



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

CAMPUS GUADALAJARA

NAOMI ALEJANDRA TANAKA GUTIÉRREZ

EL DERECHO DEL TANTO EN MATERIA AGRARIA, ACTUALIDAD Y EFICACIA DE SU APLICACIÓN

**Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en
Derecho con Reconocimiento de Validez
Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86**

Zapopan, Jalisco, Agosto de 2017.



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

CAMPUS GUADALAJARA

DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

C. NAOMI ALEJANDRA TANAKA GUTIÉRREZ
Presente.

En mi calidad de Presidente de la Comisión de Exámenes Profesionales y después de haber analizado el trabajo de titulación en la opción TESIS titulado: **“EL DERECHO DEL TANTO EN MATERIA AGRARIA, ACTUALIDAD Y EFICACIA DE SU APLICACIÓN”**, presentado por Usted, le manifiesto que reúne los requisitos a que obligan los reglamentos para ser presentado ante el H. Jurado del Examen Profesional, por lo que deberá entregar siete ejemplares como parte de su expediente al solicitar el examen.

Atentamente

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN

DR. EDUARDO ISAÍAS RIVERA RODRÍGUEZ

MTRA. YURIXHI GALLARDO MARTÍNEZ

Secretaria Académica de la Licenciatura en Derecho
Presente.

Por medio del presente hago de su conocimiento que **NAOMI ALEJANDRA TANAKA GUTIÉRREZ**, quien cursó la Licenciatura en Derecho, ha concluido satisfactoriamente su trabajo de tesis titulado: **"EL DERECHO DEL TANTO EN MATERIA AGRARIA, ACTUALIDAD Y EFICACIA DE SU APLICACIÓN"**.

Manifiesto que después de haber sido dirigida y revisada por el suscrito, reúne todos los requisitos técnicos y académicos para solicitar fecha de Examen Profesional.

Agradezco de antemano la atención que puedan brindar al presente, reiterándome a sus órdenes.

Atentamente



EDUARDO MOEL MODIANO

Director de Tesis

A mis padres, por su apoyo incondicional en cada paso y caída, este logro también es de ustedes.

A mis hermanas y todos los que me impulsaron y vivieron conmigo este proceso.

A Ana Elena y el Doctor Rivera, por compartir y enseñarme su gran pasión por esta materia.

In Memoriam: Mariana Pollano.

PRÓLOGO

Mi primer trabajo, como practicante en el área del derecho, fue en un despacho especializado en materia agraria. Sin lugar a dudas un tema complicado y complejo para una estudiante de cuarto semestre, que apenas y logró pasar obligaciones; sin embargo, la paciencia, pasión y dedicación de mis entonces jefes, fue lo que me llevó a tener un gran amor por dicha materia.

Sin duda, por mucho tiempo he escuchado toda clase de comentarios de la materia agraria, principalmente, que seguro será un área que pronto desaparecerá (lo que tienen diciendo desde 1992, según entiendo). Pero, a decir verdad, a través de los diferentes trabajos en los que he estado, ha sido el área que me ha ayudado a destacar de entre el común denominador.

Es así que desde mis pequeños pasos de pasante, empecé a tomarle cariño a esta rama del derecho; única en su especie.

Por lo que realmente no puedo identificar mi gran interés en esta materia, será quizás por la rareza que en ella misma contiene, el hecho de que a nadie le gusta y todo mundo termina preguntándote o, porqué realmente es una ciencia jurídica que se ha ido formando con la historia de este país.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	6
CAPÍTULO I. EVOLUCIÓN DEL DERECHO AGRARIO. PROTECCIONISMO SOCIAL... 8	8
1. Roma, Mayas y Aztecas. Los orígenes de la estructura agraria ..	9
2. Colonia, Conquista y un México Independiente	16
3. De la Desamortización hasta el Porfiriato	23
4. Revolución, Tierra y Libertad	30
5. Reforma Agraria	36
6. La fracción VII y el derecho agrario en su actualidad	45
CAPÍTULO II. LA ENAJENACIÓN DE "PARCELAS".....	55
1. Elementos básicos: ejido, integración y funcionamiento	57
A) Funcionamiento y coordinación. Órganos del Ejido	58
B) Integración material. Destino de tierras	61
a) Tierras de uso común	62
b) Asentamientos humanos	64
c) Tierras parceladas	65
2. Adquisición del dominio pleno y desincorporación del ejido ...	68
3. El derecho de preferencia o derecho del tanto	78
CAPÍTULO III. IMPLICACIONES DEL DERECHO DEL TANTO FRENTE LA PRIMERA ENAJENACIÓN Y OTRAS PROPUESTAS.....	91
1. Sujetos titulares del derecho del tanto o Comisario Ejidal ...	92
A) Familiares	92
B) Personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, ejidatarios, Vecindados y Núcleo de Población Ejidal	94
C) La notificación al Comisariado Ejidal	98
2. Consecuencias al no agotar el derecho del tanto	99
3. Iniciativa de decreto de reforma 2012	104
CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES.....	110
PROPUESTA.....	111
GLOSARIO.....	113
BIBLIOGRAFÍA.....	119

INTRODUCCIÓN

La importancia del derecho agrario radica en la misma historia de México. Siendo que este tema ha sido tilde en diversas problemáticas que se han desarrollado a lo largo de la historia mexicana, por lo que es una rama del derecho que, a pesar del dinamismo que debería acarrear, se ha quedado rezagada al avance que se ha enfrentado México respecto a la inversión en sus tierras.

No fue sino hasta 1992, que el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, presentó la iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional, lo que representaría una alteración al sistema agrario de gran trascendencia. La innovación planteada buscó dar certeza y seguridad jurídica a la clase social campesina, con la finalidad de fortalecer el núcleo agrario y detener el detrimento de su economía.

Sin embargo, como cualquier restructura, los practicantes del área agraria son quienes han denotado las fallas del nuevo sistema, derivado de la falta de cimientos y fundamento respecto a las nuevas figuras que permiten la obtención de tierras ejidales a terceras personas ajenas al núcleo agrario, así como la crítica del exceso de poder por parte de los órganos representativos del ejido y manipulaciones del ejidatario.

En este tema de estudio, se analizará la figura del derecho del tanto, como formalidad y requisito que deberán agotar por los titulares de derechos parcelarios, previo a la primera enajenación sus parcelas que hayan adquirido el dominio pleno. Lo anterior desde el punto de vista histórico normativo

respecto la imposición de dicha figura, con la finalidad de justificar o desacreditar la utilidad y practicidad de su aplicación.

CAPÍTULO I. EVOLUCIÓN DEL DERECHO AGRARIO. PROTECCIONISMO SOCIAL

El derecho agrario ha ido evolucionando a través de los años, con un dinamismo alentado por las problemáticas que se ha enfrentado el tema de la tierra y su regulación en el país.

Debemos de aclarar, antes de abordar un breve análisis de la evolución histórica que ha tenido el derecho agrario, qué es lo que estudia la materia en sí.

El concepto ha sido desarrollado por varios autores, dentro de los cuales podemos encontrar:

*"El derecho agrario es el conjunto de normas que se refieren a lo típicamente jurídico, enfocado hacia el cultivo del campo, y al sistema normativo que regula todo lo relativo a la organización territorial rústica y a las explotaciones que determinen como agrícolas, ganaderas forestales."*¹ - Martha Chávez Padrón.

*"El derecho agrario es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia, que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola."*² - Lucio Mendieta y Núñez.

"El derecho agrario es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad en el campo derivada de la tenencia y explotación de la tierra, con el fin primordial de obtener el

1 CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *El derecho agrario en México*, México, Porrúa, 1974, p. 72.

2 MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *Introducción al Estudio del Derecho Agrario*, México, Porrúa, 1966, p. 13.

bien de la comunidad general, y en especial de la comunidad rural."³ - Mario Ruiz Massieu.

En ese sentido, podría entenderse como una generalidad, que el derecho agrario es aquella rama del Derecho social, que regula las relaciones jurídicas que surgen entre los sujetos que intervienen en la actividad agraria, así como las problemáticas respecto a la tenencia de la tierra y las diversas formas de propiedad agraria.

