup>, no se detiene en definir a la persona sino la identifica por los derechos agrarios de que es titular. Por el tiempo en que son reconocidos pueden identificarse ejidatarios cuyos derechos se reconocieron antes de las reformas de 1992 y después de ella; entre estos últimos se encuentran los que se reconocen por los tribunales agrarios resolviendo el rezago agrario<sup>24</sup>, los que reconoce individualmente la asamblea general de ejidatarios<sup>25</sup> y los que pudieran voluntariamente formar un nuevo ejido.<sup>26</sup>

Las personas que pretendan ser ejidatarios en el segundo caso, la *Ley Agraria* contempla que deben ser mexicanas, mayores de edad o de cualquier edad en caso de que tenga familia a su cargo o sea heredero, en el caso de que quien las reconozca sea

---

23 Artículo 15 de la *Ley Agraria*.

24 Artículo tercero transitorio de la reforma al artículo 27 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992 y tercero transitorio de la *Ley Agraria* del 26 de febrero de 1992.

25 Artículo 23, fracción II, de la *Ley Agraria*.

26 Artículo 90 de la *Ley Agraria*.

la asamblea o el tribunal agrario, también deberán haber sido vecindados previamente, además de cumplir los requisitos que establezcan los ejidatarios en su reglamento interno<sup>27</sup>; quien tenga calidad de ejidatario puede acreditarlo con el certificado de derechos agrarios expedido por la autoridad competente, con certificado parcelario o de derechos comunes o con resolución de la autoridad agraria o sentencia del Tribunal Agrario.<sup>28</sup> Los requisitos son únicamente para efectos de reconocimiento, porque actualizado este supuesto, todos los ejidatarios tienen los mismos derechos.

Los ejidatarios tienen varios derechos. De manera genérica, el artículo 14 de la *Ley Agraria* señala que les corresponde el derecho de uso y disfrute sobre sus parcelas, los derechos que el reglamento interno de cada ejido les otorgue sobre las demás tierras ejidales y “los demás que legalmente les correspondan”. Entre esos otros derechos está el de no ser separados del ejido sin causa justificada, participar en las asambleas generales, ocupar cargos en la representación ejidal, formar parte de las organizaciones para la producción que se llegaran a crear, participar de las ganancias de estas, disponer de sus derechos parcelarios y de su parcela si la asamblea acuerda que sus integrantes asuman el dominio pleno sobre ellas, entre otros, que se expresan en diversos artículos de la ley.

Un derecho importante —que la *Ley Agraria* menciona como facultad— es el de designar a “quien deba sucederle en sus derechos sobre la parcela y en los demás inherentes a su calidad de ejidatario”, es decir, todos sus derechos. Para hacerlo es suficiente con que “formule una lista de sucesión en la que consten los nombres de las personas y el orden de preferencia conforme al cual deba hacerse la adjudicación de derechos a su

---

27 Artículo 12 de la *Ley Agraria*.

28 Artículo 16 de la *Ley Agraria*.

fallecimiento”. La ley menciona que entre las personas que se pueden enlistar como sucesoras se puede incluir al cónyuge, a la concubina o concubinario en su caso, a uno de los hijos, a uno de los ascendientes “o a cualquier otra persona”, con lo cual resulta que puede ser cualquier persona. Cabe mencionar que no se establece un orden de prelación entre las personas mencionadas. Para la validez de la lista deberá registrarse en el Registro Agrario Nacional o elaborarse ante un notario público; en cualquier caso la lista de sucesores puede ser modificada por quien la formuló cuantas veces lo desee.

Si el ejidatario no designa sucesores, o los designados no pueden heredar por imposibilidad material o legal, sus derechos agrarios se transmitirán de acuerdo con el siguiente orden de preferencia: el cónyuge, la concubina o concubinario, uno de los hijos del ejidatario, uno de sus ascendientes y a falta de todos los anteriores, a cualquier otra persona que dependa económicamente de él. A diferencia del caso en que el ejidatario elabora su lista de sucesores, que no existe ninguna preferencia por ninguna persona para sucederlo, en este caso el orden si debe ser respetado y si no se respetara los afectados pueden reclamar que se nulifique.

Además, si entre los hijos, los ascendientes o cualquier persona hubiera más de dos personas con derecho a heredar, deben decidir libremente quién de ellos lo hará porque las parcelas no son divisibles y si no se ponen de acuerdo “el Tribunal Agrario proveerá la venta de dichos derechos ejidales en subasta pública y repartirá el producto, por partes iguales, entre las personas con derecho a heredar”. Lo mismo sucederá en caso de que no hubiera sucesores —una situación difícil de presentarse—: el tribunal agrario vigilará que los bienes se vendan entre los ejidatarios y avecindados del núcleo de

población de que se trate y el importe se entregue al núcleo de población ejidal.

La calidad de ejidatario que posea una persona se puede perder de diversas maneras. El artículo 20 de la *Ley Agraria* menciona entre ellas la cesión legal de sus derechos sobre la parcela que se le haya asignado legalmente y sobre las tierras de uso común, deben ser ambos derechos porque si solo cede unos y se queda con otros sigue siendo ejidatario; por renuncia de sus derechos ejidales, que solo podrá ser a favor del ejido y por prescripción negativa, es decir, que pierda sus derechos porque otra persona ocupó sus bienes a título de dueño de manera pública, pacífica y continua, por más de cinco años si fue de buena fe y más de diez si lo hizo de mala fe.<sup>29</sup>

Aparte de esos supuestos que expresamente menciona la ley para que una persona pierda su calidad de ejidatario existen otros. Una de ellos es que fallezca, otro que venda su parcela una vez que la asamblea general aprobó que pasaran al dominio pleno, otro más que desaparezca el ejido porque ya no existan condiciones para que siga permaneciendo, uno más que el ejidatario aporte sus parcelas y su parte proporcional de las tierras de uso común a una sociedad mercantil y ésta sea liquidada y una más, que el ejido sea expropiado en su totalidad.

## 2. Comuneros

Si existen ejidos y comunidades agrarias, también existen ejidos y comuneros. Como en el caso de los ejidatarios, la *Ley Agraria* tampoco define a éstos sino los identifica por ser parte de la comunidad agraria. De la misma manera pueden identificarse

---

<sup>29</sup> Artículo 48 de la *Ley Agraria*.

comuneros reconocidos en las resoluciones presidenciales aprobadas antes de las reformas del 6 de enero de 1992 al artículo 27 constitucional, cuando se canceló el reparto agrario, pero también puede haber comuneros integrantes de comunidades agrarias reconocidas por los tribunales agrarios al resolver el rezago agrario, los que individualmente reconozca la asamblea general de comuneros y los que pudieran voluntariamente formar un nueva comunidad agraria, con el mismo fundamento agrario que los ejidatarios.

Cualquiera que sea el origen de su calidad de comuneros, la *Ley Agraria* en su artículo 101 les reconoce de manera general ciertos derechos. Tales como el uso y disfrute de su parcela y la cesión de sus derechos sobre la misma en favor de sus familiares y avecindados –quienes adquieren la calidad de comuneros–, así como el aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común en los términos que establezca el estatuto comunal. La Ley reconoce parcelas de derecho y de hecho. Las primeras son aquellas que han sido debidamente delimitadas y su titular cuenta con el certificado que ampara sus derechos sobre ellas; las segundas son las porciones de terrenos comunales que un comunero posee sin contar con documento alguno que lo ampare pero sus compañeros aceptan que es de él. Sobre este aspecto el mismo artículo 101 expresa que cuando no exista litigio, se presume como legítima la asignación de este tipo de parcelas y el siguiente numeral prescribe que si no existe asignación de parcelas individuales, también existe la presunción legal que todos los comuneros tienen partes iguales sobre las tierras, a menos que exista una disposición de la asamblea general en contrario.

Como en el caso de los ejidatarios, los comuneros tienen otros derechos, entre ellos no ser separados del núcleo agrario

sin causa justificada, participar en las asambleas generales, ocupar cargos en la representación ejidal, formar parte de las organizaciones para la producción que se llegaran a crear, participar de las ganancias de éstas y disponer de sus derechos parcelarios. No pueden disponer de sus parcelas porque las tierras de las comunidades agrarias son intransferibles, a menos que se aporten a una sociedad mercantil y ésta sea liquidada.

### 3. Avecindados

La *Ley Agraria* reconoce como avecindados a los mexicanos, mayores de edad, que hayan residido al menos por un año en tierras del ejido y que hayan sido reconocidos como tales por la asamblea general, si aquella se negó a hacerlo por el tribunal agrario.<sup>30</sup> Como puede verse no se trata de cualquier persona que viva en tierras ejidales, un menor de edad o un extranjero no podrían ser avecindados, ni un mexicano que viva en tierras ejidales pero no haya sido reconocido por la asamblea, la cual tiene la facultad de negarse a reconocerlo si así lo considera correcto. Entre los derechos que se reconocen a los avecindados se encuentran el mantener la residencia y participar de la junta de pobladores, a la que nos referiremos más adelante.

Otros derechos de los avecindados son convertirse en ejidatario por reconocimiento de la asamblea general de ejidatarios<sup>31</sup>, que la asamblea general de ejidatarios le asigne derechos sobre las tierras de uso común<sup>32</sup>, participar de la venta de las parcelas ejidales cuando un ejidatario haya fallecido y

---

30 Artículo 13 de la *Ley Agraria*.

31 Artículos 15 y 23, fracción II de la *Ley Agraria*.

32 Artículo 57, fracción II, de la *Ley Agraria*.



no tenga sucesores<sup>33</sup>, y participar en la enajenación de derechos parcelarios que realicen los ejidatarios para adquirirlos.<sup>34</sup>

#### 4.- Posesionarios

El cuarto sujeto de derecho agrario son los posesionarios, campesinos que poseen tierras ejidales o comunales en explotación y que han sido reconocidos por la asamblea del núcleo agrario, de acuerdo con el artículo 23, fracción VIII de la *Ley Agraria*, o si ésta se negara a hacerlo, por el Tribunal Agrario. Lo que distingue a un avecindado de un posesionario es que el primero habita en la zona urbana del ejido y el segundo aprovecha tierras destinadas a la producción. Por lo mismo, sus derechos también son distintos.

Uno de ellos, establecido en el artículo 48 de la *Ley Agraria*, es que si ha poseído tierras ejidales, que no sean las destinadas al asentamiento humano ni se trate de bosques o selvas, de manera pacífica, continua y pública, durante más de cinco años si es de buena fe, o de diez si fuera de mala fe, adquiere sobre dichas tierras los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela. Estamos ante un caso de los que la doctrina jurídica denomina prescripción positiva. Para hacer valer ese derecho, el interesado puede acudir ante el Tribunal Agrario para que, “previa audiencia de los interesados, del comisariado ejidal y de los colindantes, en la vía de jurisdicción voluntaria o mediante el desahogo del juicio correspondiente, emita resolución sobre la adquisición de los derechos sobre la parcela o tierras de que se trate”. El tribunal deberá comunicar su determinación al Registro Agrario Nacional, para que éste expida de inmediato el certificado correspondiente.

33 Artículo 19 de la *Ley Agraria*.

34 Artículo 80 de la *Ley Agraria*.

Otro derecho de los avecindados consiste en que la asamblea general al decidir el destino de las tierras los reconozca como posesionarios –si no lo ha hecho antes –o como ejidatario si ya era posesionario reconocido<sup>35</sup>, y que al asignar derechos sobre las tierras de uso común, también los incluyan a ellos.<sup>36</sup>

**Sujetos agrarios en 2007**

SUJETOS DE DERECHO	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
Ejidatarios y comuneros	3,377,035	833,795	4,210,830
Posesionarios	1,111,237	331,570	1,442,807
Avecindados	1,423,298	1,023,928	2,447,226
<b>Total</b>	<b>5,911,570</b>	<b>2,189,293</b>	<b>8,100,863</b>

Fuente: INEGI, Estados Unidos Mexicanos, Censo Agropecuario 2007, IX Censo Ejidal, 2009

35 Artículo 56 de la *Ley Agraria*.

36 Artículo 57, fracción I, de la *Ley Agraria*.

## VI. Las tierras indígenas en la Constitución Federal

Ya hemos dicho que las comunidades agrarias no son comunidades indígenas. Ahora hay que decir que sin incluirlas como un régimen especial de propiedad, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* contiene dos disposiciones jurídicas relativas a tierras indígenas en particular. La primera data del año de 1992 y se encuentra en el artículo 27, fracción VII, párrafo segundo, misma que, textualmente expresa: “La ley protegerá las tierras de los grupos indígenas”.<sup>37</sup> Se trata de una norma cuyo contenido no ha podido ejercitarse porque nuestra norma suprema no expresó en qué consistiría la protección especial de las tierras de los grupos indígenas y la *Ley Agraria* lo reservó para reglamentarlo en el futuro, al introducir en su artículo 106 una disposición donde se expresaba que “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”<sup>38</sup>, situación que nunca se presentó, porque la norma constitucional a que alude en lugar de desarrollarse fue derogada.

La segunda es del 14 de agosto del 2001 y se encuentra en el apartado A, fracción VI, del artículo 2º constitucional. En ella se “reconoce y garantiza” el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para “acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así

como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución”.<sup>39</sup>

Como puede verse, aunque las dos disposiciones se refieren a las tierras indígenas su objeto y alcance es distinto. La primera se refiere a una protección especial para las tierras de los grupos indígenas y la segunda al derecho preferente que tienen los pueblos indígenas, como parte de su derecho a la autonomía, para acceder al uso y disfrute de los recursos naturales de los lugares que habitan —la tierra, entre ellos—, respetando las formas y modalidades de la propiedad de la tenencia de la tierra establecidas en la propia constitución y dejando fuera los recursos que corresponden a las áreas estratégicas.

La condición del aprovechamiento preferente de los pueblos indígenas al uso y disfrute de los recursos naturales, se haga respetando las formas y modalidades de la propiedad de la tenencia de la tierra, establecidas en la propia constitución, no debe llevarnos a pensar que se refiere sólo a las existentes al momento de la reforma sino a las que existan cuando se intenten realizar los actos de aprovechamiento preferente, porque puede suceder que en el futuro éstas se modifiquen y en ese caso también abarcarían las nuevas formas y modalidades de propiedad que se crearan.

La protección que la Constitución establece para las tierras de los grupos indígenas tiene su antecedente en el *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales* de la Organización Internacional del Trabajo, que había sido firmado dos años atrás y había entrado en vigor un año después de la firma, en donde se

<sup>37</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1992.

<sup>38</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 26 de febrero de 1992.

<sup>39</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto del 2001.

reconoce el derecho de los pueblos indígenas a sus territorios. Así se desprende el hecho que la iniciativa de reforma proponía que la norma constitucional expresara que “la ley protegerá la integridad territorial de los pueblos indígenas”<sup>40</sup>, y como justificación de la propuesta, en la exposición de motivos de la iniciativa se anotaba que “la reforma a la fracción VII, que promueve esta iniciativa, reconoce la distinción entre la base territorial del asentamiento humano, sustento de una cultura de vida comunitaria y la tierra para las actividades productivas del núcleo ejidal y comunal en el ámbito parcelario”.<sup>41</sup>

Dicho de otra manera, la iniciativa no sólo buscaba una protección a las tierras sino el reconocimiento de los territorios, como sustento espacial de la vida de los pueblos”. Así lo ha interpretado el Poder Judicial Federal, quien al resolver una controversia sobre esta norma estableció el siguiente criterio:

DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE EL PRINCIPIO TERRITORIAL DE SUS PUEBLOS Y EL DERECHO PREFERENTE DE LAS COMUNIDADES AL USO Y DISFRUTE DE LOS RECURSOS NATURALES DE LOS LUGARES QUE OCUPAN. El artículo 2º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, reformado por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001, establece como uno de los aspectos de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, la conservación y mejoramiento de su hábitat, la preservación de la integridad de sus tierras y el derecho de acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que ocupan, salvo aquellos

40 *Los derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones*, “Artículo 27”, Tomo IV, Cámara de Diputados, LV Legislatura, México, 1994, p. 935.

41 *Los derechos del pueblo ...*, p. 931.

que correspondan a las áreas estratégicas. De lo anterior se advierte que dicho precepto consagra el principio territorial de los pueblos indígenas, al reconocer su unidad con los territorios que ocupan y su hábitat y, por tanto, el derecho a su explotación en la forma y modalidad de propiedad y tenencia de la tierra que libremente decidan dentro de los establecidos en la Constitución Federal y las leyes de la materia, en debido respeto a su derecho de decidir su forma interna de organización económica, para lo cual se establece la posibilidad de coordinación y asociación de las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, lo que, desde luego, debe hacerse en el marco constitucional que exige el respeto a derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad.<sup>42</sup>

Ahora bien, ¿Cuáles son las tierras indígenas? ¿Constituyen un régimen distinto a los de la propiedad privada social y pública o son parte de ellos? ¿Si son parte de ellos por qué razón debería brindarse a las tierras indígenas una protección que no tienen las que no lo son? ¿En qué debería consistir esa protección? ¿Cuál podría ser su alcance y cómo podría llevarse a cabo? Ateniéndonos a un elemento de la definición de jurídica de pueblo indígena, que reconoce como tales a los que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas,

42 Tesis aislada, Novena época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XVI, Noviembre de 2002, Página: 445. Amparo en revisión 123/2002 Comunidad Indígena de Zirahuén, Municipio de Salvador Escalante, Michoacán. 4 de octubre de 2002. Cinco votos a favor de los resolutivos; mayoría de tres votos en relación con las consideraciones. Disidentes: Juan Díaz Romero y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

culturales y políticas, o parte de ellas, bien podría afirmarse que las tierras indígenas son las que ocupan, poseen o son propiedad de los miembros de los pueblos indígenas.

Para saber cuáles son esas tierras hay que ver los datos existentes. El Censo Agropecuario de 1991, mostró que en el país existen 1,115 municipios en donde se localizan 15,430 ejidos y comunidades y en 6,830 su población es eminentemente indígena, lo que representa 44.2% del total, es decir, cuatro de cada diez núcleos agrarios con población indígena, lo que significa menos de la mitad de los sujetos con derecho a la tierra.

#### Población indígena existente

MUNICIPIOS	EJIDOS Y COMUNIDADES	POBLACIÓN INDÍGENA	PORCENTAJE	NÚCLEOS AGRARIOS CON POBLACIÓN INDÍGENA
1,115	15,430	6,830	44.2%	4 de cada 10

Fuente: Censo Agropecuario y Ejidal 1991, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

El régimen de la propiedad de los pueblos indígenas es muy diverso aunque predomina la propiedad ejidal; pues ocho de cada diez núcleos agrarios con población indígena son ejidos y sólo dos son comunidades agrarias. Esta situación se explica por las políticas de reconocimiento de derechos agrarios posteriores a la Revolución de 1917, que privilegiaron la formación de ejidos sobre el reconocimiento de las comunidades agrarias, lo cual se manifestó en la falta de disposiciones jurídicas sobre el procedimiento para la titulación de terrenos de bienes

comunales; dificultades para demostrar los derechos sobre la tierra, además de negligencia política. Pasaron 40 años, después de la promulgación de la *Ley de Dotaciones y Restituciones* del 6 de enero de 1915, para que se intensificara el reconocimiento de derechos de propiedad de las comunidades.

De las 2,162 comunidades agrarias que existen en el país, sólo 58.6% tienen población indígena, el resto se conforma de población mestiza. Esta situación se explica en virtud de que el reconocimiento, confirmación y titulación de bienes comunales está asociado con el concepto “los pueblos que guardan el estado comunal” y no con el de “pueblos indígenas”. Esta situación dio como resultado que entre comunidad indígena y comunidad agraria existan diferencias, pues ni todas las comunidades indígenas tienen un régimen agrario comunal, ni todas las comunidades agrarias corresponden a comunidades indígenas.

No se ha identificado con exactitud la propiedad privada, pero por la importancia de la población indígena y la tenencia de la tierra que predomina en algunos municipios, podemos inferir que un número importante de indígenas son propietarios privados. Lo anterior se puede observar en las regiones de: Zongolica, Veracruz; la Sierra Mazateca, Oaxaca; en los municipios de Pantepec, Simojovel, San Cristóbal de las Casas, Salto del Agua, San Juan Cancuc, en Chiapas; y en algunos municipios como Atlapexco, San Felipe Orizatlán y Huazolingo en la región de la huasteca hidalguense.

Finalmente, la población indígena que tiene derechos sobre la tierra en ejidos y comunidades se concentra básicamente en seis estados – Chiapas, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Hidalgo y San Luis Potosí –, aunque su distribución se verifica en casi toda la república mexicana; en 25 entidades del país se ha identificado

al menos un núcleo agrario con población indígena. Incluso, en cuatro entidades del norte del país –Chihuahua, Sonora, Durango y Sinaloa–, la superficie que posee la población indígena representa 21.3% del total registrado para estos grupos.<sup>43</sup>

NÚCLEOS AGRARIOS CON POBLACIÓN INDÍGENA			
Estados	Núcleos Agrarios	Ejidos	Comunidades
1. Baja California	9	6	3
2. Campeche	248	248	0
3. Coahuila	1	1	0
4. Chiapas	915	884	31
5. Chihuahua	173	150	23
6. Durango	23	12	11
7. Guanajuato	1	1	0
8. Guerrero	196	116	80
9. Hidalgo	487	371	116
10. Jalisco	5	0	5
11. México	311	275	36

43 Héctor Robles Berlanga y Luciano Concheiro Bórquez, *Entre las fábulas y la realidad, los ejidos y las comunidades con población indígena*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas-Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, México, 2004, pp. 8-10.

12. Michoacán	155	93	62
13. Morelos	49	42	7
14. Nayarit	39	18	21
15. Oaxaca	1,295	671	624
16. Puebla	153	127	26
17. Querétaro	7	6	1
18. Quintana Roo	198	198	0
19. San Luis Potosí	451	301	150
20. Sinaloa	118	117	1
21. Sonora	235	222	13
22. Tabasco	106	105	1
23. Tlaxcala	5	5	0
24. Veracruz	948	893	55
25. Yucatán	702	700	2
<b>Total</b>	<b>6,830</b>	<b>5,562</b>	<b>1,268</b>

Fuente: Héctor M. Robles Berlanga y Luciano Concheiro Bórquez, *Op.cit.* p. 9

El *Convenio 169* de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a pueblos indígenas y tribales es más específico sobre el derecho de los pueblos indígenas al territorio. Los localizamos del artículo 13 al 19, denominado “Tierras”, en realidad regula territorios, tierras y recursos naturales. Los primeros cuatro artículos –del 13 al 16– contienen derechos sustantivos de los



pueblos indígenas sobre territorios, tierras y recursos naturales; los dos siguientes – 17 y 18 – modalidades de transmisión y el último planes y programas relacionados con territorios, tierras y recursos naturales. El artículo 13 consta de tres partes. La primera contiene la obligación de los gobiernos de “respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera y en particular los aspectos colectivos de esa relación”. La segunda define al territorio y lo hace expresando que “la utilización del término ‘tierras’ en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”.

De acuerdo con esta disposición el concepto de tierras indígenas es diferente al de tierras no indígenas; es sinónimo de territorio y éste incluye la totalidad del hábitat que los pueblos ocupan o utilizan de alguna manera. Dicho de otro modo, el concepto de territorio incluye la tierra, las aguas, el medio ambiente, el espacio aéreo, los lugares de importancia cultural y lugares sagrados, cualquiera que sea su naturaleza, entre otros elementos, recogiendo lo expresado en la doctrina jurídica internacional de los derechos indígenas, en el sentido de que “es difícil separar el concepto de la relación de esos pueblos con sus tierras, territorios y recursos del concepto de sus diferencias y valores culturales.” Esta disposición es importante porque aclara el sentido y alcance del contenido de la norma constitucional que establece la protección de las tierras indígenas por la ley. No olvidemos que el término ley, usado en sentido amplio, se refiere a normas jurídicas con carácter general, impersonal y abstracto, por lo cual las disposiciones del *Convenio 169* de la OIT pueden ser consideradas como tales

por lo que su contenido puede ser la disposición constitucional a la que hacemos referencia.

Es importante no perder de vista los conceptos de “ocupan o utilizan de alguna manera” porque con ellos, la protección que las normas del *Convenio 169* brindan a los territorios indígenas no se reduce a los casos en que los pueblos indígenas sean propietarios sino a todos los que ocupen o utilicen de alguna manera, lo que amplía la protección no solo a la ocupación permanente sino a la temporal u ocasional. En otras palabras, los conceptos de ocupación o utilización del *Convenio 169* no se equiparan al de posesión a que se refiere el derecho civil que requiere más requisitos –ocupación pública, pacífica, permanente, de buena fe y a título de dueño– sino a otra diferente y más amplia y con otros objetivos. El *Convenio 169* no exige que la ocupación sea pública, aunque se entiende que la mayoría de ellas lo sean, no tiene que ser permanente, se entiende que es de buena fe aunque puede no ser a título de dueño. En el derecho civil la ocupación tiene sentido como medio para prescribir y obtener la propiedad y en el *Convenio 169* para proteger una relación especial para preservar las culturas y los valores espirituales de los pueblos indígenas.

El contenido del artículo 14 es más específico que el anterior. Si el primero se refiere al derecho de los pueblos indígenas a usar y ocupar sus territorios, éste se refiere al derecho de propiedad y posesión. El artículo consta de tres partes. La primera expresa que “deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan”. Nótese que esta norma protege el derecho de propiedad o posesión, según el caso, pero no de la totalidad del hábitat que ocupan o utilizan de alguna manera, sino sólo de las tierras que tradicionalmente ocupan. El derecho es más específico y por lo mismo más estrecho.

Otra parte de la misma norma expresa que “además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes”. El contenido de esta norma busca regular supuestos donde las tierras ya no son poseídas sólo por los pueblos indígenas sino también por otros pueblos indígenas o incluso por grupos no indígenas y por aquellos que guardan una relación cultural o espiritual con las tierras, caso en que deberá protegerse su derecho a ocupar esas tierras, poniendo especial atención en los pueblos nómadas o agricultores itinerantes, como sería el caso de los tarahumaras que habitan en el estado de Chihuahua.

Las segunda y tercera partes del artículo establecen obligaciones a cargo de los gobiernos para proteger los anteriores derechos. En la segunda se expresa que “los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión”; mientras en la tercera determina que “deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados”. Regular este tipo de tierras es un asunto pendiente del poder legislativo federal.