Ahora bien, una vez definido el alcance del estudio de la materia, se considera relevante abordar la evolución que ha tenido, enfocado principalmente en la problemática de los requisitos legales establecidos, respecto a las formalidades agrarias para disponer libremente de las tierras dotadas, lo que se analizará más adelante en el presente trabajo de estudio.

I.1. Roma, Mayas y Aztecas. Los orígenes de la estructura agraria

El sistema jurídico mexicano tiene su origen en el derecho romano, razón por la cual es fundamental indagar entre sus raíces de dónde emergió el concepto de la propiedad. *"En la terminología romana, la propiedad era una facultad, dada al dueño de una cosa, para que éste pudiera obtener toda la utilidad de ella, con la limitante que la misma ley le imponía"*⁴. Así entonces, la propiedad estaba constituida por tres diversos elementos:

3 MASSIEU, Mario Ruiz, *Derecho agrario revolucionario*, México, UNAM, 1987, p. 89.

4 GONZÁLEZ NAVARRO, Gerardo N., *Derecho Agrario*, México, Oxford, 1ª Edición, 2009, p. 23.

- a) *Ius utendi*. El derecho de utilizar, facultad de usar la cosa y sus frutos.
- b) *Ius fruendi*. Derecho de disfrutar, la facultad de disfrutar de los frutos.
- c) *Ius abutendi*. Derecho de enajenar, facultad de disponer de la cosa.

En un principio "se concedió a cada jefe de familia una parte igual, de dos fanegas o juguera (aproximadamente unas cincuenta áreas), lo suficiente para establecer una casa habitación y un jardín, este lote se llamó el *heredium*"⁵. A medida que se extendió Roma con las conquistas, los territorios adquiridos iban formando propiedad del Estado Romano, y dependiendo de su naturaleza, era el uso que se les otorgaba; lo que distinguía entre *tierras cultivadas* y *tierras incultas*. Para aquéllos que adquirirían *tierras cultivadas* tenían límite de superficie que pudiesen adjudicar y, en el supuesto de que existiera un conflicto por la limitante de cada terreno, se sometía a un procedimiento especial relacionado con la divinidad de los dioses, lo que denotaba el control del Estado Romano en la impartición de propiedades.

Por otro lado, en cuanto a las *tierras incultas*, el Estado permitía a los ciudadanos que las ocuparan en forma de prestación, es decir, a cambio de un pago, pues directamente el Estado era quien era el verdadero dueño de dichas tierras y nunca dejaban de forma parte del *ager públicos* (o mejor dicho la tierra pública), mientras que los ocupantes de dichas tierras sólo les era concedida la posesión, figura que hoy en día es similar a la parcela y el ejidatario.

5 PETIT, Eugene, *Derecho romano*, México, Porrúa, 12ª Edición, 1996, p. 233.

Así, el derecho romano denotó de forma relevante el dominio en las tierras desde temprana época, ágilmente concediendo a los particulares el usufructo de los bienes que podrían trabajar para perseguir el fin inmediato, siendo la sustentabilidad de la propia comunidad, que al final el legítimo propietario de la tierra sería el Estado.

Por otro lado, las civilizaciones mesoamericanas no discrepaban mucho de la estructura romana. El derecho agrario encuentra sus antecedentes en México en dos grupos indígenas principalmente, los cuales destacan por su civilización, cultura y poderíos sobre los demás pueblos: los mayas y los aztecas.

La civilización azteca dejó una impresión mayor en el precedente para la tenencia de la tierra "*por las formas de apropiación que mantenían antes y al momento de llegar la conquista de los españoles*".⁶ Las tierras conquistadas por ésta civilización, bien conocida por su sed de poderío e impero, se repartían entre las diversas clases que comprendía la población Azteca.

De esta manera la nación azteca se aproxima a las características de o que es un Estado. Esto Es: espacio territorial donde están asentados, el que se va ensanchando a costa de los pueblos sometidos; así la tierra se transforma en un factor vital de dominio y de diferenciación social. Aun considerando que la posesión de la tierra quede en manos de los vencidos, éstos reconocen a los aztecas, al mismo tiempo que les tributan y les prestan servicios cuando son requeridos.⁷

6 GONZÁLEZ NAVARRO, Gerardo N., op. cit. p. 18.

7 MEDINA CERVANTES, José Ramón, *Derecho Agrario*, México, Editorial HARLA, 1987, p. 31.

En cuanto a la organización y división de la tierra, esta difería a la actualidad basándose en el tipo de tierra, debido a que derivaba en que, la nuda propiedad era del rey quien era autoridad suprema "*el señor de vidas y haciendas*"⁸ y, de ahí partía en un préstamo o usufructo de la tierra entre sacerdotes, guerreros, nobleza en general y el pueblo. "*No eran conscientes de las formas en se manifestaba la propiedad. Para ellos era determinante la clase social, el objetivo a que estaba orientada la producción de la tierra, el tipo de cultivo y la posesión que se ejercía sobre la heredad*"⁹. Por lo que, partiendo de dicha premisa, existían tres distintos tipos de tierra, (1) Tierras del Rey, de los nobles y de los guerreros, (2) Tierras de los pueblos y (3) Tierras propiedad del ejército y los dioses.

Por lo que corresponde a la propiedad de los pueblos, constituida por la estructura de *calpulli*, es decir, "*barrio de gente conocida o linaje antiguo*"¹⁰ le pertenece la nuda propiedad a la comunidad, pero el usufructo de las mismas corresponde a las familias que poseían las tierras asignadas con lotes perfectamente delimitados, los cuales eran llamados *calpullali*, esta figura es en sí la parcela actual, pues la asignación de la tierra era a un jefe de familia, el cual debía pertenecer a un barrio (o agrupación de casas) o en un principio buscaban el parentesco con gente del mismo barrio.

8 Nieto Araiz Héctor. *Antecedentes Históricos de la Propiedad en México*. México. 2010. <http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/assets/docs/revistas/rev50.pdf>. Fecha de consulta: 21 de abril de 2016.

9 MEDINA CERVANTES p. 36 Cfr. Orozco y Berra, Manuel, *Historia Antigua de la Conquista de México*; citado por: Mendieta y Núñez, Lucio. *El Derecho Precolonial*, México, Porrúa, 1981, p. 115-116.

10 MENDIETA Y NÚÑEZ Lucio, op. cit. p. 11 y 12

En Tenochtitlan había veinte barrios o calpullis, a cada barrio se le daba determinada cantidad de tierras para que la dividiera en parcelas o calpullec (plural de calpulli) y le diera una parcela a cada cabeza de familia de las que residían en ese barrio; los cabezas o parientes mayores de cada barrio (chinacalli) eran quienes distribuían los calpullec. (...) El calpulli fue una especie de pequeña que tenía una función social que cumplir.¹¹

Existían distintas condiciones para que las familias pudieran mantener el usufructo. Primero, las tierras otorgadas para su usufructo debían de ser aprovechadas y esto refería a ser cultivadas sin interrupción, en caso de que la familia dejara de cultivar en un periodo de dos años consecutivos, el jefe de cada barrio reprendía en forma de aviso a dicha familia y si permanecía sin cultivo el siguiente año, entonces la familia perdía el usufructo. De la segunda condición se desprende que el usufructuario debía permanecer en el barrio y finalmente, la transmisión de la posesión de la tierra era únicamente por medio de herencia de padres a hijos.

De esta segunda categoría también existían las *Altepetlalli*, tierras que eran de uso común para todos los habitantes del barrio y las cuales eran trabajadas en horarios determinados y una parte era destinada para los gastos públicos del pueblo y el pago de tributos, condición que nada se aleja del uso a las tierras de uso común que constituyen un ejido.

Por último, la tercera categoría relativa a la propiedad del ejército y los dioses, las tierras *Mitlchimalli* estaban destinadas a sostener al ejército en campaña y las tierras *Teotlalpan*, utilizadas para sufragar los gastos del culto; las cuales se daban en arrendamiento o eran labradas colectivamente por los habitantes del pueblo. Lo que únicamente se ha

11 CHÁVEZ PADRON, Martha, *El Derecho Agrario Mexicano*, México, Porrúa, 1991, p. 149.

modificado actualmente con la parcela escolar y la del desarrollo de la mujer.