## VII. Pequeña propiedad rural

Tanto la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* como la *Ley Agraria* se refieren a la propiedad rural, calificándola de pequeña, aunque en realidad no lo sea, sobre todo si se trata de propiedad de sociedades mercantiles, como veremos más adelante. De acuerdo con la fracción XV del artículo 27 constitucional y los artículos 115 al 124 de la *Ley Agraria*, existen distintos tipos de pequeñas propiedades rurales, de acuerdo con la calidad de la tierra, los servicios con los que cuente y la actividad productiva a la que se dedique. La primera de ellas, que sirve de base a las demás, es la llamada genéricamente pequeña propiedad agrícola, reputando como tal “los suelos utilizados para el cultivo de vegetales” o las que no se dediquen a actividades ganaderas o forestales.<sup>44</sup>

Tomando en cuenta la calidad de las tierras, la pequeña propiedad agrícola puede alcanzar hasta cien hectáreas de riego, humedad de primera o sus equivalentes, por individuo.<sup>45</sup> Para efectos de equivalencia, tanto la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* determina que por una hectárea de riego se consideraran dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad, ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos. La *Ley Agraria* no habla de tierras de bosques sino de tierras forestales, a las que considera como “suelos utilizados para el manejo productivo de bosques o selvas”. La diferencia estriba en que para considerarlas tierras boscosas o forestales y la extensión pueda abarcar ochocientas hectáreas deben estar produciendo bosques o selvas, pues de lo contrario se considerarán agrícolas.<sup>46</sup>

44 Fracción I y último párrafo del artículo 116 de la *Ley Agraria*.

45 Artículo 117, fracción I, de la *Ley Agraria*.

46 Artículo 116, fracción II, y 119 de la *Ley Agraria*.

### Pequeña propiedad

PROPIEDAD	SUPERFICIE
Pequeña propiedad agrícola	100 hectáreas de riego, humedad de primera o sus equivalentes
Pequeña propiedad agrícola de temporal	200 hectáreas
Pequeña propiedad de agostadero de buena calidad	400 hectáreas
Pequeña propiedad de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.	800 hectáreas

Fuente: Fracción XV, artículo 27 constitucional y artículos 115 a 124 de la *Ley Agraria*

Ahora bien, atendiendo al tipo de cultivo a que se destinan, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establece que se considera como pequeña propiedad: “la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales”; por árboles frutales, de acuerdo con la *Ley Agraria*, se consideran “las plantas perennes de tronco leñoso productoras de frutos útiles al hombre”.<sup>47</sup>

La constitución federal establece el máximo de hectáreas para este tipo de pequeña propiedad tomando en cuenta las tierras de riego pero es omisa en las que no cuenten con él; es la *Ley Agraria*, la que establece equivalencias, computando por

<sup>47</sup> Artículo 117, segundo párrafo, de la *Ley Agraria*.

una hectárea de riego, dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte o agostadero en terrenos áridos, con lo cual las dimensiones de este tipo de propiedad aumentan considerablemente. Así, por ejemplo, las ciento cincuenta hectáreas de tierras de riego que se dediquen al cultivo de algodón, serán doscientas de temporal, cuatrocientas de agostadero u ochocientas de agostadero en terrenos áridos y así con los otros tipos de cultivos.

### Tipos de cultivos en la pequeña propiedad

PROPIEDAD	SUPERFICIE
Pequeña propiedad sobre tierras que se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego	150 hectáreas
Pequeña propiedad sobre tierras que se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.	300 hectáreas
Pequeña propiedad ganadera	La que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo a la capacidad forrajera de los terrenos.
Pequeña propiedad forestal la superficie de tierras forestales de cualquier clase.	No exceda de 800 hectáreas

La aptitud natural de la tierra no es obstáculo porque pueden mejorarse aplicando una tecnología adecuada, sin que por ello se alteren las cantidades, así se desprende de la misma disposición constitucional que venimos comentando, la cual expresa que “cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley”.

En ese mismo sentido, el artículo 121 de la *Ley Agraria* dispone que “la superficie de las tierras que a partir de su estado natural hubieren sido mejoradas con obras de riego, drenaje, nivelación o cualesquiera otras ejecutadas por sus dueños o poseedores, continuarán computándose conforme a la clase o coeficiente de agostadero anteriores a la mejora, según se trate de tierras agrícolas o ganaderas respectivamente”. Para efectos probatorios del cambio, el propietario o poseedor de un predio, puede solicitar a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos le expida un certificado en el que conste la clase o coeficiente de agostadero de sus tierras, el cual hará prueba plena.

Caso aparte es el de las tierras ganaderas, es decir: “los suelos utilizados para la reproducción y cría de animales mediante el uso de su vegetación, sea ésta natural o inducida”. Este tipo de tierras se consideran pequeña propiedad mientras no excedan “la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos”. Como puede verse la constitución federal no

establece el límite de la pequeña propiedad ganadera, sino mandata que sea la ley secundaria donde se establezcan.

Al respecto, el artículo 120 de la *Ley Agraria* considera como pequeña propiedad ganadera “la superficie de tierras ganaderas que, de acuerdo con el coeficiente de agostadero ponderado de la región de que se trate no exceda de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, conforme a las equivalencias que determine y publique la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos”. El mismo artículo dispone que dicho coeficiente “se hará mediante estudios técnicos de campo tomando en cuenta la superficie que se requiere para alimentar una cabeza de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, atendiendo los factores topográficos, climatológicos y pluviométricos que determinen la capacidad forrajera de la tierra de cada región”.

O sea que tampoco la ley establece los límites de la pequeña propiedad ganadera, remitiendo esto a lo que establezca el gobierno federal, de acuerdo con criterios que él mismo determine de manera discrecional, con lo cual incumple el mandato constitucional de que sea en la ley donde se establezcan los límites de este tipo de propiedad. Cualquiera que sea el límite de la pequeña propiedad que la autoridad federal establezca, siempre podrán aumentarse si se le realizan mejoras. Así se desprende de lo dispuesto en la Constitución Federal, que señala: “cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora”. Es decir, que mientras se hagan mejoras y continúen siendo ganaderas

no pasa nada, pero si se cambian a uso agrícola deben ajustarse a los límites que para este tipo de propiedad se establecen, según su calidad y uso.

Eso dice la constitución federal pero la *Ley Agraria* introduce una distinción que la contradice. El artículo 122 de esta ley dispone que las pequeñas propiedades ganaderas seguirán siendo consideradas como tales –es decir, ganaderas– “aún cuando se dediquen a uso agrícola”, siempre que las tierras dedicadas a tal fin hubieren sido mejoradas y “la producción obtenida de la superficie destinada a uso agrícola se utilice para la alimentación de ganado”, o “que las tierras dedicadas a uso agrícola, sin fines de alimentación de ganado, no excedan las superficies señaladas en el artículo 117”, es decir, la pequeña propiedad rural definida en función de los cultivos, tomando en cuenta los límites que correspondían a ese tipo de propiedad, antes de la mejora.

El mismo artículo dispone que si en las tierras mejoradas se mantienen como mínimo el número de cabezas de ganado que correspondía al coeficiente de agostadero anterior a la mejora, “comercien con los excedentes de los productos que se obtengan debido a las mejoras realizadas”; y que “los vegetales que en forma espontánea se obtengan en tierras ganaderas podrán comercializarse sin que por ello se entienda que dichas tierras se destinan a uso agrícola”. Por último, el artículo 123 prescribe que “cuando las tierras de una pequeña propiedad ganadera se conviertan en forestales, ésta seguirá considerándose como pequeña propiedad, aunque rebase ochocientas hectáreas. Todas estas excepciones que la *Ley Agraria* establece con relación a la pequeña propiedad ganadera se apartan del precepto constitucional y, por tanto, debieran ser revisadas para ajustarse a ella.

Si aún con las dimensiones de la pequeña propiedad rural resultara que un propietario excediera los límites legales, la *Ley Agraria*<sup>48</sup> dispone que la fracción y en su caso la enajene “de acuerdo con los procedimientos previstos en las leyes de las entidades federativas”. No es lógico que se llegue a este último extremo, pues si fuera el caso, bastará con que el propietario ponga el excedente a nombre de algún familiar, pero aún así la ley prevé que cuando la enajenación se realice en pública almoneda y se hagan dos o más ofertas iguales, tendrán preferencia para comprar, los núcleos de población colindantes a las tierras de cuya enajenación se trate, los municipios en que se localicen los excedentes, las entidades federativas en que se localicen los excedentes, la Federación y, al final, los demás oferentes.

La propiedad de las sociedades mercantiles y civiles donde los ejidatarios o comuneros sean parte y hayan aportado tierra para la formación del capital social es un caso distinto a todos los anteriores. La regla general para establecer los límites de la propiedad rural de este tipo de sociedades se encuentra en el artículo 126 de la *Ley Agraria*, el cual textualmente expresa:

Las sociedades mercantiles o civiles no podrán tener en propiedad tierras agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la equivalente a veinticinco veces los límites de la pequeña propiedad individual<sup>49</sup> y deberán cumplir con los siguientes requisitos:

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

---

48 Artículo 124 de la *Ley Agraria*.

49 La misma disposición se encuentra en el párrafo segundo del artículo 129 de la *Ley Agraria*.



Su objeto social deberá limitarse a la producción, transformación o comercialización de productos agrícolas, ganaderos o forestales y a los demás actos accesorios necesarios para el cumplimiento de dicho objeto.

Su capital social deberá distinguir una serie especial de acciones o partes sociales identificada con la letra T, la que será equivalente al capital aportado en tierras agrícolas, ganaderas o forestales o al destinado a la adquisición de las mismas, de acuerdo con el valor de las tierras al momento de su aportación o adquisición.

#### Límites de la pequeña propiedad

PROPIEDAD	SUPERFICIE	PROPIEDAD MÁXIMA PARA SOCIEDADES MERCANTILES
Pequeña propiedad agrícola	100 hectáreas de riego, humedad de primera o sus equivalentes	2,500 hectáreas de riego, humedad de primera o sus equivalentes
Pequeña propiedad agrícola de temporal	200 hectáreas	5,000 hectáreas
Pequeña propiedad de agostadero de buena calidad	400 hectáreas	10,000 hectáreas
Pequeña propiedad de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.	800 hectáreas	20,000 hectáreas

Pequeña propiedad sobre tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego	150 hectáreas	3,750 hectáreas
Pequeña propiedad sobre tierras que se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.	300 hectáreas	7,500 hectáreas
Pequeña propiedad ganadera	La que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.	Veinticinco veces lo anterior

Cuando una sociedad rebase los límites de extensión de tierra permitidos por la ley como pequeña propiedad, la Secretaría de la Reforma Agraria, previa audiencia con ella, ordenará que en el plazo de un año regularice su situación. Si transcurrido el plazo la sociedad no lo ha hecho, la misma Secretaría de la Reforma

Agraria seleccionará discrecionalmente las tierras que deban ser enajenadas y una vez que lo ha hecho notificará a la autoridad estatal donde se ubiquen los excedentes para que en pública almoneda proceda a la enajenación del excedente, siguiendo el procedimiento que se establece para el fraccionamiento de latifundios.

Existen otro tipo de disposiciones referidas a los miembros de las sociedades. La primera es que “ningún individuo, ya sea directamente o a través de una sociedad, podrá detentar más acciones o partes sociales de serie T, ya sea de una o varias sociedades emisoras, que las que equivalgan a la extensión de la pequeña propiedad”<sup>50</sup>; la segunda, que los extranjeros no podrán tener una participación que exceda del 49% de las acciones o partes sociales de serie T.<sup>51</sup> En ambos casos, los excedentes que hubiere deberán ser enajenados por sus propietarios y si no lo hicieren voluntariamente, lo hará la Secretaría de la Reforma Agraria, ajustándose al procedimiento para el fraccionamiento de latifundios. Los actos o contratos por los que se pretenda simular la tenencia de acciones de serie T serán nulos de pleno derecho.<sup>52</sup>

---

50 Artículo 129 de la *Ley Agraria*.

51 Artículo 130 de la *Ley Agraria*.

55 Artículo 133 de la *Ley Agraria*.

## VIII. Organización del Ejido y las comunidades agrarias

El ejido y las comunidades agrarias se organizan a través de tres órganos que son la Asamblea General, el Comisariado ejidal y de bienes comunales y el Consejo de Vigilancia. La integración de cada uno de estos órganos, así como sus facultades, se establece en la *Ley Agraria*, a las que los propios ejidatarios o comuneros pueden agregar otras en su reglamento interno o estatuto comunal,<sup>53</sup> según sea el caso.

### 1.- La Asamblea General

La asamblea general es el órgano supremo dentro de los ejidos y las comunidades agrarias.<sup>54</sup> El artículo 23 establece como asuntos de su competencia exclusiva de los siguientes:

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

---

53 Artículo 27 fracción VII, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y artículo 21, *Ley Agraria*.

54 Artículo 22 de la *Ley Agraria*.

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

Es importante no perder de vista la fracción XV porque a través de ella los ejidatarios o comuneros pueden incluir como competencia de la asamblea general cualquier otro asunto que no contravenga lo dispuesto en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ni en la *Ley Agraria*.

Por la forma y el tiempo que se convocan, las asambleas pueden ser ordinarias o extraordinarias. Las primeras son aquellas que cuya realización está prevista en la ley o el reglamento y el plazo entre una y otra no puede ser mayor

de seis meses<sup>55</sup>; por exclusión, la realización de las segundas no está prevista pero los ejidatarios o comuneros pueden realizarlas por existir asuntos cuya resolución no puede esperar. Por los temas a tratar tanto las asambleas ordinarias como las extraordinarias pueden ser simples o calificadas, las primeras requieren menos requisitos que las segundas; en las primeras se tratan los asuntos de las fracciones I a la VI de los enumerados anteriormente y, en las segundas los enumerados de la fracción VII a la XIV.

Las asambleas deben ser convocadas por el Comisariado ejidal o comunal, o por el Consejo de Vigilancia, indistintamente; y pueden hacerlo por iniciativa propia o porque así se lo solicite un grupo de veinte ejidatarios o el veinte por ciento del total de ejidatarios o comuneros del núcleo agrario de que se trate. Si dentro de cinco días hábiles contados a partir de la solicitud ninguno de los dos órganos atendiera la petición, los solicitantes podrán acudir a la Procuraduría Agraria para que lo haga.<sup>56</sup> De acuerdo con la jurisprudencia éste es un acto de autoridad que puede ser impugnado, ya que en todos los demás la Procuraduría Agraria actúa como una institución de servicio social.<sup>57</sup>

Quienquiera que sea quien convoque a la asamblea, si se tratara de una asamblea simple, deberá expedir la convocatoria “con no menos de ocho días de anticipación ni más de quince”, por medio de cédulas que se fijarán en los lugares más visibles del núcleo agrario con el fin de que todos sus integrantes se enteren. La cédula en la que se convoca a asamblea deberá contener el lugar y fecha de la reunión, así como los asuntos

---

<sup>55</sup> Artículo 23 de la *Ley Agraria*.

<sup>56</sup> Artículo 24 de la *Ley Agraria*.

<sup>57</sup> Artículo 135 de la *Ley Agraria*.

a tratar. Es responsabilidad del Comisariado ejidal o comunal vigilar que las cédulas permanezcan pegadas hasta el día de la asamblea. Si se trata de asambleas calificadas la convocatoria debe ser expedida al menos con un mes de anticipación a la fecha de su realización. Este es un primer requisito que las diferencia de las asambleas simples.

El quórum necesario para la instalación válida de una asamblea depende de si se trata de una simple o calificada. Para el primer caso se necesita la presencia de al menos el cincuenta por ciento más uno de todos los ejidatarios o comuneros reconocidos, o de sus apoderados; para el segundo caso se requiere la presencia de de la menos las tres cuartas partes de ellos y no se admiten apoderados. Si ese quórum no se alcanzara en la primera convocatoria el Comisariado Ejidal o comunal, el Consejo de Vigilancia o la Procuraduría Agraria convocarán ahí mismo a la segunda asamblea. Si se trata de asamblea simple deberá celebrarse dentro de un plazo no menor de ocho días ni mayor de treinta. Cuando se convoque por segunda convocatoria y se trate de asamblea simple, ésta se realizará cualquiera que sea el número de asistentes, pero cuando se trate de asamblea calificada sólo se llevará a cabo si concurre el cincuenta por ciento más uno de los integrantes del ejido o la comunidad agraria.<sup>58</sup> Si esto no sucede habrá que volver a convocar como si se tratara de una segunda convocatoria.

La toma de resoluciones también varía, según sea asamblea simple o calificada. En el primer caso se toman por mayoría simple –cincuenta más uno de los presentes– y las resoluciones son válidas aún para los disidentes y ausentes. En caso de empate el Presidente del Comisariado Ejidal o Comunal tiene el voto de calidad para desempatar. En el caso de las

asambleas calificadas se necesita el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los asistentes y se requiere la certificación de la Procuraduría Agraria y un fedatario público que deberán estar presentes.

De todas las asambleas se debe levantar el acta correspondiente firmada por los miembros del Comisariado Ejidal o Comunal y del Consejo de Vigilancia, así como por los ejidatarios o comuneros presentes que deseen hacerlo. En caso de que exista alguna inconformidad sobre los acuerdos establecidos en el acta, el ejidatario o comunero lo manifestará con su firma bajo protesta haciendo constar el hecho. Cuando se trate de asambleas donde se discutan asuntos establecidos en las fracciones VII a XIV del artículo 23 de la *Ley Agraria*, el acta deberá ser pasada ante el fedatario público y firmada por el representante de la Procuraduría Agraria que asista a la misma e inscriba en el Registro Agrario Nacional.<sup>59</sup>

#### Asambleas simples y calificadas

FORMALIDADES	SIMPLES	CALIFICADAS
Periodo	Cada seis meses Artículo 23, <i>Ley Agraria</i>	Por asuntos tratados en las fracciones VII a XIV del artículo 23, <i>Ley Agraria</i> .
Competencia	Artículo 23 fracciones I a VI y XV.	Artículo 23 fracciones VII a XIV.

<sup>58</sup> Artículo 26 de la *Ley Agraria*.

<sup>59</sup> Artículo 31, *Ley Agraria*.

FORMALIDADES	SIMPLES	CALIFICADAS
Convocatoria	Comisariado Ejidal o Consejo de Vigilancia o por 20 ejidatarios o 20% del total de ejidatarios que integren el núcleo de población ejidal.	Comisariado Ejidal o Consejo de Vigilancia o por 20 ejidatarios o 20% del total de ejidatarios que integren el núcleo de población ejidal.
Primera convocatoria	De 8 a 15 días.	30 días. Notificará a la Procuraduría Agraria y al Fedatario Público.
Instalación en primera convocatoria	La mitad más uno de los ejidatarios	Tres cuartas partes de los ejidatarios.
Segunda convocatoria	No menos de 8 ni más de 30 días.	No menos de 8 ni más de 30 días. Notificará a la Procuraduría Agraria y al Fedatario Público.
Instalación en segunda convocatoria	Con la cantidad que sea el número de ejidatarios concurrentes.	La mitad más uno de los ejidatarios.
Lugar de celebración	Dentro del ejido en lugar habitual, salvo causa justificada.	Dentro del ejido en lugar habitual, salvo causa justificada.

FORMALIDADES	SIMPLES	CALIFICADAS
Asistencia	Puede asistir un mandatario con carta-poder suscrita ante dos testigos ejidatarios o avecindados.	Tiene que ser ejidatario titular.
Votación	Mayoría de votos de ejidatarios presentes, en caso de empate el presidente del Comisariado Ejidal tendrá voto de calidad.	Dos terceras partes de los asistentes de la asamblea.
Formalidades especiales para asuntos de las fracciones VII a XIV, del artículo 23.		Con presencia de un representante de la Procuraduría Agraria y un Fedatario Público.
Acta de Asamblea	Firmada por el Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia, por los ejidatarios presentes que deseen hacerlo	Se pasará ante la fe del fedatario público y será firmada por el representante de la Procuraduría Agraria que asista, e inscrita en el Registro Agrario Nacional.

Fuente: Artículos 23 al 31 de la *Ley Agraria*.



## 2. Comisariado Ejidal

El Comisariado es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, así como de la representación y gestión administrativa del ejido o la comunidad agraria. Está constituido por un presidente, un secretario y un tesorero, propietarios y sus respectivos suplentes, todos electos por la asamblea general. Puede contar con las comisiones y los secretarios auxiliares que señale el reglamento interno,<sup>60</sup> donde también deberá incluirse la forma y extensión de las funciones de cada miembro del comisariado. Si no se expresara nada, se entenderá que los miembros del Comisariado actúan conjuntamente en todos los actos que realicen.

El Comisariado tiene la obligación de representar al núcleo de población ejidal o comunal y administrar los bienes comunes del ejido, en los términos que sean establecidos en la asamblea, con las facultades de un apoderado general para los actos de administración, pleitos y cobranzas; debe procurar que se respeten los derechos de todos los ejidatarios del núcleo de población, así como la obligación de convocar a la asamblea en los términos de la ley y cumplir los acuerdos que se dicten en las mismas. También es su obligación dar cuenta a la asamblea de las labores efectuadas y del movimiento de los fondos, así como de los trabajos de aprovechamiento de las tierras de uso común y el estado en que se encuentren.<sup>61</sup>

Los integrantes de los comisariados durarán en sus funciones tres años y no pueden ser reelectos durante un lapso igual al que estuvieron en ejercicio;<sup>62</sup> pueden ser removidos por acuerdo de

---

60 Artículo 32, *Ley Agraria*.

61 Artículo 33, *Ley Agraria*.

62 Artículo 39, *Ley Agraria*.

la asamblea, en los términos de la normatividad aplicable<sup>63</sup> y si al término del periodo de las funciones del Comisariado Ejidal, no se han celebrado elecciones, los miembros propietarios serán sustituidos de forma automática por sus suplentes.<sup>64</sup> Ningún miembro del Comisariado Ejidal o Comunal en funciones, puede adquirir tierras u otros derechos ejidales o comunales, excepto por herencia.<sup>65</sup>

## 3. Consejo de Vigilancia

El Consejo de Vigilancia es el órgano del ejido y la comunidad agraria encargado de vigilar que los actos del comisariado ejidal o comunal se ajusten a lo dispuesto por la Ley, el Reglamento y los acuerdos de la asamblea general. Se integra por un presidente y dos secretarios propietarios, con sus respectivos suplentes<sup>66</sup>, electos en asamblea general a través de voto secreto y escrutinio público e inmediato; en caso de empate los puestos se asignarán por sorteo entre los individuos que hubiesen tenido la misma cantidad de votos.

Para ser miembro del Consejo de Vigilancia es requisito ser ejidatario o comunero del núcleo agrario correspondiente, haber trabajado en él durante los últimos seis meses, encontrarse en pleno goce de sus derechos, no haber sido sentenciado por delito intencional que hubiera ameritado pena privativa de la libertad y trabajar en el núcleo agrario mientras dure su encargo;<sup>67</sup> estarán en funciones tres años y no podrán ser electos

---

63 Artículo 40, *Ley Agraria*.

64 Artículo 39, *Ley Agraria*.

65 Artículo 34, *Ley Agraria*.

66 Artículo 35, *Ley Agraria*.

67 Artículo 38 de la *Ley Agraria*.

para ningún otro cargo dentro del ejido, sino hasta que hayan transcurrido tres años posteriores al término de las mismas.

De acuerdo con el artículo 36 de la *Ley Agraria*, son facultades y obligaciones del Consejo de Vigilancia:

- I. Vigilar que los actos del comisariado se ajusten a los preceptos de la ley y a lo dispuesto por el reglamento interno o la asamblea;
- II. Revisar las cuentas y operaciones del comisariado a fin de darlas a conocer a la asamblea y denunciar ante ésta las irregularidades en que haya incurrido el comisariado;
- III. Convocar a asamblea cuando no lo haga el comisariado; y
- IV. Las demás que señalen la ley y el reglamento interno del ejido.

Los integrantes del Comisariado Ejidal como del Consejo de Vigilancia pueden ser removidos en cualquier momento por acuerdo de la asamblea, esto puede ser en reunión ordinaria o especial o también que sea convocada por la Procuraduría Agraria, a partir de la solicitud de por lo menos 25% de los ejidatarios del núcleo de población.

#### **4. Junta de pobladores**

La *Ley Agraria* prevé otra instancia de participación comunitaria que no forma parte de la estructura organizativa del ejido o la comunidad y tampoco es obligatorio que se integre, pero resulta importante tenerla presente. El artículo 41 de dicha Ley establece que podrá constituirse en cada ejido o comunidad una junta de pobladores, como órgano de participación comunitaria, integrada por ejidatarios –o comuneros– y

avecindados del núcleo de población correspondiente, “la que podrá hacer propuestas sobre cuestiones relacionadas con el poblado, sus servicios públicos y los trabajos comunitarios del asentamiento humano”. La diferencia de la junta de pobladores con la asamblea general de ejidatarios o comuneros radica en dos aspectos centrales: mientras esta se integra con ejidatarios o comuneros con derechos agrarios debidamente acreditados y por lo mismo participan de todas las decisiones del ejido o comunidad, la junta se integra también con avecindados pero sólo para discutir aspectos relacionados con el poblado, ni siquiera con las tierras urbanas.

La *Ley Agraria* es omisa en la forma en que se convocará la junta, el quórum necesario para que funcione y la forma de tomar sus acuerdos para que resulten válidos, limitándose a expresar que “la integración y funcionamiento de las juntas de pobladores se determinará en el reglamento que al efecto elaboren los miembros de la misma y podrá incluir las comisiones que se juzguen necesarias para gestionar los intereses de los pobladores”. Valdría la pena una reforma que dijera que en caso de que no exista reglamento o no incluya este aspecto, se aplicará en lo conducente lo dispuesto para las asambleas ejidales.

Atendiendo al artículo 42 de la *Ley Agraria*, las atribuciones y obligaciones de las juntas de pobladores son las siguientes:

- I. Opinar sobre los servicios sociales y urbanos ante las autoridades municipales; proponer las medidas para mejorarlos; sugerir y coadyuvar en la tramitación de las medidas sugeridas;
- II. Informar en conjunto con el Comisariado ejidal a las autoridades municipales sobre el estado que guarden las

escuelas, mercados, hospitales o clínicas y, en general, todo aquello que dentro del asentamiento humano sea de interés de los pobladores;

- III. Opinar sobre los problemas de vivienda y sanitarios, así como hacer recomendaciones tendientes a mejorar la vivienda y la sanidad;
- IV. Dar a conocer a la asamblea del ejido las necesidades que existan sobre solares urbanos o los pendientes de regularización; y
- V. Las demás que señale el reglamento de la junta de pobladores, que se limiten a cuestiones relacionadas con el asentamiento humano y que no sean contrarias a la ley ni a las facultades previstas por esta ley para los órganos del ejido.

La *Ley Agraria* también es omisa en cuanto a los posesionarios. Valdría la pena revisar si algún derecho se les puede reconocer sobre las tierras parceladas o de asentamiento humanos. Uno de ellos pudiera ser participar en las asambleas con voz pero sin voto, por ejemplo.

## IX. Tierras ejidales y comunales

Se consideran tierras ejidales las que han sido dotadas por el Estado a grupos de campesinos que carecían de ellas<sup>68</sup>, las que los tribunales agrarios llegaron a otorgarles resolviendo el rezago agrario<sup>69</sup>, las que un grupo de campesinos incorpore a ese régimen<sup>70</sup>, o las que un ejido adquiera por cualquier vía legal, como podría ser la compraventa o la donación. De acuerdo al destino de ellas, es decir, para lo que se pueden utilizar, la *Ley Agraria* establece que pueden dividirse en tierras de asentamiento humano, tierras de uso común y tierras parceladas.<sup>71</sup> Cada una de ellas tiene una regulación diferente.