En este sentido, podrá observarse que las figuras aplicadas desde épocas prehispánicas, poco se distinguen a las que se utilizaron hasta 1992; es decir, en el reparto de tierras para la dotación a ejidos, en todo momento prevaleció el estricto apego al aprovechamiento de las tierras y, en el supuesto de no llevar a cabo dicha tarea, la tierra le era sustraída al particular para que otro la aprovechara. Es por eso que no puede concluirse mucho en cuanto al avance realizado hasta la reforma del entonces Presidente de la República, Carlos Salinas, toda vez que a lo largo del análisis histórico se entiende que los principios básicos de la tenencia de la tierra, buscaron en todo momento que la tierra fuera de quienes la trabajaran.

Ahora bien, contrario al sistema de conquista de los Aztecas, la cultura Maya tenía un orden social muy especializado, una "organización agraria de carácter colectivo"¹², por lo que había dos tipos de propiedad: "comunal y privada. Comunal: Propiedad del Estado para satisfacer las necesidades públicas; tierras trabajadas por los tributarios y los esclavos. Privada: pertenecía a la nobleza"¹³. La clase social privilegiada, como en todas las clases, era la nobleza. "Los nobles tenían sus solares y sus casas en la ciudad de Mayapán y quienes vivían fuera de la ciudad eran los vasallos y tributarios."¹⁴ Los vasallos y tributarios, que podría denominarse el proletariado, no estaban obligados a vivir en un

12 MEDINA CERVANTES, José Ramón, op. cit. p. 39.

13 *Idem*.

14 MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, op. cit. p. 178

lugar fijo, esto al parecer por las condiciones agrícolas especiales de la península en las que se les veía obligados a cambiar frecuentemente de lugar, pero no había una propiedad exclusiva, "el uso era el primer ocupante; y la ocupación misma no daba sino un derecho precario, que subsistía cuanto el cultivo y la cosecha de la mies."¹⁵

En sus principios de la cultura maya, la familia y su descendencia eran quienes organizaban a la comunidad, era una organización intrafamiliares y comunales a lo que se le denominó *Balam* (antiguo linaje indígena). Es el primer periodo de organización maya, sembraban en distintas partes y trabajaban la tierra por igual; fue una época en la que existía una libre apropiación de la tierra y por ende no existía propiamente la propiedad privada.

Posteriormente "este sistema de desarrollo de las comunidades se transformó en la medida en que surgieron los dominios territoriales y con ello el despotismo tributario. Fue así como surgió lo que podríamos denominar *el derecho clasista de la propiedad*"¹⁶, asimilándose entonces al sistema azteca, denominándosele "Señorío Maya, resultado de diversas conquistas territoriales y la ascensión al poder de los *Cocom, Itzá, y Xiu.*"¹⁷. Un derecho en el que la religión imperaba entre los pueblos y la tierra era un bien sagrado digno de tributo.

15 MENDIETA Y NUÑEZ Lucio, *El problema agrario de México*, p. 24 cita MOLINA DE SOLIS Juan Francisco, *Historia del Descubrimiento y Conquista de Yucatán, con una reseña de la Historia Antigua de esta Península Mérida Yucatán 1869.*

16 Durand Alcántara, Carlos Humberto. *Análisis El Derecho Agrario Mesoamericano (entre derecho y la costumbre)*. México. [s.a.] http://www.pa.gob.mx/publica/rev_33/humberto_durand.pdf. Fecha de consulta: 26 de marzo de 2016. p. 266.

17 Durand Alcántara, Carlos Humberto. *El derecho agrario mesoamericano (entre el derecho y la costumbre) (Los aztecas y mayas)*. México. [s.a.] <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/56/62-05.pdf>. Fecha de consulta: 3 de agosto de 2014.

La sociedad maya estaba dividida en núcleos sociales en la que existía un *halac unic* (el gran señor), quien junto con su dinastía ejercía un poder despótico hacia las comunidades campesinas. El gran señor contaba con una burocracia que administraba la exacción de recursos de los pueblos, los representantes de esta burocracia, se llamaban *batab*. Y al conjunto de la clase dominada se le conoció como *yalba uinicob* que eran los campesinos comuneros mayas, cazadores y recolectores y artesanos, que constituían la clase explotada de la sociedad maya¹⁸.

Siendo estas dos grandes culturas que definieron los principios básicos para la repartición de la tierra, en la época precolonial los demás pueblos no diversificaban mucho en cuanto a la tenencia de la tierra, *"todos los reinos indígenas de la época se encontraban poco o más o menos en el mismo grado evolutivo y estaban organizados de un modo semejante;"*¹⁹ tenían un rey, una clase sacerdotal, guerreros, nobleza (quienes dominaban y gozaban de los atributos de la tierra) y el pueblo que trabaja para ellos. Sin embargo, dicha organización de la propiedad no satisfacía las necesidades del pueblo, pues la tierra era dividida y en manos de pocos, situación que se repitió hasta épocas del Porfiriato.²⁰

I.2. Colonia, Conquista y un México Independiente

Al consumarse la caída de Tenochtitlan, la Corona española adoptó diversas medidas tendientes a organizar la vida política, económica y social del nuevo territorio. Por ello, el Consejo Real de las Indias emitió diversas disposiciones para

18 Idem.

19 MENDIETA Y NUÑEZ Lucio, op. cit. p. 27.

20 Los énfasis añadidos concluyendo cada párrafo, buscan realizar un comparativo entre las costumbres y leyes antigüedad y la época actual, buscando denotar la evolución del sistema agrario, siendo que se concluye que en la base de dicho derecho contiene los mismo elementos y busca el proteccionismo de ciertas clases, no necesariamente significa que esto sea malo, sino al contrario, es una base que desde temprana época ha sido útil para la repartición de tierras.

promover el mejoramiento espiritual y material de los indios; pero también autorizó la creación de otras instituciones con la finalidad de modificar las costumbres naturales y obtener tributos y tierras.

Con la finalidad de darle una apariencia de cierta legalidad, bajo sus costumbres moralistas, invocaron como argumento supremo la bula de Alejandro VI, *"especie de Laudo arbitral con el que fue solucionado la disputa en que entablaron España y Portugal sobre la propiedad de las tierras descubiertas por sus respectivos nacionales."*²¹

Las Bulas de Alejandro VI fueron aceptadas como la fuente de soberanía sobre el territorio, bajo el principio de que siendo que el Papa es el representante de Dios en la Tierra, y siendo Dios dueño del Universo.

Mediante diversos documentos que se conocen como *Bulas alejandrinas* se legitima la actuación de la Corona de Castilla en las tierras descubiertas, de acuerdo con la premisa expuesta por Enrique de Susa, el Ostiense, de que si Dios es el creador de las cosas terrenales y el papa es el representante terrenal de Jesús, entonces ello resulta ser justo título para legitimar dichas tierras²².

Por ende, al Papa le correspondía la distribución de los dominios territoriales. Dentro de los grandes dilemas de la historia, se dice que el Papa únicamente les concedió a los Reyes Católicos la facultad de convertir a los indios a su religión católica, más no concedió el derecho de que los Reyes les quitaran sus propiedades y determinaran el dominio de las mismas.

21 Ibidem p. 33

22 GONZÁLEZ NAVARRO, Gerardo N., op. cit. p. 31.

A pesar de ello, con la autorización papal, las nuevas tierras conquistadas pasaron a ser de la Corona Española, es decir, de orden público.

En virtud de que, por otros compromisos, como la reciente reconquista de la península ibérica, el erario real se encontraba agotado, una buena parte del costo del descubrimiento de las Indias Occidentales fue sufragado con el patrimonio particular de los reyes.