Por su parte, las tierras comunales son las que han sido reconocidas como tales por una acción agraria de restitución a comunidades que hayan sido despojadas de ellas, un acto de jurisdicción voluntaria por quienes guardan el estado comunal, siempre que no exista litigio derivado de la posesión de dichas tierras, la resolución de un juicio promovido por quienes el estado comunal cuando exista oposición de parte la interesada, respecto a las pretensiones del núcleo agrario, o el procedimiento de conversión de un ejido a comunidad agraria.<sup>72</sup> La *Ley Agraria* nada dice con respecto al destino de las tierras comunales pero, como ya se explicó anteriormente, de acuerdo con el artículo 107 de la misma Ley, es aplicable a las comunidades

---

68 Artículo 43 de la *Ley Agraria*.

69 Artículo tercero transitorio de la reforma al artículo 27 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992 y tercero transitorio de la *Ley Agraria* del 26 de febrero de 1992.

70 Artículo 90 de la *Ley Agraria*.

71 Artículo 44 de la *Ley Agraria*.

72 Artículo 98 de la *Ley Agraria*.

toda la regulación de los ejidos, siempre que no se opongan a su carácter de inalienable, inembargable e imprescriptible. De esta manera, la comunidad puede tener tierras parceladas, de uso común y de asentamiento humano, pero en el caso de los solares, éstos siguen siendo de la comunidad.

## 1. Tierras de asentamiento humano

Las tierras de asentamiento humano “integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, que está compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal”<sup>73</sup>. No son los lugares donde habitan los ejidatarios, sino el espacio que han destinado para hacerlo; tampoco se limita a los solares donde tienen sus habitaciones porque incluye espacios públicos como oficinas, escuelas áreas deportivas y recreativas y todas las que consideren necesarias para el desarrollo de su vida comunitaria, además de los espacios para planear el crecimiento de la población ejidal.

Las tierras de asentamiento humano tienen una protección especial que las asemeja a tierras comunales, ya que son inalienables, imprescriptibles e inembargables y cualquier acto que se realice sobre ellas contraviniendo esta disposición es nulo de pleno derecho, es decir, que quien tenga interés en que, nada más, se nulifique no tiene que probar que se realizó mal sino que se llevó a cabo. Sólo una excepción existe a esta disposición: que el ejido o comunidad acuerde en asamblea general aportar las tierras de asentamiento humano al municipio o al Estado para que se dediquen al servicio público.

Este tipo de tierras, su señalamiento, ubicación, extensión, delimitación y fraccionamiento en solares o espacios para uso

público, deben ser autorizados por la asamblea general de ejidatarios, en los términos del artículo 23, fracción VII de la *Ley Agraria*, con la intervención de las autoridades municipales, ya que por disposición del artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, a ellas corresponde, además de la prestación de los servicios públicos, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, entre otras funciones relacionadas con las zonas urbanas.

Siendo en las tierras de asentamiento humano donde se ubicará la zona urbana, su constitución invariablemente debe incluir los solares donde los ejidatarios ubicarán sus casas para habitación, cuya extensión será determinada por los propios ejidatarios. La *Ley Agraria* establece como derecho de los ejidatarios recibir gratuitamente un solar cuando la zona urbana se constituya, el cual será de su propiedad. Esta disposición se aparta de lo dispuesto por la misma *Ley Agraria* para las tierras de asentamiento humano en general, a las que declara inalienables, inembargables e imprescriptibles, ya que al ser el solar propiedad de los ejidatarios a quienes se les asigne pierde esas cualidades.

Los solares deberán distribuirse de manera equitativa entre los integrantes del ejido, en presencia de la Procuraduría Agraria y de acuerdo con el plano que previamente haya aprobado la asamblea general y se encuentre inscrito en el Registro Agrario Nacional. Esta institución a su vez deberá extender los títulos que amparen dichos solares y los ejidatarios, una vez que se los entreguen, deberán inscribirlos en el Registro Público de la Propiedad. Si después de satisfechas las necesidades de los

---

<sup>73</sup> Artículo 63 de la *Ley Agraria*.

ejidatarios quedaran solares, la asamblea podrá autorizar su venta o renta.<sup>74</sup>

## 2. Tierras de uso común

La *Ley Agraria* se refiere a las tierras de uso común por exclusión de los otros tipos de tierras ejidales. Así, su artículo 73 expresa que son aquellas que no son ni de asentamiento humano ni parceladas. También afirma que constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido, una afirmación que jurídicamente resulta ineficaz porque no establece los mecanismos para lograr el propósito que enuncia. Lo que sí resulta trascendente es la declaración de que son inalienables, imprescriptibles e inembargables, característica que las asemeja con las tierras destinadas al asentamiento humano y las tierras de las comunidades agrarias.<sup>75</sup> La excepción es que se pierden tales características, si se aportan a la formación de sociedades mercantiles, como ya se explicó con anterioridad.

Aunque las tierras sean de uso común, los ejidatarios en lo particular tienen derechos sobre ellas, de la manera que ellos mismos establezcan, y si no lo hacen, de manera proporcional, entre todos. Es un caso semejante a lo que en derecho civil se conoce como parte alícuota en la co-propiedad, que les da derecho a los co-propietarios a partes iguales de la propiedad y sus frutos. A esto último se refiere el párrafo segundo del artículo 74 de la *Ley Agraria* cuando establece que el uso, aprovechamiento, acceso y conservación de las tierras de uso común deben regularlos los propios ejidatarios en su reglamento.

---

74 Artículos 68 y 69 de la *Ley Agraria*.

75 Artículo 74 de la *Ley Agraria*.

No está de más recordar que el artículo 11 de la misma ley dispone que: “la explotación colectiva de las tierras ejidales puede ser adoptada por un ejido cuando su asamblea así lo resuelva, en cuyo caso deberán establecerse previamente las disposiciones relativas a la forma de organizar el trabajo y la explotación de los recursos del ejido, así como los mecanismos para el reparto equitativo de los beneficios, la constitución de reservas de capital, de previsión social o de servicios y las que integren los fondos comunes”. Además también establece que “los ejidos colectivos ya constituidos como tales o que adopten la explotación colectiva podrán modificar o concluir el régimen colectivo mediante resolución de la asamblea, en los términos del artículo 23 de esta ley”.

El ejido, por acuerdo de la asamblea general, puede celebrar contratos de asociación o aprovechamiento con otras personas, los cuales deben tener una duración acorde a las necesidades del proyecto productivo pero no mayor de treinta años.<sup>76</sup> También pueden otorgar en garantía el usufructo de las tierras de uso común, a instituciones de crédito o a personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales. En caso de incumplimiento el acreedor deberá acudir al Tribunal Agrario para hacer efectivo su derecho hasta por el tiempo que se hubiera pactado, después el usufructo volverá al titular de la parcela.<sup>77</sup>

También puede el ejido, de acuerdo con el artículo 75 de la *Ley Agraria*, transmitir el dominio, es decir, la propiedad de este tipo de tierras a sociedades mercantiles o civiles de las que sea parte. Como ya se mencionó, para hacerlo en asamblea general calificada deberán acordar su participación, sometiendo a

---

76 Artículo 45 de la *Ley Agraria*.

77 Artículo 46 de la *Ley Agraria*.



la opinión de la Procuraduría Agraria, en contenido de la escritura constitutiva de dicha sociedad. En la misma asamblea donde los ejidatarios decidan la aportación de sus tierras para la formación de una sociedad mercantil o civil deberán resolver si las acciones o partes sociales, según la naturaleza de la empresa que se forme, corresponderán al ejido o a cada uno de los ejidatarios que participan y que su valor sea cuando menos igual al precio de referencia que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito.<sup>78</sup>

### 3. Tierras parceladas

Las tierras parceladas son aquellas que la asamblea general del ejido ha decidido convertir en parcelas para que cada ejidatario en particular ejerza derechos de uso y aprovechamiento sobre la que le corresponda. Las parcelas siguen siendo propiedad colectiva del ejido, por lo que sigue estando prohibida su disposición —es decir, entregarla a otras personas— sin autorización de aquel. Lo que si pueden hacer, de acuerdo con el artículo 45 de la *Ley Agraria* es —igual que el ejido sobre las tierras de uso común— celebrar contratos de asociación o aprovechamiento con otras personas, los cuales deben tener una duración acorde a las necesidades del proyecto productivo pero no mayor de treinta años. También pueden otorgar en garantía el usufructo de sus parcelas a instituciones de crédito o a personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales, en los mismos casos y condiciones que lo puede hacer el ejido con las tierras de uso común.

---

<sup>78</sup> Artículo 75, fracción IV de la *Ley Agraria*.

Las parcelas que se adjudiquen a los ejidatarios tienen una extensión límite. Ningún ejidatario puede, legalmente, ser titular de derechos parcelarios sobre una extensión mayor que la equivalente al 5% de las tierras ejidales, ni de más superficie que la equivalente a la pequeña propiedad, incluyendo los derechos que tenga sobre esta. Finalmente, hay que decir que los derechos que los ejidatarios tengan sobre sus parcelas se acreditan con el certificado que extiende el Registro Agrario Nacional o el Tribunal Agrario correspondiente.<sup>79</sup>

Las tierras parceladas deben incluir la Unidad Agrícola Industrial de la Mujer (UAIM) la Unidad Productiva para el Desarrollo Integral de la Juventud (UPDIJ)<sup>80</sup>, una superficie para el establecimiento de una granja agropecuaria o de industrias rurales para mujeres mayores de dieciséis años<sup>81</sup>, la parcela escolar.<sup>82</sup> Se entiende que el objetivo de estas parcelas es favorecer la posibilidad de que las mujeres y jóvenes tengan espacios para el desarrollo de actividades productivas propias y los estudiantes realicen actividades de desarrollo rural.

La *Ley Agraria* — artículo 59 — declara nula de pleno derecho la asignación de parcelas en bosques o selvas tropicales, lo cual equivale a decir que dichas asignaciones no tienen ningún efecto y no es necesario acudir al Tribunal Agrario para que las declare nulas, pues ya lo son. Como consecuencia de ello las tierras con bosques o selvas tropicales siempre serán de uso común. Seguramente los legisladores pensaron que de esa manera se podría aprovechar y conservar de mejor manera esos recursos naturales.

---

<sup>79</sup> Artículo 78 de la *Ley Agraria*.

<sup>80</sup> Artículos 63 y 72 de la *Ley Agraria*.

<sup>81</sup> Artículo 71 de la *Ley Agraria*.

<sup>82</sup> Artículo 70 de la *Ley Agraria*.

### Tierras Ejidales y Comunales

TIERRAS	SUPERFICIE EN 2001	REPRESENTA DE LA SUPERFICIE DE PROPIEDAD SOCIAL 105,052,369	SUPERFICIE EN 2007	REPRESENTA DE LA SUPERFICIE DE PROPIEDAD SOCIAL 105,949,097
U s o Común	69,076,861	65.8%	69,298,786	65.4%
Asenta- miento Huma- no	1,111,542	1.4%	1,370,929	2.9%
Parce- ladas	34,436,973	32.8%	33,628,597	31.7%

Fuente: INEGI, VIII, Censo Ejidal y el IX Censo Ejidal

## X. Afectaciones a la propiedad

El derecho a la propiedad no ha sido ni es absoluto, por muchas décadas estuvo sujeto al interés social y ahora lo está a los intereses económicos de los dueños del capital. Para lograrlo se valen de algunos instrumentos establecidos en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* como la expropiación y la imposición de modalidades, que cuando se aprobó la actual Carta Magna los constituyentes los incluyeron para darle un sentido social a la propiedad privada y ahora los gobernantes los usan para favorecer a los grandes inversionistas, como se verá más adelante. Veamos cómo ha sido esto.

### 1. Expropiación

Una de las formas jurídicas de atentar contra la propiedad de las tierras y los territorios indígenas es la expropiación. Se trata de un acto unilateral emitido por los titulares de la Administración Pública, federal o estatal, cuyo fin es privar a los propietarios, privados o sociales, del uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes “por causa de utilidad pública”, otorgándoles una indemnización por el perjuicio que sufran por ello. Su fundamento es el párrafo segundo del artículo 27 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que textualmente expresa: “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización”. Hay que recordar que la propiedad originaria es de la nación y la propiedad ejidal, comunal o privada es derivada, de ahí que con la expropiación la propiedad que la sufre vuelve a su propietario principal. Cuando el Estado enfocaba sus esfuerzos a la satisfacción de las necesidades de los mexicanos ésta era una medida bastante justa, pues privilegiaba el bien común sobre el particular, pero en los tiempos actuales sucede lo contrario,

ya que las expropiaciones se están realizando para despojar de sus propiedades a los ejidos y comunidades y entregarlos a los dueños de empresas que lo que buscan es satisfacer un interés personal.

Para que esto sea posible influye que la doctrina jurídica no ha desarrollado una concepción aceptable sobre la utilidad pública. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien en sus resoluciones se ha ocupado de ella, ha dicho que “la tesis de la ‘utilidad pública’, en sentido genérico, abarca tres causas específicas: la ‘utilidad pública’ en sentido estricto, o sea, cuando el bien expropiado se destina directamente a un servicio público; la ‘utilidad social’ que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de manera inmediata y directa a una clase social determinada e inmediatamente a toda la colectividad; y la ‘utilidad nacional’, que exige se satisfaga la necesidad que tiene un país, de adoptar medidas para hacer frente a situaciones que le afecten como entidad política o como entidad internacional”.<sup>83</sup> Es la noción más cercana de lo que se puede entender como utilidad pública y como veremos, muchas de las actividades que leyes recientes califican como tal, se apartan de ella.