Por ello y agravada su situación al no recibir los beneficios esperados, la Corona española debió permitir la participación, en el proceso de conquista de la Nueva España de capitalistas privados que pretendían intervenir para luego obtener sustanciales ganancias. Igual sucedió con respecto a los conquistadores y sus tropas, quienes se aventuraron más por el deseo de las recompensas que por el de salarios. Como los minerales preciosos estaban reservados para la Corona, el pago por sus servicios asumía básicamente dos formas: concesiones sobre las tierras y sobre indios...²³

En razón de lo anterior, queda entendido que la conquista de tierras, quedó justificada por la Corona, como un agradecimiento retribuyendo a quienes estuvieron a su servicio.

Los tres siglos de dominación española se caracterizaron por el despojo de la propiedad, la explotación de la tierra y de los indígenas y la concentración de la tierra en manos de los peninsulares. La propiedad comunal de los indios fue objeto de un permanente despojo por parte de los conquistadores y colonizadores, en un principio mediante las mercedes y repartimientos. La encomienda fue un premio que se concedió a la mayoría de los soldados que vinieron con Cortés, la cual consistía en "encomendarles" a dichos militares la custodia de cuidado de cierto número de indios, a fin de que los evangelizaran, lo que realmente era la explotación directa del trabajo de los indígenas. El resultado fue que esta institución

23 RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*, México, Mc Graw Hill, 2ª Edición, 2008, p. 25.

de carácter cristiano, sirvió más para convertir a los indios en esclavos, que para su evangelización y conducción a ideales cristianos.

Como producto de la citada despoblación y despojo, los repartos legales de la Corona, las mercedes y acciones similares, a finales del siglo XVII más de la mitad de las tierras de cultivo y agostadero de la Nueva España estaban en posesión de los españoles, naciendo la figura del latifundismo.

Por lo anterior y de acuerdo a distintos autores, tales como Martha Chávez Padrón e Isaías Rivera Rodríguez, la clasificación de las tierras quedó asentada en tres tipos: individual, mixtas y colectivas.

Los indios estaban considerados como incapaces, resultaban ser inferiores frente a los europeos, por lo que, en un intento de cuidarlos y protegerlos fueron creadas un sinnúmero de leyes para brindarles protección tanto a su persona como a sus tierras. En mérito de ello, aun cuando tenían todos los derechos como propietarios de sus tierras, fue ordenado que no pudieran venderlas sin licencia de la autoridad competente, la cual era concedida únicamente si acreditaban tener la necesidad de vender las tierras y que ésta les causara un beneficio efectivamente. *"Sobre el fundo, los ejidos y los propios, ningún indio en particular tenía derechos de propiedad; el fundo y los propios eran propiedad pública, concedidos a la entidad moral del pueblo y no a personas determinadas; en cuanto a los ejidos, se hallaban en la misma categoría."*²⁴

24 MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, op. cit. p. 77

En la Nueva España residían un aproximado de cuatro millones y medio de habitantes, divididos entre españoles, indios y castas, siendo que los españoles que no cubrían ni un décimo de la población total tenían casi toda la propiedad y riqueza del reino. En cuanto a las clases restantes, estaban encargados de servicios domésticos, trabajos de agricultura y comercio. Para la regularización de la tierra, apareció la figura de composiciones individuales y colectivas. La problemática en cuanto a la titulación y posesión de tierras en la nueva España, verso principalmente por las necesidades de la Conquista, la codicia de los colonos y la incertidumbre de cómo debían de seguirse las medidas agrarias. Mucho tiempo los españoles sin título de ninguna clase, se posesionaron de grandes extensiones de tierra, establecieron propiedades y las aprovecharon como si fueran propias, otros extendieron sus propiedades todavía más allá de lo que la merced marcaba originalmente.

Aun cuando fueron expedidas numerosas cédulas para eliminar la incertidumbre de propiedad de la tierra y aprovechamiento de la misma, se presentaron diversos obstáculos para su ejecución. La cédula Real más importante dictada el 15 de octubre de 1754, designa las autoridades competentes y detalla el procedimiento que debe seguirse, así como el valor de los títulos de propiedad. Los virreyes y los presidentes de las reales audiencias nombraban a los ministros subdelegados, quienes deben practicar la venta y composición de las tierras y baldíos, por lo que fueron estos ministros los encargados de realizar las composiciones. Las composiciones requerían un trabajo laborioso, requería enviar comisiones encargadas de medir y deslindar terrenos en vista de los títulos que se

presentaran. Las composiciones colectivas trabajaron de la misma forma, pero, como lo indica el nombre, solicitada por la colectividad, una forma de organización similar a la copropiedad, que a cambio de tributo a la Corona serían cubiertas las deficiencias y faltas que tuvieran sus títulos, o aquellos que no tuvieran título entonces sería bastante la composición para acreditar su propiedad. *"Fueron muchos los pueblos que en forma colectiva pidieron las composiciones, y numerosos los particulares que individualmente las solicitaron para no verse en lo porvenir molestados en su propiedad."*²⁵

Con el nacimiento del Estado mexicano, en los años posteriores a la declaración de la Independencia, la propiedad inmobiliaria se podía catalogar en latifundista, eclesiástica e indígena. *"Antes de la Constitución de Apatzingán ya existía la idea de que los pueblos que tuviesen tierras asignadas podían constituirse en propietarios directos de éstas, dentro del régimen particular."*²⁶

José María Morelos tuvo una intervención con el documento "Sentimientos de la Nación" emitido en el año de 1813, proclamado que las comunidades indígenas recobrarían la propiedad de sus tierras y aguas, buscando que mediante dicho decreto le fueran respetadas. Destaca en ello *"su ferviente adhesión a los principios de soberanía popular, de libertad de los pueblos para reformar sus instituciones políticas cuando lo consideren oportuno y su repudio a las prácticas colonialistas."*²⁷

25 Ibidem p. 80

26 RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, op. cit. p. 38.

27 Ibidem p. 39

En este aspecto, la intervención de Morelos se considera un primer intento para arreglar la problemática de tenencia de la tierra. La Independencia tuvo un profundo contenido social y popular, toda vez que recurrió a los grupos de indios y mestizos para lograr el movimiento de Independencia.

Posteriormente, dentro de la Constitución de Apatzingán se desarrolló la soberanía del pueblo, derechos del hombre y la división de poderes. Para su aportación en la materia, estableció en el capítulo V "De la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos":

Art. 32. La casa de cualquier ciudadano es un asilo inviolable: solo se podrá entrar en ella cuando un incendio, una inundación, ó la reclamación de la misma casa haga necesario este acto. Para los objetos de procedimiento criminal deberán preceder los requisitos prevenidos por la ley.

Art. 34. Todos los individuos de la sociedad tienen derecho a adquirir propiedades y disponer de ellas á su arbitrio con tal que no contravengan la ley.

Art. 35. Ninguno debe ser privado de la menor porción de las que posea, sino cuando lo exija la pública necesidad; pero en este caso tiene derecho á la justa compensación.²⁸

Aun así, las cosas no cambiaron del todo. La propiedad latifundista derivada principalmente de la colonización española, lo que no fue modificado por el nuevo México Independiente, aun cuando fue reconocida la injusta distribución de las tierras y se intentó dar una solución mediante la colonización de terrenos baldíos.

La propiedad eclesiástica fue incrementando en esta etapa de la historia mexicana, siendo que se guardaba bajo el recelo del clero para que no sufriera afectaciones.

²⁸ Constitución de Apatzingán de 1814. México, [s.a.]

http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf. Fecha de consulta: 5 de abril de 2016.

En lo que corresponde a la propiedad indígena, para el año de 1810, era un hecho casi inexistente, pues fue obtenida por los colonizadores y el clero, siendo que se pretendió remediar otorgándoles los terrenos baldíos.

Al finalizar y consumarse el movimiento de independencia, existían múltiples terrenos sin ser habitados, por lo que, para ocupar dichos espacios, el Supremo Poder Ejecutivo promulgó el 27 de noviembre de 1846, el decreto mediante el cual se creó la Dirección de Colonización, la cual tenía la intención de que se realizaran planos de todo el país de las tierras que eran susceptibles de ser colonizadas. Además, se determinó que los terrenos baldíos eran aquellas tierras que no estaban en propiedad de particulares, ni de sociedades o corporaciones, las cuales se podían vender a través del remate.

I.3. De la Desamortización hasta el Porfiriato

El 25 de junio de 1856 se expidió la Ley de Desamortización o Ley Lerdo, por el Presidente Ignacio Comonfort, debido que la falta de productividad y movilidad de las tierras provocaba un obstáculo para el desarrollo económico de México, pues eran pertenecientes a las instituciones civiles y eclesiásticas. Así, esta Ley estableció que dichas tierras se adjudicaran a las personas que contaban con tierra de forma arrendada y que pagaran en un plazo de tres meses desde la publicación de la misma, el valor correspondiente a la renta. Si en el supuesto de que no fuera solicitada la adjudicación, entonces cualquier interesado podía denunciar el predio, y le podía ser adjudicado por la octava parte del precio del predio; causando

problemática en cuanto a que, en caso de un interesado denunciante tuviera mejor situación económica podría adquirir diversas fincas y así, se crearían futuros latifundios.

Cabe mencionar sobre la participación de Ponciano Arriaga en esta etapa, pues emitió un voto particular en respecto a la expedición de la citada Ley, en cuanto a que la propiedad la definía como una ocupación o posesión y que se mantiene a través del trabajo. También estableció límites a la extensión de la tierra, proponiendo que la superficie máxima de los predios fuera de 15 leguas cuadradas. Consideró que se obligara a la explotación de la tierra y su posesión para mantener el carácter de propietario. Si bien no todas sus propuestas fueron plasmadas como ley, su pensamiento político es considerado como precursor del derecho agrario, así como de la figura de la propiedad rústica.

Posteriormente, en el seno de la Comisión de la Constitución de 1857, se planteó principalmente discutir las disposiciones a desarrollar para enfrentar los obstáculos económicos y sociales. Principalmente se buscó resolver el problema de la tierra, limitar el derecho de propiedad y proteger a los jornaleros del campo de los abusos que los propietarios cometían con el solo título de la tenencia de la tierra.

La Constitución de 1857 es la primera *"que prohíbe absolutamente a las corporaciones adquirir las propiedades inmuebles, con lo cual ratificó el contenido de la Ley de*

Desamortización de Bienes de Manos Muertas"²⁹. De su contenido se desprende:

27. La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil ó eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá la capacidad legal para adquirir en propiedad ó administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio ú objeto de la institución.³⁰

De la asamblea de constituyentes, de 1856, destaca el voto particular del jurista José María del Castillo Velazco, cuyo contenido cual se considera importante citar:

De nada serviría reconocer libertad en la administración y más bien sería una burla para nuestros pueblos, si han de continuar como hasta ahora, sin terrenos para el uso común, si han de continuar agobiados por la miseria, si sus desgraciados habitantes no han de tener un palmo de tierra en qué ejecutar las obras que pudieran convenirles. ¿Cómo se han de establecer y de afirmar las instituciones liberales, si hay una mayoría de ciudadanos para quienes la libertad es una quimera y tal vez un absurdo? [...], por más que se tema a las cuestiones de propiedad, es preciso confesar que en ellas se encuentra la resolución de casi todos nuestros problemas sociales, u es preciso también confesar que los pueblos nos han enviado aquí, no a asustarnos con la gravedad de las cuestiones, sino a resolverlas para bien de ellos. En contra de estas razones, sólo se me han opuesto por las personas a quienes he consultado la objeción de que las adiciones que propongo no son propias de la Constitución Federal, sino que tienen su lugar legítimo con las Constituciones de los Estados; pero yo no sé si por ahorrar algunas palabras en el código general o por el temor de arreglar, poner en una base común algunos puntos [...], deba el Soberano Congreso exponer a la República a que continúen los males que indicado y que causarán su ruina [...]. Todo pueblo en la República debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos. Los Estados de la Federación los compraran si es necesario, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas. Todo ciudadano que carezca de trabajo tiene derecho de adquirir un espacio de tierra cuyo cultivo le proporcione la subsistencia y por el cual pagará mientras no pueda revivir el

29 RIVERA RODRÍGUEZ Isaías, op. cit. p. 48.

30 *Constitución Política de la República Mexicana de 1857*. México, [s.a] <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>. Fecha de consulta: 5 de abril de 2016.

capital, una pensión que no exceda del 3% sobre el valor del terreno. Los Estados emplearán para este efecto los terrenos baldíos que haya en su territorio y las tierras de cofradías, comprando, si necesario fuere, a los particulares y reconociendo el valor de las tierras de cofradía y de particulares sobre las rentas públicas, que pagarán su rédito mientras no se pueda redimir el capital.³¹

Del voto citado, se desprende la intención proteccionista e inclinación a los derechos sociales en el constitucionalismo mexicano. Esta Ley pasaría por manos revolucionarias para determinar la debida dotación de tierras a quienes legítimamente habían solicitado su restitución.

Dentro del contenido de la Constitución de 1857, se contempló la desamortización en contra de las corporaciones eclesiásticas, de cuyo concepto derivó la "Ley de Nacionalización de los bienes del clero" de Benito Juárez, en 1859. A diferencia de la Ley de Desamortización, fue motivada por cuestiones políticas y claramente señalaba en su exposición de motivos como una respuesta a la rebelión que había llevado el clero en contra del gobierno, ejecutando todas las medidas posibles para someter al clero, como así lo relata su considerando:

Que el motivo principal de la actual guerra promovida por el clero es conseguir sustraerse de la dependencia de la autoridad civil;

Que cuando ésta ha querido, favoreciendo el mismo clero, mejorar sus rentas, el clero, por sólo desconocer la autoridad en que ello tenía el soberano, ha rehusado aún el propio beneficio;

Que, cuando quiso el soberano, poniendo en vigor los mandatos mismos del clero, sobre observaciones parroquiales, quitar a éste la odiosidad que le ocasionaba el modo de recaudar parte de sus emolumentos, el clero prefirió aparentar que se dejaría parecer antes de sujetarse a ninguna ley;

31 SAYEG HELÚ Jorge, *El constitucionalismo social mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, tomo I, p. 425-427, Apud. RIVERA RODRÍGUEZ Isaias op. cit. p. 49.

Que como la resolución mostrada sobre esto por el metropolitano prueba que el clero puede mantenerse en México, como en otros países, sin que la ley civil arregle sus cobros y convenios con los fieles;

Que si en otras veces podía dudarse por alguno que el clero ha sido una de las rémoras constantes para establecer la paz pública, hoy todos reconocen que está en abierta rebelión contra el soberano;

Que dilapidando el clero los caudales que los fieles habían confiado para objetos piadosos, los invierte en la destrucción general, sosteniendo y ensangrentando cada día más la lucha fratricida que promovió en desconocimiento de la autoridad legítima, y negando que la República pueda constituirse como mejor crea que a ella convenga;

Que habiendo sido inútiles hasta ahora los esfuerzos de toda especie por terminar una guerra que va arruinando la República, el dejar por más tiempo en manos de sus jurados enemigos los recursos de que tan gravemente abusan sería volverse cómplices, y

Que es imprescindible deber poner en ejecución todas las medidas que salven la situación y la sociedad;

He tenido a bien decretar lo siguiente:

Artículo 1º. Entran al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido"³²

Dicha ley estableció que todos los bienes del clero secular, a excepción de aquellos que eran destinados al culto, pasarían al dominio de la nación y que la Iglesia y el Estado se separarían.

Posteriormente, en el año de 1864, con la entrada del Segundo Imperio mexicano, en su corto tiempo de gobierno, el emperador Maximiliano de Habsburgo-Lorena, también se involucró en tema de la propiedad y las tierras. Promulgó el Estatuto Provisional del Imperio, aunque nunca entró en vigor, precede una amplia legislación de carácter liberal y social para

32 *Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos*. México [s.a.]. http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Ley_de_Nacionalizacion_de_los_Bienes_Eclesiasticos. Fecha de consulta: 7 de abril de 2016.