La figura no es nueva. Viene de los años cardenistas, cuando había un proyecto de fortalecimiento nacional. El problema es que ahora se está usando para fomentar el lucro individual en detrimento del bien común y de la propiedad social. Esto es posible porque, de acuerdo con la disposición del artículo 27 constitucional, lo único que se necesita para llevarlo a cabo es que la mentada utilidad pública se encuentre contemplada en alguna ley. Y no se encuentra en una sino en varias. A parte de las causales contempladas en la *Ley de Expropiación*, también se contemplan en el *Código Civil*, la *Ley Agraria*, la *Ley General*

*de Asentamientos Humanos* la *Ley de Aguas Nacionales*, la *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*, la *Ley de Desarrollo Forestal Sustentable*, la *Ley Minera*, la *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*, la *Ley de Hidrocarburos*, la *Ley de Energía Geotérmica*, la *Ley de la Industria Eléctrica* y la *Ley Federal de Zonas Económicas Especiales*, entre otras, todas ellas con incidencia en las tierras y los recursos naturales.

Inclusive el artículo 93 de la *Ley Agraria* expresa que los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna o algunas de las siguientes causas de utilidad pública: establecimiento, explotación o conservación de un servicio o función públicos; realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo; realización de acciones para promover y ordenar el desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros; explotación del petróleo, su procesamiento y conducción, la explotación de otros elementos naturales pertenecientes a la nación y la instalación de plantas de beneficio asociadas a dichas explotaciones; regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural; creación, fomento y conservación de unidades de producción de bienes o servicios de indudable beneficio para la comunidad; la construcción de puentes, carreteras, ferrocarriles, campos de aterrizaje y demás obras que faciliten el transporte, así como aquellas sujetas a la *Ley de Vías Generales de Comunicación* y líneas de conducción de energía, obras hidráulicas, sus pasos de acceso y demás obras relacionadas; y las demás previstas en la *Ley de Expropiación* y otras leyes.

No existe, pues, ninguna duda de que las tierras ejidales pueden ser expropiadas, por las causas de utilidad pública que se enumeran en la *Ley Agraria*, a las que habrá de agregar las que establece la *Ley de Expropiación* y otras leyes, de las cuales

83 Citada en: López Bárcenas, Francisco, *Autonomía y derechos indígenas en México*, Sexta edición, Universidad Autónoma de San Luis Potosí-Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispat, A. C., México, 2015, p. 152.

ya hemos mencionado algunas. Para hacerlo, las autoridades federales deberán seguir el procedimiento establecido en el Reglamento de la *Ley Agraria* en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, sin que sea legalmente correcto que se aplique otro, como pudiera ser el contenido en la *Ley de Expropiación*, que sólo rige en la propiedad privada y si se quisiera aplicar uno diverso estaremos frente a un acto claramente ilegal.

Algunas de estas leyes no establecen expresamente que proceda la expropiación para cumplir su objetivo. Es el caso de la *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*, la *Ley de Hidrocarburos*, la *Ley de Energía Geotérmica* y la *Ley de la Industria Eléctrica* y la *Ley Federal de Zonas Económicas Especiales*. Eso no significa que la expropiación no pueda llevarse a cabo pues como ya se dijo, es suficiente con que se exprese que la actividad para la que se busca expropiar tiene carácter de “utilidad pública” para que ésta proceda, ya que es el único requisito que establece la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, además de indemnizar al afectado, claro. Es importante vigilar que realmente sea de utilidad pública tal actividad pues muchas de ellas —el artículo 6 de la *Ley Minera*, por ejemplo— declaran de utilidad pública actividades a todas luces de carácter privado y se puede argumentar esta anomalía si se está en contra de la expropiación.

Caso aparte es el de la *Ley de Asociaciones Público Privadas*, que en su artículo 76 establece que: “para acreditar la existencia de la utilidad pública bastará el dictamen de la dependencia o entidad en que se demuestre la factibilidad técnica y rentabilidad social del proyecto de asociación público-privada” y en el 81 llega al grado de prescribir que “cuando la expropiación verse sobre bienes sujetos al régimen comunal o ejidal, prevalecerá lo dispuesto en la presente ley y sólo en lo no previsto por la misma, se aplicarán de manera supletoria las disposiciones en materia de expropiación contenidas en la

*Ley Agraria* y su Reglamento”. Ni una ni otra disposición son válidas jurídicamente. La primera porque no puede ser una autoridad estatal la que determine la utilidad pública sino la ley y en su caso la realidad social; lo segundo porque esta ley no puede disponer la inaplicabilidad de la *Ley Agraria* que, además, como en ella misma se dispone, “es reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria y de observancia general en toda la República” y, en todo caso, en lo que ella no prevea podrá aplicar supletoriamente otra legislación. De acuerdo con esto, cuando se quiera expropiar bienes ejidales o comunales deberá hacerse conforme a lo que la *Ley Agraria* dispone y solo en caso de que existan supuestos no regulados, podría aplicarse lo dispuesto en la *Ley de Asociaciones Público Privadas*.

## 2. Imposición de modalidades

La segunda forma de restringir el derecho sobre los territorios y los recursos naturales es la imposición de modalidades, una figura establecida en el párrafo tercero del propio artículo 27 constitucional, el cual determina que “la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...”. De acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación “por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que modifique, esencialmente, la forma de ese derecho”, lo cual implica la introducción de “un cambio general en el sistema de propiedad” que se traduce en “una limitación o transformación del derecho de propiedad”. En síntesis, la modalidad es equivalente a limitación consistente “en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que este no sigue gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder legislativo, de todas las facultades

inherentes a la extensión actual de su derecho”.<sup>84</sup> La imposición de modalidades a la propiedad se regula en diversas leyes, entre ellas la *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*, el *Código Civil*, la *Ley Minera*, la *Ley de Hidrocarburos* y la *Ley de la Industria Eléctrica*; en ellas las modalidades se denominan Áreas Naturales Protegidas, servidumbres y ocupación temporal. A continuación se analizan cada una de estas figuras.

### 3. Áreas Naturales Protegidas

En el sistema jurídico mexicano la *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente* contempla algunas disposiciones y lo hace fundamentalmente para la formulación del ordenamiento ecológico y la creación de áreas naturales protegidas. El primero es un instrumento de la política ambiental que tiene por objeto “regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos”. Ahora bien, una área natural protegida es una zona del territorio nacional “en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas”. Para lograr lo anterior, de acuerdo con el artículo 44 de la citada ley, “los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas deberán sujetarse a las modalidades que de conformidad con la presente

Ley, establezcan los decretos por los que se constituyan dichas áreas, así como a las demás previsiones contenidas en el programa de manejo y en los programas de ordenamiento ecológico que correspondan.

Actualmente, en la república mexicana existen 174 Áreas Naturales Protegidas (ANP) de México, que se agrupan de la siguiente manera: 41 reservas de la biosfera que ocupan 12,652,787 hectáreas; 67 parques nacionales, con 1,482,489 hectáreas; 5 monumentos naturales, con 16,268 hectáreas; ocho áreas de protección de recursos naturales, con 4,440,078 hectáreas; 35 de protección de flora y fauna, con 6,646,942 hectáreas y 18 santuarios, con 25,384,818 hectáreas. En conjunto abarcan 25,384,818 hectáreas, que representan el 12.92 % del territorio nacional. Creadas para proteger la riqueza biológica del país, difícilmente cumplen con su objetivo pues, de acuerdo con la propia Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas sólo 42 tienen programas de manejo; en otras palabras, de toda la tierra y recursos naturales a la que se le han impuesto modalidades sólo en alrededor de 9 millones de hectáreas se tienen definidos los objetivos, planes y esquemas de conservación.<sup>85</sup>

La declaración de Área Naturales Protegidas de un espacio determinado del territorio mexicano implica que sus dueños o poseedores no pueden realizar todas o parte de las actividades que realizaban antes de tal declaratoria. Un claro ejemplo es el caso del pueblo Cucapá, en el estado de Baja California, cuyos integrantes no pueden pescar libremente porque el lugar del mar donde acostumbraban hacerlo tradicionalmente quedó en la zona núcleo de la Reserva de la Biosfera Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado. Como la pesca

---

84 Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación, t. 157-162, primera parte, séptima época, pleno, p. 315. Citada en: Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, Primera reimpresión, Porrúa, México, 2005, p. 751.

---

85 “Narco, entre las nuevas amenazas para las áreas protegidas del país”, *La Jornada*, 30 de mayo de 2010.



es una actividad importante para su alimentación y para obtener algunos recursos económicos con que satisfacer sus necesidades, en las temporadas de pesca lo hacen sin permiso y son perseguidos por las autoridades y si los detienen los ponen en prisión y les decomisan su producto. Es un claro ejemplo de cómo una disposición con un fin noble se desnaturaliza para perjudicar a quienes debía beneficiar.

#### Áreas naturales protegidas en México

NÚMERO DE ANP	CATEGORÍA	SUPERFICIE EN HECTÁREAS	PORCENTAJE DE TERRITORIO NACIONAL
41	Reservas de la Biosfera	12,652,787	6,44
67	Parques Nacionales	1,482,489	0,75
5	Monumentos Naturales	16,268	0,01
8	Áreas de Protección de Recursos Naturales	4,440,078	2,26
35	Áreas de Protección de Flora y Fauna	6,646,942	3,38
18	Santuarios	146,254	0,07
174		25,384,818	12,92

#### 4. Ocupación temporal y servidumbres

Como las Áreas Naturales Protegidas, la ocupación temporal de las propiedades y las servidumbres han servido de mecanismo

para impedir a los propietarios de la tierra puedan ejercer plenamente sus derechos mientras se favorece la actividad de las empresas transnacionales interesadas en los recursos naturales en ellas existentes, entre ellos los minerales. Eso está más claro en la llamada reforma energética que incluyó la reforma de los artículos 27 y 28 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*<sup>86</sup> con el fin de permitir que particulares puedan extraer del subsuelo y procesar el petróleo y gas para introducirlo al mercado, así como generar energía eléctrica en sus diversas modalidades –hidroeléctrica, eólica, solar-, actividades que hasta el 2013 estaban reservadas al Estado, por considerarse estratégicas para el desarrollo del país. Además del cambio constitucional, la reforma incluyó la modificación de 12 leyes, la creación de nueve, con igual número de reglamentos y otros quince reformados y adicionados.

Con relación a la actividad minera, el artículo 19 de la *Ley Minera* establece que las concesiones mineras confieren a sus titulares el derecho a disponer de los terrenos que se encuentren dentro de la superficie que amparen, a menos que provengan de otra concesión minera vigente; otro derecho es el de obtener la: “ocupación temporal o constitución de servidumbre de los terrenos indispensables para llevar a cabo las obras y trabajos de exploración, explotación y beneficio, así como para el depósito de terreros, jales, escorias y graseros, al igual que constituir servidumbres subterráneas de paso a través de lotes mineros”.

El derecho a disponer de los terrenos o la ocupación y constitución de servidumbres para que los titulares de las concesiones puedan realizar sus actividades pareciera que es automático pero no es así, porque el artículo 14 de la propia *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, enfáticamente

<sup>86</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 25 de diciembre de 2013.

determina que: “nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.” De ahí que los titulares de concesiones mineras que pretendan obtener la ocupación temporal de tierras ejidales o comunales deberán llegar a un acuerdo con los propietarios de ellas y, en caso de que éstos no accedan acudir a un tribunal agrario para que resuelva si procede o no.

Sobre la forma de constituir las servidumbres para actividades mineras, el artículo 21 de la *Ley Minera* dispone que la Secretaría de Economía resolverá sobre las solicitudes que reciba para constituir las, “previa audiencia de la parte afectada y dictamen técnico fundado”. El monto de la indemnización se determinará por medio de avalúo practicado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, con base en los criterios que fije el Reglamento de la presente Ley. Se trata pues, de servidumbres administrativas de carácter forzoso, por las cuales el dueño del predio afectado recibirá una indemnización tasada por una institución estatal.

En la actividad energética y eléctrica sucede algo similar. El artículo octavo transitorio, segundo párrafo, que reformó el artículo 28 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* dispuso lo siguiente: “La ley preverá los términos y las condiciones generales de la contraprestación que se deberá cubrir por la ocupación y afectación superficial o, en su caso, la indemnización respectiva”. En el párrafo anterior ya había declarado que “las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, así como el servicio público de transmisión de energía eléctrica [...] se consideran de interés social y orden

público”, dando sustento a la ocupación y afectación de las tierras donde se proyecte realizar esas actividades. Con base en esta disposición, tanto la *Ley de Hidrocarburos*<sup>87</sup> como la *Ley de la Industria Eléctrica*<sup>88</sup> incluyeron dentro de su articulado un capítulo sobre el uso y ocupación superficial de las tierras, la primera en los artículos del 100 al 117 y la segunda en los artículos 71 al 89.

Ambas disposiciones consideran a dichas actividades como de utilidad pública, la primera en su artículo 58, la segunda en su artículo 71; estas disposiciones son el fundamento para que, si lo decidiera, el Presidente de la República procediera a la expropiación de las tierras necesarias para llevarla a cabo, como ya expresamos anteriormente. Paralela a esa facultad, las mencionadas leyes regulan la imposición de modalidades a la propiedad, mismas que denominan ocupación o afectación superficial o constitución de servidumbres. Como se trata de una medida que afecta derechos reales, es importante detenernos en ellas.

El primer párrafo del artículo 100 de la *Ley de Hidrocarburos* expresa:

“La contraprestación, los términos y las condiciones para el uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos necesarios para realizar las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos serán negociados y acordados entre los propietarios o titulares de dichos terrenos, bienes o derechos, incluyendo derechos reales, ejidales o comunales, y los Asignatarios o Contratistas. Tratándose de propiedad privada, además podrá convenirse la adquisición.