Se ha citado de igual forma el artículo primero debido a que la intención de la Ley de Nacionalización se engloba en el contenido del artículo primero.

garantizar y salvaguardar los derechos del hombre, entre ellas destaca la Ley Sobre Terrenos y Comunidades del 26 de julio de 1866.

Dentro de la aportación legislativa en el ámbito agrario por parte de Maximiliano, se desprende un punto liberal de preferencia sobre la propiedad privada y respeto a las tradiciones locales, lo cual, en cuestiones políticas, no era lo esperado por los conservadores que ansiaban el regreso de la monarquía, así como de todos sus privilegios. La "Ley para dirimir las diferencias sobre las tierras y aguas entre los pueblos", del 1º de noviembre de 1865, comprendida en diez artículos los cuales buscan restituir a los indígenas en cuanto a su tierra, siendo que la Ley de Desamortización no se enfocó antes.

En la época de Porfirio Díaz, iniciando en 1876, el modelo de desarrollo económico evolucionó, en el ámbito agrícola pasó de ser granjas familiares a grandes consorcios orientados a la explotación.

Se destaca en su gobierno, la política de la legalidad en la enajenación. Enormes cantidades de títulos de propiedades como granjas comunales y pequeñas unidades, fueron traspasados a posesiones de tipo hacienda. Tal enajenación se definía como una redistribución de las tierras públicas, que pasaban a ser grandes fincas privadas, y que fue legalizado conforme Ley de Colonización de 1883, que permite la creación de compañías encargadas del deslinde de tierras, medir, fraccionar y realizar el avalúo de los terrenos, para que posteriormente fueran denunciados y adjudicados. La adjudicación y la emisión

de títulos le correspondían al Presidente de la República, tal como en la actualidad.

Dicha redistribución significó que los propietarios de tierras rurales quedaran privados de la posibilidad de poseer tierras públicas, así como de tener acceso a ellas, esto debido a que, si las tierras se otorgaban a grandes fincas, entonces no podían tener la esperanza de poseerlas, y por otro lado, si a los comuneros o campesinos pobres se les daban tierras, pocos eran los que podían aspirar a conservarlas, por su falta de experiencia y la imposibilidad de mantener los hacendados.

Aun cuando Díaz afirmaba que únicamente estaba enajenando tierras públicas para dejarlas en manos privadas con el objeto de liberarlas y tratar de que fuesen productivas, su programa iba más allá de lo que decía. De hecho, contrató compañías deslindadoras para que encontraran tierras públicas, es decir, tierras que no estuvieran debidamente registradas ante el gobierno y como retribución, recibían una parte de las mismas. Como resultado, miles de campesinos perdieron las tierras que habían sido suyas desde épocas de la Colonia, sino es que antes.

Por lo que, posterior a la Independencia la nación es propiedad de la Corona española para formar la Nueva España, por lo que la propiedad del inmueble estaba concentrada en sistemas de mercedes reales concedidos por la Corona, y dicha situación no se modificó mucho en la época de la Reforma (la Desamortización así nombrado en el presente documento), se impuso la nacionalización de los bienes del clero sin modificar la propiedad de los particulares, al contrario, incrementó

dichas propiedades a su nombre. Con base a nuevos sistemas se permitió localizar, deslindar y medir los terrenos baldíos a cambio de tierra, lo que provocó un latifundismo mayor y por ende la inconformidad de la clase campesina, sobre todo, incrementó.

I.4. Revolución, Tierra y Libertad

La época revolucionaria fue un parteaguas fundamental en la historia del derecho agrario. Precedido del Plan de San Luis, inicia la Revolución Mexicana, en la cual Francisco I. Madero, el 5 de octubre de 1910, declara nulas las elecciones que se habían llevado, desconoce el gobierno de Porfirio Díaz y llamaba al pueblo para que se levantara en armas el día 20 de noviembre de ese año.

Del contenido del Plan de San Luis, se desprende a la letra:

Nuestra querida patria ha llegado á uno de esos momentos: una tiranía que los mexicanos no estábamos acostumbrados á sufrir, desde que conquistamos nuestra independenciam, nos oprime de tal manera, que ha llegado á hacerse intolerable. En cambio de esa tiranía se nos ofrece la paz, pero es una paz vergonzosa para el Pueblo Mexicano, porque no tiene por base el derecho, sino la fuerza; porque no tiene por objeto el engrandecimiento y propiedad de la patria, sino enriquecer los puestos públicos en fuente de beneficios exclusivamente personales, explotando sin escrúpulos todas las concesiones y contratos lucrativos [...]

El Gobierno actual, aunque tiene por origen la violencia y el fraude, desde el momento que ha sido tolerado por el Pueblo, puede tener, para las naciones extranjeras ciertos títulos de legalidad hasta el 30 del mes en curso, en que se expiran sus poderes; pero como es necesario que el nuevo gobierno, dimanado del último fraude, no pueda recibirse ya del poder, ó por lo menos se encuentre con la mayor parte de la Nación protestando contra esa usurpación con las armas en la mano, he designado el domingo 20 del *entrante Noviembre*, para que de las seis de la tarde en adelante, todas las poblaciones de la República se levanten en arma bajo el siguiente plan:

[...]

3°.- Para evitar hasta donde sea posible los trastornos inherentes á todo movimiento revolucionario, se declaran vigentes, á reserva de reformar oportunamente los medios constitucionales, aquellas que requieran reforma, todas las leyes promulgadas por la actual administración y sus reglamentos respectivos, á excepción de aquellos que manifiestamente se hallen en pugna con los principios proclamados en este plan. Igualmente se exceptúan las leyes, fallos de tribunales y decretos que hayan anunciado las cuentas y manejos de fondos de todos los funcionarios de la administración porfirista en todos sus ramos; pues tan pronto como la revolución triunfe se iniciará la formación de comisiones de investigación para dictaminar acerca de las responsabilidades que hayan podido incurrir los funcionarios de la Federación, de los Estados y de los Municipios.

En todo caso, serán respetados los compromisos contraídos por la administración porfirista con gobiernos y corporaciones extranjeras antes del 20 entrante.

Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdos de la Secretaría de Fomento, ó por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda la justicia restituir á sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetos á revisión tales disposiciones y fallos y se exigirá la devolución de dichos terrenos a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, ó á sus herederos, así como una indemnización á sus propietarios, por los perjuicios sufridos. Sólo en el caso que esos terrenos hayan pasado á tercera persona antes de la promulgación de este plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.³³

Así entonces quedó plasmado específicamente en el segundo párrafo de la tercera cláusula del Plan de San Luis, la restitución de tierras comunales a sus antiguos poseedores. A este marco de ideas fue el que llamó directamente la atención de dirigentes como Emiliano Zapata y Pascual Orozco. Sin embargo, el incumplimiento de este precepto por parte de Madero produjo el enfrentamiento de Emiliano Zapata apoyándose en el Plan de Ayala. *"El 28 de Noviembre de 1911, Zapata declara traidor a Madero y elabora este plan que representa la expresión más clara del agrarismo mexicano, que ya contaba con*

33 Madero, Francisco I. Plan de San Luis. México [s.a.]. <http://www.bibliotecas.tv/zapata/1910/plan7.html>. Fecha de consulta: 5 de abril de 2016.

*los objetivos muy definidos, aunque no muy radicales. Para muchos, este plan vendría a complementar la reforma democrática incluida en el Plan de San Luis."*³⁴

Siendo que dicho documento consta de vital importancia, se considera prudente citar su contenido e ir analizando los preceptos enlistados.

PLAN DE AYALA. Plan Libertador de los hijos del Estado de Morelos afiliados al Ejército Insurgente que defiende el cumplimiento del Plan de S. Luis, con las reformas que ha creído conveniente aumentar en beneficio de la Patria Mexicana. Los que subscribimos, constituidos en Junta Revolucionaria, para sostener y llevar a cabo las promesas que hizo la Revolución de 20 de noviembre de 1910, próximo pasado, declaramos solemnemente ante la faz del mundo civilizado, que nos juzga, y ante la Nación a que pertenecemos y amamos, los propósitos que hemos formulado para acabar con la tiranía que nos oprime y redimir a la patria de las dictaduras que nos imponen, las cuales quedan determinadas en el siguiente.³⁵

En Villa de Ayala, la Junta Revolucionaria de Morelos, encabezada por Emiliano Zapata, Otilio Montaña, Antonio Díaz Soto y Gama, proclaman bajo el Lema "Libertad, Justicia y Ley, El Plan de Ayala, que en un concepto general se desconoce como presidente de la República a Madero por haber traicionado a la Revolución; se otorga el mando a Pascual Orozco y en caso de no aceptar a Emiliano Zapata y se declara también el inicio de la lucha para derrocar a Madero y buscar la restitución de la tierra.

Plan. 1.º Teniendo en consideración que el pueblo mexicano acaudillado por don Francisco I. Madero fué a derramar su sangre para conquistar sus libertades y reivindicar sus derechos conculcados, y no para que un hombre se adueñara del Poder violando los sagrados principios que juró defender bajo el lema de

34 RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, *op cit.* P. 56.

35 Zapata Emiliano. *Plan de Ayala.* México. [s.a.]

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/CH8.pdf>. Fecha de consulta: 14 de abril de 2016.

"Sufragio Efectivo," "No Reelección", ultrajando la fé, la causa, la justicia y las libertades del pueblo, teniendo en consideración: que ese hombre a que nos referimos es Dn. Francisco I. Madero, el mismo que inició la precitada revolución, el cual impuso por norma su voluntad e influencia al Gobierno Provisional de ex-Presidente de la República, Lic. Dn. Francisco L. de La Barra, por haberle aclamado el pueblo su Libertador, causando con este hecho reiterados derramamientos de sangre, y multiplicar desgracias a la Patria de una manera solapada y ridícula, no teniendo otras miras que satisfacer que sus ambiciones personales, su desmedidos instintos de tirano y su profundo desacato al cumplimiento de las leyes preexistentes emanadas del inmortal Código de 57 escrito con la sangre de los revolucionarios de Ayutla; teniendo en consideración: que el llamando Jefe de la Revolución Libertadora de México C. don Francisco I. Madero, no llevó a feliz término la revolución que tan gloriosamente inició con el apoyo de Dios y del pueblo, puesto que dejó en pie la mayoría de poderes gubernativos y elementos corrompidos de opresión del Gobierno dictatorial de Porfirio Díaz, que no son, ni pueden ser en manera alguna la legítima representación de la Soberanía Nacional, y que por ser acérrimos adversarios nuestros y de los principios que hasta hoy defendemos, están provocando el malestar del País y abriendo nuevas heridas al seno de la Patria para darle a beber su propia sangre; teniendo en consideración que el supradicho sr. Francisco I. Madero, actual Presidente de la República trata de eludir el cumplimiento de las promesas que hizo a la Nación en el Plan de S. Luis Potosí, siendo las precitadas promesas a los convenios de Ciudad Juárez, ya nulificando, encarcelando persiguiendo o matando a los elementos revolucionarios que le ayudaron a que ocupara el alto puesto de Presidente de la República por medio de sus falsas promesas y numerosas intrigas a la Nación; teniendo en consideración que el tantas veces repetido Sr. Francisco I. Madero ha tratado de ocultar con la fuerza brutal de las bayonetas y de ahogar en sangre a los pueblos que le piden, solicitan o exigen el cumplimiento se sus promesas a la revolución llamándoles bandidos y rebeldes, condenando a una guerra de exterminio, sin conceder ni otorgar ninguna de las garantías que prescriben la razón, la justicia y la ley; teniendo en consideración que el Presidente de la República, señor Don. Francisco I. Madero, ha hecho del Sufragio Efectivo una sangrienta burla al pueblo ya imponiendo contra la voluntad del mismo pueblo en la Vicepresidencia de la República al Lic. José María Pino Suárez, o ya a los gobernadores de los Estados designados por él, como el llamado General Ambrosio Figueroa, verdugo y tirano del pueblo de Morelos; ya entrando en contubernio escandaloso con el partido científico, hacendados feudales y caciques opresores, enemigos de la revolución Proclamada por él, han de forjar nuevas cadenas y de seguir el molde de una nueva dictadura, más oprobiosa y más terrible que la de Porfirio Díaz, pues ha sido claro y patente que ha ultrajado la Soberanía de los Estados, conculcando las leyes sin ningún respeto a vidas e intereses, como ha sucedido en el Estado de Morelos y otros conduciéndonos a la más horrorosa anarquía que registra la historia contemporánea: por estas consideraciones declaramos al susodicho Francisco I. Madero, inepto para realizar las promesas de la Revolución de que fue autor, por haber traicionado los

principios con los cuales burló la fé del pueblo, y pudo haber escalado el poder; incapaz para gobernar, por no tener ningún respeto a la ley y a la justicia de los pueblos, y traidor a la Patria por estar a sangre y fuego humillando a los mexicanos que desean sus libertades, por complacer a los científicos, hacendados y caciques que nos esclavizan, desde hoy comenzamos a continuar la Revolución principiada por él, hasta conseguir el derrocamiento de los poderes dictatoriales que existen.

2.º Se desconoce como Jefe de la Revolución al C. Francisco I. Madero y como Presidente de la República, por las razones que antes se expresan, procurando el derrocamiento de éste funcionario.

3.º Se reconoce como Jefe de la Revolución libertadora al ilustre C. General Pascual Orozco, segundo del caudillo Don. Francisco I. Madero, y en caso de que no acepte este delicado puesto, se reconocerá como Jefe de la Revolución al C. General Emiliano Zapata.

4.º La Junta Revolucionaria del Estado de Morelos manifiesta a la Nación bajo protesta: Que hace suyo el Plan de San Luis Potosí, con las adiciones que a continuación se expresa, en beneficio de los pueblos oprimidos, y se hará defensora de los principios que defiende hasta vencer o morir.

5.º La Junta Revolucionaria del Estado de Morelos, no admitirá transacciones ni componendas políticas hasta no conseguir el derrocamiento de los elementos dictatoriales de Porfirio Díaz y Don. Francisco I. Madero; pues la Nación está cansada de hombres falaces y traidores que hacen promesas como libertadores pero que al llegar al poder, se olvidan de ellas y se constituyen en tiranos.³⁶

Zapata se había unido a Madero específicamente por la búsqueda de la restitución de las tierras. Madero había pedido a Zapata la rendición incondicional de él y de sus hombres. Sin embargo, Zapata consideró que, al asumir el mando de presidente de la República, Madero no estaba acatando con el Plan de San Luis y, al no dar respuesta del problema de la tierra, Zapata se sintió traicionado por Madero. En todos los aspectos la revolución zapatista se impregnó de la lucha social.

6.º Como parte adicional del Plan que invocamos hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los

36 Idem.

hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y de la justicia venal entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por la mala fé de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión y los usurpadores que se crean con derecho a ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

7.º. En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos, o campos de sembradura o de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos

La intencionalidad principal de Zapata siempre fue en todo momento dar la tierra a quienes la trabajaban, conocido como el verdadero revolucionario y entendiendo que la posesión de la tierra en todo momento fue la verdadera problemática, más allá del trasfondo político, evidenciando las razones del porqué el derecho que rige la tierra es aquél que ha modificado la historia de México, sin este realmente evolucionar a la par de dicha adecuación social.

Resulta entonces importante comprender el trasfondo de los ideales revolucionarios y su impacto, toda vez que se encuentra estrechamente vinculado con la realidad social que en aquellos momentos debía enfrentarse el país. Surge por la inequitativa distribución de suelo y la notoria injusticia que entonces prevalecían en el campo mexicano. Como resultado del triunfo de la Revolución, se buscó establecer los lineamientos de un nuevo orden jurídico agrario en México, realizando la revisión a fondo de las instituciones y normas agrarias

vigentes en aquél entonces, generando la adecuación de éstas mismas y creación de nuevas figuras, adaptándose totalmente a una nueva etapa de "justicia social".