<sup>87</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto de 2014.

<sup>88</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto de 2014.

Lo dispuesto en el presente Capítulo será aplicable respecto de los derechos que la *Constitución*, las leyes y los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, reconocen a las comunidades indígenas.”

Por su parte el artículo 71 de la *Ley de la Industria Eléctrica* dice:

“La industria eléctrica se considera de utilidad pública. Procederá la ocupación o afectación superficial o la constitución de servidumbres necesarias para prestar el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica, y para la construcción de plantas de generación de energía eléctrica en aquellos casos en que, por las características del proyecto, se requiera de una ubicación específica, conforme a las disposiciones aplicables.”

Por la forma imperativa en que se encuentra redactadas estas disposiciones, establecen una afectación forzosa de bienes, sean de particulares, ejidos o comunidades agrarias. Esto contraviene lo dispuesto por el artículo 14 de la propia *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que ya citamos anteriormente. No puede alegarse que el artículo octavo transitorio de la reforma constitucional del 25 de diciembre de 2013 autoriza estas ocupaciones porque lo que este expresa es que “la ley preverá los términos y las condiciones generales de la contraprestación que se deberá cubrir por la ocupación y afectación superficial o, en su caso, la indemnización respectiva”. El mencionado artículo no autoriza la ocupación sino la contraprestación por ella, dejando que la ley determine la forma pero no al grado de violentar el derecho contenido en ella misma.

Tratándose de tierras ejidales y comunales, reguladas en

la *Ley Agraria*, existe otro problema, pues el artículo 95 de ella prohíbe las ocupaciones previas. La disposición citada, expresamente dice:

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.

La disposición hace referencia a la ocupación previa a la expropiación, es cierto, pero no es eso lo que importa sino que se trata de un acto que priva a los titulares de las propiedades o posesiones de gozar plenamente de sus derechos sin que autoridad alguna lo haya determinado de esa manera. Otro tanto sucede tratándose de pueblos indígenas. Las disposiciones de la *Ley de Hidrocarburos*, lo mismo que la *Ley de la Industria Eléctrica* que venimos comentando se refieren a comunidades indígenas, lo cual es restrictivo pues el artículo segundo de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* reconoce pueblos indígenas, lo mismo que el *Convenio 169* de la OIT relativo a Pueblos Indígenas. Es precisamente en este documento donde se reconoce una serie de derechos a los pueblos indígenas que pudieran resultar afectados con la ocupación superficial, entre ellos el derecho al territorio y los recursos naturales, así como los valores culturales y espirituales relacionados con sus tierras y territorios.<sup>89</sup>

---

89 Una explicación más amplia sobre este tema, se puede ver en: López Bárcenas, Francisco, *¡La tierra no se vende! Las tierras y los territorios de los pueblos indígenas en México*, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, A. C. Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, A. C.- Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A. C.- Tosepan, S C., México, 2015.

Con la imposición de servidumbres sucede otro tanto. De acuerdo con el artículo 1057 del *Código Civil Federal*, “la servidumbre es un gravamen real impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño”. Se trata de una limitación a la propiedad para que el propietario no realice ciertas actividades en su propiedad y permita que otros sí; por eso pueden ser continuas o discontinuas, aparentes o no aparentes, voluntarias o legales. Su característica es que en un predio al que se llama dominante se limitan las acciones que se pudieran realizar para que en otro llamado sirviente se puedan hacer las propias. Pero aquí no existe ese supuesto porque no hay predio dominante o sirviente sino sólo uno que se ve afectado por actividades diversas.

En materia de hidrocarburos y producción de energía eléctrica el caso es distinto, pues sus leyes determinan que las servidumbres pueden ser voluntarias o forzosas, éstas últimas las puede nombrar el Presidente de la República o un Juez civil si se trata de propiedad privada o un tribunal agrario, si se son tierras ejidales o comunales. Para el caso de la primera, de acuerdo con el artículo 100 de la *Ley de Hidrocarburos* y 73 de la *Ley de la Industria Eléctrica* la contraprestación que el asignatario o contratista haga será negociada y acordada entre los propietarios de los derechos sobre las tierras que serán afectadas, es decir, se les da carácter de actos de derecho privado, aunque el siguiente artículo de la *Ley de Hidrocarburos* expresa que “deberán constar invariablemente en un contrato por escrito, y sujetarse a los lineamientos y modelos de contratos que emita la Secretaría de Energía con la opinión de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano”. Una interpretación sistemática de estas dos disposiciones nos lleva a concluir que las partes negociarán teniendo como base los lineamientos y modelos de contratos que el gobierno ofrezca, una especie de contratos de adhesión

que pueden ser modificados pero no al grado de apartarse de ellos.

Para poder negociar con los propietarios de las tierras o de los derechos sobre ellas los asignatarios o contratistas deberán expresar por escrito sus intenciones, mostrar y describir –explicar– el proyecto para el cual usarán las tierras, la forma jurídica en que pretenden ocupar las tierras –compra, renta, usufructo, permuta, ocupación temporal, imposición de servidumbre, etcétera–, la contraprestación que ofrece por el uso de las tierras y demás derechos o afectaciones de ellas –lo cual puede incluir siembra, bosques, aguas, lugares turísticos, servicios ambientales, usos culturales si son de pueblos indígenas o cualquier otra actividad que ya no podrán realizar. También deberán notificar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y a la Secretaría de Energía sobre el inicio de las negociaciones y está última podrá proponer que intervengan testigos sociales en las negociaciones. Los propietarios de las tierras o de los derechos sobre ellas podrán a su vez solicitar la asesoría de la Procuraduría Agraria.

Si transcurren ochenta días desde el inicio de las negociaciones sin que haya acuerdo el asignatario o contratista puede solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano su mediación para llegar a un acuerdo o bien, acudir al juez de Distrito competente si se trata de propiedad privada, o el Tribunal Unitario Agrario correspondiente para que constituya la Servidumbre correspondiente. Si decidió por la mediación y pasan treinta días sin que haya acuerdo, la Secretaría de Energía puede solicitar a la de Desarrollo Agrario, territorial y Urbano –la que estaba de mediadora–, solicite al Presidente de la República la constitución de la servidumbre correspondiente.

La contraprestación, como la ley denomina al pago por el uso de las tierras —según la fracción VI de la *Ley de Hidrocarburos*—, “deberá ser proporcional a los requerimientos del Asignatario o Contratista, conforme a las actividades que se realicen al amparo de la asignación o contrato”. Es probable que con ello el legislador hubiera querido limitar los “excesos” de los reclamos de los propietarios de las tierras, pero no pensó en la desventaja en que se encuentran los campesinos frente a la voracidad de las empresas. Sobre éstos sólo dijo que tienen derecho a la renta por concepto de ocupación, servidumbre o uso de la tierras y el pago de afectaciones de bienes o derechos distintos de la tierra, así como la previsión de los daños y perjuicios, que se podrían sufrir con motivo del proyecto a desarrollar, calculado en función de la actividad habitual de dicha propiedad. Además, tratándose de proyectos que alcancen la extracción comercial de hidrocarburos, un porcentaje de los ingresos que correspondan al Asignatario o Contratista en el proyecto en cuestión, después de haber descontado los pagos que deban realizarse al Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, el cual no podrá ser menor al 0.5% ni mayor al 3% en el caso del Gas Natural No Asociado, y en los demás casos no podrá ser menor al 0.5% ni mayor al 2%, en ambos casos en beneficio de la totalidad de los propietarios o titulares de derechos de que se trate.

Los pagos anteriores pueden realizarse en efectivo o en cualquier otra forma. La ley prevé compromisos para ejecutar proyectos de desarrollo en beneficio de la comunidad o localidad afectada o cualquier otra prestación que no sea contraria a la ley, o una combinación de las anteriores. Visto desde la óptica de los ejidos o comunidades indígenas se debe evaluar cuál es la mejor manera de cobrar los pagos para evitar problemas y utilizar el importe de mejor manera.

Un pueblo bien organizado y consciente de su situación puede preferir obras o dinero en efectivo para invertirlo en lo que le interese; al contrario, uno menos organizado puede preferir dinero en efectivo para repartirlo entre sus miembros o puede dejar en manos de sus representantes la decisión y al final se pueden generar muchos problemas.



## XI. Compraventa y renta de la tierra rural

Uno de los propósitos de las reformas del año de 1992 a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, así como la derogación de la *Ley Federal de Reforma Agraria* y la aprobación de la *Ley Agraria* fue permitir que las tierras circularan en el mercado, lo cual se hizo a través de la compraventa y el arrendamiento, fundamentalmente, por lo que a continuación nos referimos a las disposiciones agrarias sobre esta materia.

### 1. Compraventa

De acuerdo con el artículo 2248 del *Código Civil*, “habrá compraventa cuando uno de los contratantes se obliga a transferir la propiedad de una cosa o de un derecho y, el otro, a su vez, se obliga a pagar por ellos un precio cierto y en dinero”. La compraventa, pues, es un acto por medio del cual los dueños de las tierras pueden traspasar su propiedad sobre ellas a terceras personas, recibiendo a cambio el precio que libremente hubieran pactado. El proceso para la venta de las tierras ejidales es diferente al que se sigue en tierras de propiedad privada. De hecho, antes de las reformas al artículo 27 constitucional de enero de 1992, estaba prohibida la compraventa de tierras ejidales o comunales, las cuales sólo podían transmitirse por herencia. Pero eso se transformó en las reformas al artículo 27 constitucional, del 6 de enero de 1992 y la *Ley Agraria*, del 26 de febrero del mismo año. Con estas reformas se pasó de la prohibición de la venta de las tierras ejidales y comunales a la permisión, siempre que se cumplieran algunos requisitos. Así se desprende del párrafo cuarto de la fracción VII de la

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el cual, textualmente expresa:

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo, establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.<sup>90</sup>

La norma constitucional citada no habla directamente de la venta de las tierras pero lo hace a través de expresiones como “adoptar las condiciones que más le convengan”, “ejercicio de derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela”, “otorgar el uso de sus tierras”, “transmitir derechos parcelarios” “requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea general otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela” y “enajenación de parcelas”. Todas estas expresiones son eufemismos con los que se disfrazan las formas jurídicas que permiten vender, arrendar, dar en usufructo, donar, y en general, transmitir a otros los derechos que el ejido y los ejidatarios tienen sobre sus tierras.

<sup>90</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 1992.

La expresión enajenación de parcelas se refiere a la venta de ellas, para lo cual se tienen que cubrir ciertos requisitos. Para comenzar el ejido deberá tener regularizada su tierra, lo cual implica la delimitación de su polígono, la ubicación de las parcelas de cada ejidatario, las tierras de uso común y las de asentamiento humano. No se trata solo de una exigencia legal sino también económica y de orden práctico: nadie va a comprar un bien sobre el que el titular del derecho no tiene certeza porque caería en la incertidumbre y en el futuro podrían tener problemas con otros miembros del ejido. El gobierno federal, a través de la Procuraduría Agraria dedicó más de una década a subsanar los problemas que hubiera al respecto en todo el país; a través del *Programa de Certificación de Derechos Ejidales* (PROCEDE).

Una vez que se ha delimitado tanto las parcelas de los ejidatarios como las tierras de uso común, y se sabe a quién de ellos pertenecen, así como su ubicación y extensión, se ha dado certeza sobre ellas; ese es el primer paso para que las tierras puedan entrar al mercado y ser materia de compraventa. El segundo es que la asamblea general de ejidatarios autorice la enajenación de las parcelas. De acuerdo con el artículo 23 de la *Ley Agraria* es competencia exclusiva de la asamblea general de ejidatarios la “autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas”, lo cual implica la autorización para que las estas salgan del dominio del ejido.

A eso se refiere el artículo 81 de la *Ley Agraria*, al expresar que “cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios” la asamblea “podrá resolver que los ejidatarios puedan a su vez adoptar el dominio pleno sobre dichas parcelas”; aquí la expresión “adoptar el dominio pleno” no es otra cosa que adquirir la propiedad, cuando sólo se tenían derechos de uso sobre la parcela porque la

propiedad seguía siendo del ejido como un colectivo. Ya con el dominio pleno sobre la parcela, los ejidatarios podrán venderla, atendiendo a lo que dispone el artículo 82 de la misma ley.<sup>91</sup> La autorización de asumir el dominio pleno es de la asamblea, la de llevarlo a cabo es decisión del ejidatario. Para hacerlo no necesita más que solicitar al Registro Agrario Nacional que su parcela sea dada de baja como tierra ejidal y le extienda un título de propiedad privada.

A partir de ese momento el ejidatario puede dar el tercer paso: vender sus tierras al mejor postor. De esa manera la legislación permite la disminución de las tierras que fueron dotadas a sus titulares porque carecían de ellas y las necesitaban para salir adelante. Todavía queda una escollo que salvar, pero ya es económicamente irrelevante: la primer venta deberá realizarse a los familiares del ex-ejidatario y si no les interesara a las personas que hubieran trabajado las parcelas en venta por más de un año, y si no existieran, a cualquier ejidatarios o vecindado del ejido donde pertenecieron las tierras.

Se ha vuelto común que los interesados en la venta de las tierras promuevan que en una misma asamblea los ejidatarios acuerden que sus integrantes asuman el dominio pleno de sus parcelas y éstos acuerden vender en colectivo. Se trata de una práctica irregular ya que antes de vender se tiene que presentar en el Registro Agrario Nacional el acta de la primer asamblea para que la revise y de no encontrarle errores u omisiones la registre. En ese mismo tiempo los inconformes con lo acordado o la forma en que se hizo, si existieran, pueden impugnarla. Y si acuerdan vender antes de registrar el acta donde acuerdan asumir el dominio pleno, nada de esto se podrá realizar.

Si se trata de un área de uso común, no son los ejidatarios en lo particular sino la asamblea general quien tiene que decidir

---

91 *Diario Oficial de la Federación*, 23 de febrero de 1992.

la venta de las tierras. Un ejido también puede transmitir el dominio de sus tierras a una sociedad mercantil de la que quieran formar o forme parte. Se trata de una posibilidad bastante remota porque las empresas no llegan a asociarse con los dueños de las tierras sino a apoderarse de sus riquezas. Pero en caso de que una de ellas aceptara bastaría – de acuerdo con el artículo 75 de la *Ley Agraria* – con que la asamblea general de ejidatarios acordara aportar sus tierras a la sociedad, determinando si las acciones que cubran serán del ejido o de los ejidatarios en particular y el valor de estas acciones.

Existen otros requisitos menores. Uno de ellos es que la Procuraduría Agraria opine sobre “la certeza de la realización de la inversión proyectada, el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales y la equidad en los términos y condiciones que se propongan”; otro, que los ejidatarios designen un comisario que les informe directamente sobre la marcha de la empresa y que en caso de liquidación de ella el ejido o los ejidatarios puedan recibir tierra en pago de su haber social que les corresponda. Hay que insistir que se trata de una hipótesis que difícilmente puede llegar a presentarse porque a los socios capitalistas no les interesa asociarse con los propietarios de las tierras sino utilizarlas y después abandonarlas.

A dos décadas de aquellas reformas profundas al marco jurídico mexicano los resultados comienzan a mirarse. De acuerdo con datos del Registro Agrario Nacional (RAN), hasta el año 2000 se inscribieron 35,803 actos de enajenación de tierras, mientras para el 2008, la cifra había aumentado a 62,055, lo que significa un incremento de 73.3% de este tipo de actos. De lo anterior se puede inferir que conforme el tiempo pasa aumenta la compraventa de tierras ejidales y comunales, principalmente en zonas conurbadas y costeras, de donde se deduce que el destino de las tierras que pasan del régimen social al privado no es la agricultura, sino desarrollos turísticos e inmobiliarios.

Hay que decir que la cantidad que registra el RAN es sólo indicativa ya que muchos actos de este tipo no se registran pues no es una obligación legal hacerlo; lo que es obligación es registrarlos en el Registro Público de la Propiedad, donde se registran las propiedades privadas, pero de ella no se cuenta con datos públicos oficiales.<sup>92</sup>

## 2. Arrendamiento

Los contratos de arrendamiento permiten a los particulares usar y aprovechar los bienes de otros, en este caso las tierras ejidales, a cambio del pago de un precio en dinero. De acuerdo con el artículo 2398 del *Código Civil Federal*, “hay arrendamiento cuando las dos partes contratantes se obligan recíprocamente, una, a conceder el uso o goce temporal de una cosa, y la otra, a pagar por ese uso o goce un precio cierto”. Como en el caso de la compraventa, si las tierras son de propiedad privada no existe mayor problema pues basta que el propietario y el titular de la concesión se pongan de acuerdo libremente en las condiciones en que se llevará a cabo el arrendamiento. Los problemas surgen en las tierras comunales y ejidales. Pero no tampoco son tantos. Al respecto, el artículo 79 de la *Ley Agraria* establece que: “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. Asimismo podrá aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles”.

---

92 Soto Baquero, Fernando y Gómez, Sergio, (editores), *Dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*, FAO, 5 de noviembre de 2012, pp. 315-317.

Como puede verse, el único requisito que la ley exige para que el ejidatario pueda arrendar su parcela es que esté debidamente delimitada para que exista certeza de la superficie que arrienda. Ni la asamblea general de ejidatarios ni sus colindantes pueden oponerse a ello. De acuerdo con el último párrafo del artículo 45 de la *Ley Agraria*, “los contratos que impliquen uso de tierras ejidales por terceros tendrán una duración acorde al proyecto productivo correspondiente, no mayor de treinta años, prorrogables”. Este lapso de tiempo es mayor al que se establece en el propio *Código Civil Federal*, el cual señala —el mismo numeral ya citado— que “el arrendamiento no puede exceder de diez años para las fincas destinadas a habitación y de veinte años para las fincas destinadas al comercio o a la industria”.

De acuerdo con el Censo Agrícola y Ganadero 2007, en el país se encuentran rentadas 2,667,000 hectáreas, 667,000 en aparcería, 1,557,000 prestadas, y “bajo otra forma” 1,435,000 hectáreas. En suma, 6,300,000 hectáreas de tierra son usufructuadas por personas ajenas a los titulares de los derechos ejidales o comunales. El dato puede parecer menor pero si se le ve en contexto no lo es tanto. Resulta que estas tierras si se destinan a la agricultura y en conjunto, las que se dedican a este tipo de actividad ascienden a 31,000,000 de hectáreas y de estas 22,000,000 se cultivan, de ahí que las tierras cuyo titular no las siembra representa el 28.8% de la tierra cultivable. Como es de suponer el arrendamiento lo realizan los agricultores que se dedican a la exportación de alimentos.<sup>93</sup>

Existen otras actividades para las que también se rentan las tierras y son los negocios de las empresas transnacionales

mineras, de explotación y extracción de hidrocarburos, petróleo, gas, generación eléctrica, hidráulica, eólica o solar.

En las dos últimas décadas ha sido cuando estas empresas se han introducido en nuestro país ocupando gran parte del territorio nacional —tan sólo la minera hasta el año 2010 tenía concesionado el 28.58% del territorio— y la manera de ocupar el territorio mexicano ha sido fundamentalmente el arrendamiento. Hay varias razones para ello, una es que les resulta más barato pues una vez que las han explotado pueden abandonarlas y marcharse sin problemas, otra es que, como ya anotamos, la *Ley Agraria* les permite un plazo más amplio que el Código Civil, además de que la primera es omisa mientras el segundo obliga al arrendatario a responder de los perjuicios que la cosa arrendada sufra por su culpa o negligencia, la de sus familiares o sirvientes” y le prohíbe “variar la forma de la cosa arrendada; y si lo hace debe, cuando la devuelva, restablecerla al estado en que la reciba, siendo, además, responsable de los daños y perjuicios”, además de que “si el arrendatario ha recibido la finca con expresa descripción de las partes de que se compone, debe devolverla, al concluir el arrendamiento, tal como la recibió, salvo lo que hubiere perecido o se hubiere menoscabado por el tiempo o por causa inevitable”.

Eso no es todo. La *Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos*, en su artículo 70 expresa que “los propietarios o poseedores de predios de dominio privado y los titulares de áreas concesionadas, cuyos suelos se encuentren contaminados, serán responsables solidarios de llevar a cabo las acciones de remediación que resulten necesarias, sin perjuicio del derecho a repetir en contra del causante de la contaminación”. Como consecuencia de esta disposición, las empresas pueden trasladar su obligación de reparar el daño

---

93 Soto Baquero, Fernando y Gómez, Sergio, (editores), *Dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*, FAO, 5 de noviembre de 2012, pp. 317-318.

ambiental a los dueños de los predios. Además de lo anterior, el siguiente artículo dispone que no puede transferirse la propiedad de sitios contaminados, salvo que la autoridad ambiental lo autorice. En conclusión, un ejidatario o comunero que renta su parcela, puede perder sus derechos sobre ella por sesenta años, pero cuando se la devuelvan puede estar destruida y si está contaminada no podrá venderla.

## XII. Conclusiones

El estudio de la legislación agraria en México muestra que a casi veinte años de haberse implementado las reformas que modificaron sustancialmente el espíritu social que le imprimió la revolución de 1917, es necesario realizar otras reformas que la ajusten a la realidad del campo mexicano a principios del siglo XXI y resuelvan las lagunas jurídicas que se encuentran en ella. Entre los temas que habría que revisar se encuentran los siguientes.

Dado que el título segundo de la *Ley Agraria* se refiere al desarrollo y fomento agropecuarios y en gran medida recoge el espíritu del artículo 27, fracción XX, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, debería incorporarse en esa parte de la Ley la reforma que se realizó al citado artículo constitucional para establecer que “el desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca”.

Se deben revisar los criterios de la pequeña propiedad privada, que en los hechos no resulta pequeña, sobre todo los que se definen por determinados cultivos y la ganadería. En el caso de la propiedad definida por cultivos, los avances tecnológicos vuelven innecesario mantener este tipo de propiedad y en el caso de la propiedad ganadera, debería especificarse en la *Ley Agraria* los criterios para fijarla y no remitir esta facultad al ejecutivo federal, porque con ello se incumple el mandato constitucional pero también porque de esa manera la fijación de este tipo de propiedad se realiza de forma discrecional.

Otro aspecto que se debería revisar es el relativo a los cambios de propiedad forestal a ganadera o de ganadera



a agrícola, manteniendo los límites que tenían antes de las mejoras, porque de ese modo se comete fraude al mandato constitucional de darle un uso social a la tierra, y legislar para impulsar un reparto equitativo de la riqueza nacional y la conservación de los recursos naturales. Lo mismo sucede con los criterios para fijar el coeficiente de agostadero ganadero en tierras forestales ya que se hacen pasar unas tierras por otras y ya declaradas como tales cambiarles el uso sin que por ello cambien sus dimensiones.

Un tercer aspecto que se debería revisar es el de la compraventa y renta de la tierra. Si bien las cifras demuestran que es poca la tierra ejidal que ha pasado a propiedad privada, la mayoría de ella ha sido para fortalecer la industria inmobiliaria, disminuyendo la proporción de la tierra productiva; por esta razón debería acotarse que la tierra que asuma el dominio pleno se siga dedicando a la producción de alimentos. Con relación a los contratos de arrendamiento debería limitarse su vigencia a la naturaleza del proyecto que también debe ser productivo, ya que en la actual *Ley Agraria* es inclusive mayor al establecido por el Código Civil, que es de veinte años.

Otro tema que debe tratarse es la reglamentación de los derechos de los pueblos indígenas a sus territorios y de manera preferente a las tierras. Se trata de un tema que desde 1992 quedó en suspenso y representa un gran vacío jurídico que es necesario colmar. No se puede alegar que no existan elementos para hacerlo. Por lo menos existe el *Convenio 169* de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a pueblos indígenas y tribales en países independientes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas y la jurisprudencia de la Corte Interamericana; en todos estos documentos existen elementos que facilitarían una reglamentación.

Existen otros aspectos que tampoco deben olvidarse. Reconocerle intervención a los comisariados en los programas productivos que se realicen en las tierras del ejido que representa es uno de ellos, que iría muy bien con su carácter de representante del ejido; que las tierras de parcelas que queden sin titular por alguna causa vuelvan al patrimonio común del ejido en lugar de venderlas, es otro; uno más que se establezca el procedimiento para la división y fusión de ejidos y comunidades, lo mismo que para la convocatoria y realización de asambleas de las juntas de pobladores.

Seguramente si se atendieran estos problemas la legislación agraria mejoraría, para bien de los ejidatarios y comuneros y por esa vía para bien de todos los mexicanos.

## Fuentes consultadas

### Legislación

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Ley Agraria.*

*Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.*

*Ley de Aguas Nacionales.*

*Ley de Desarrollo Rural Sustentable.*

*Ley de Desarrollo Forestal Sustentable.*

*Ley de Minas.*

*Ley de Vida Silvestre.*

*Ley de Pesca y Acuicultura Sustentables.*

*Ley de Hidrocarburos*

*Ley de la Industria Eléctrica.*

*Ley de Asociaciones Publico Privadas.*

\*\*\*\*\*

*Diario Oficial de la Federación, 6 de enero de 1992*

*Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1992.*

*Diario Oficial de la Federación, 23 de febrero de 1992.*

*Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero de 1992.*

*Diario Oficial de la Federación, 1 de diciembre de 1992.*

*Diario Oficial de la Federación, 9 de julio de 1993.*

*Diario Oficial de la Federación, 4 de enero de 1996.*

*Diario Oficial de la Federación, 11 de enero de 1996.*

*Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto del 2001.*

*Diario Oficial de la Federación, 17 de abril de 2011.*

*Diario Oficial de la Federación, 3 de junio de 2011.*

*Diario Oficial de la Federación, 25 de diciembre de 2013.*

*Diario Oficial de la Federación, 11 de agosto de 2014.*

## Bibliografía

Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, Primera reimpresión, Porrúa, México, 2005.

*Diccionario jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa, Tomo P-Z, México, 2007

López Bárcenas, Francisco, *¡La tierra no se vende! Las tierras y los territorios de los pueblos indígenas en México*, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, A. C.- Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, A. C.- Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A. C.- Tosepan, S C., México, 2015.

*Los derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones, "Artículo 27"*, Tomo IV, Cámara de Diputados, LV Legislatura, México, 1994.

Robles Berlanga, Héctor y Concheiro Bórquez, Luciano, *Entre las fábulas y la realidad, los ejidos y las comunidades con población indígena*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas-Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, México, 2004.

## Revistas

Chacón Hernández, David, "Propiedad Originaria y Derechos Indios", *El Cotidiano*, núm. 62, Mayo-junio de 1994, <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/numeros.asp?edi=62>

*La Jornada*, 30 de mayo de 2010.

## **Internet**

<http://www.presidencia.gob.mx/mexico/inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx>

[http://www.conabio.gob.mx/institucion/cooperacion\\_internacional/doctos/db\\_mexico.html](http://www.conabio.gob.mx/institucion/cooperacion_internacional/doctos/db_mexico.html) km<sup>2</sup> (512,700 has.)