I.5. Reforma Agraria

La etapa que se desarrolló posterior a la Revolución Mexicana, buscó brindar justicia a quienes reclamaban su derecho de que la tierra perteneciera a quienes la labraban y que de la misma pudieran obtener el beneficio de sus frutos, que por muchos años les fue privado, derivado de enriquecimientos ilícitos y feudales que aprovechaban la carencia de los campesinos.

Comenzando por el Decreto expedido el 6 de enero de 1915, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, expidió la primer "Ley Agraria", en la cual reconoce el despojo del cual habían sido objeto las poblaciones agrícolas, por lo que buscó cumplir con los exigencias del pueblo, ordenando el fraccionamiento de grandes haciendas y reducción a propiedad privada de las tierras de propiedad comunal, así como anular las enajenaciones llevadas por autoridades políticas en contravención abierta a las leyes, como lo es la ley de 25 de junio de 1856 (Ley de la Desamortización), derivado de las razones principales que llevaron a los revolucionarios a luchar por sus derechos, expresando en el apartado de los considerandos de la referida Ley lo siguiente:

Que privados los pueblos indígenas de las tierras, aguas y montes que el gobierno colonial les concedió, así como también las congregaciones y comunidades de sus terrenos, y concentrada la propiedad rural del resto del país en pocas manos, no ha quedado a

la gran masa de la población de los campos otro recurso para proporcionarse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto como resultado inevitable, el estado de miseria, abyección y esclavitud de hecho, en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía;

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

[...]

Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, o adquieran lo que necesiten para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, sino solamente dar a esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ella, para que pueda desarrollar plenamente su derecho de vida y librarse de la servidumbre económica, a que está reducida; es de advertir que la propiedad de tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar ávidos especuladores, particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legal hecho de los ejidos y fundos legales de pueblos, a raíz de la revolución de Ayutla³⁷

De lo anterior se desprende que el espíritu de la Ley Agraria, desde un principio buscó dotar de propiedades a las clases sociales campesina e indígena, para satisfacer las injusticias que habían transcurrido los últimos años, así como impulsar el sector agropecuario

37 Carranza Venustiano. *Ley Agraria del 6 de enero de 1915*. México [s.a.] http://www.pa.gob.mx/publica/rev_58/analisis/ley%20agraria%20del%206%20de%20enero%20de%201915.pdf. Fecha de consulta: 14 de junio de 2017.

La responsabilidad de la elaboración de la ley de 1915, correspondió a Luis G. Cabrera, quien tenía un profundo conocimiento de los problemas agrarios y era ampliamente conocido por el proyecto de Ley Agraria que presentó, acompañado de un memorable discurso ante la Cámara de Diputados en diciembre de 1912.

La Ley Agraria de 1915 fue el primer paso que se dio para dar una solución a las demandas del pueblo, no solo al movimiento revolucionario, pues dicha ley resultó ser la respuesta a las necesidades del país, elevada posteriormente a rango constitucional de acuerdo a la Carta Magna de 1917, y base elemental para la creación de los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942, así como de la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. De dicha ley se desprende la aportación a la tenencia de la tierra en sus tres modalidades, es decir, ejido, comunidad y pequeña propiedad.

Con la citada Ley, se institucionaliza la demanda zapatista e inicia el proceso de reparto de la tierra, o bien conocido como la etapa de reforma agraria. Contendida de 12 artículos dentro de los cuales detallaba el procedimiento de dotación de tierras; reconociendo la situación social y económica que vivían los campesinos en aquella época y, buscando dar solución a lo que en ese momento solicitaban, la digna restitución a las poblaciones de las propiedades que se les habían despojado así como la dotación de tierras a todos aquellos que las requirieran, con la finalidad de buscar un desarrollo digno a las personas y librarlas de la explotación económica. De igual forma se crearon los primeros órganos

facultados para repartir la tierra: la Comisión Nacional Agraria, antecedente de la Secretaria de la Reforma Agraria, y las comisiones locales, antecedentes de las comisiones agrarias mixtas.

Cabe mencionar, que a través de los años y evolución del derecho agrario, se desprende una ávida necesidad del pueblo de pertenencia de la tierra, siendo que las disposiciones normativas pronunciadas posterior a esta Ley de 1915, buscaron en todo momento otorgar ese proteccionismo paternalista a la clase campesina, conformado los medios posibles y candados legales con los cuales, pareciera, no volverían a perder dichas propiedades o fuesen despojados de las mismas; tal como se analizará en el debate para la reforma del artículo 27 en el año de 1992, planteada por el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari.

Por lo que, las adecuaciones legislativas que proponen una mayor libertad de disposición y dominio directo de los ejidatarios sobre sus tierras, han resultado controversiales, pues en mente de los conservadores revolucionarios, ésta idea corrompería con los hábitos proteccionistas de las disposiciones normativas creadas por los últimos cien años.

Sin embargo; denota relevancia, el último párrafo de las consideraciones realizadas para la emisión del Decreto, en la cual, como se citó con anterioridad, Carranza determino que *"es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio"*³⁸, que de cierta forma podrá entenderse en la

38 Idem.

actualidad que el ejido cuenta con dicha nuda propiedad de dominio pleno sobre la tierra, sin embargo, las fracciones (parcelas) que comprenden el ejido podrán adquirir dicho dominio a través del procedimiento agrario respectivo, más siendo parcela únicamente el ejidatario cuenta con el usufructo de la parcela.

Se concluye entonces, que la Ley Agraria de 1915 buscó principalmente desconocer las expropiaciones hechas a las tierras de los indígenas, regresar a los pueblos originales las tierras que les pertenecen y, además, dotar de tierras y aguas a aquellos pueblos que no tuvieran, estipulando cláusulas para que esta tierra pertenezca siempre a las familias de los pueblos y no les sea nuevamente arrebatada, principalmente por extranjeros.³⁹

Finalmente, en la conclusión de esta etapa, en 1916, Carranza impulsó la idea de convocar a un congreso constituyente que debía introducir algunas modificaciones en la Carta Magna de 1857, así dando por terminada la lucha armada y establecer su gobierno, buscando la pacificación de las regiones del país y el orden constitucional.

El Congreso Constituyente se celebró en la ciudad de Querétaro entre diciembre de 1916 y enero de 1917. Finalmente, el 5 de febrero de 1917, se emitió la Constitución, en la cual se plasmó las principales demandas sociales, económicas y políticas de la Revolución. De los debates que destacaron,

38 El sentido de pertenencia de la tierra, conllevó a buscar todas las formas y candados legales con los cuales se pudiera garantizar que las propiedades siempre estuvieran en manos de los ejidos, siendo uno de ellos el derecho de preferencia ante cualquier cesión onerosa de tierras ejidales o bien, la primera enajenación después de que la parcela adquiriera el dominio pleno.

estuvo aquel que versó sobre la adecuación y reforma del artículo 27, disposición constitucional de la cual se desprende la materia agraria.

Es la tarde del lunes de 29 de enero de 1917, en el Teatro Iturbide, se abre la sesión ordinaria para que los diputados discutan y aprueben el proyecto del artículo 27 Constitucional. El secretario abre el debate:

El estudio del artículo 27 del proyecto de Constitución abarca varios puntos capitales: Si debe considerarse la propiedad como derecho natural; cuál es la extensión de este derecho; a quiénes debe reconocerse capacidad para adquirir bienes raíces y qué bases generales pueden plantearse siquiera como preliminares para la resolución del problema agrario, ya que el tiempo angustioso de que dispone el Congreso no es bastante para encontrar una solución completa de problema tan trascendental.⁴⁰

En efecto, la expedición de la Constitución de 1917 fue apenas un parteaguas que buscó resolver el problema agrario, problemática tan trascendental que ocasionó una guerra civil mexicana.

Siendo en nuestro país la tierra casi la única fuente de riqueza, y estando acaparada en pocas manos, los dueños de ella adquieren un poder formidable y constituyen, como lo demuestra la historia, un estorbo constante para el desarrollo progresivo de la nación. Por otra parte, los antecedentes históricos de la concentración de la propiedad raíz han creado entre los terratenientes y jornaleros una situación que, hoy en día, tiene muchos puntos de semejanza con la situación establecida durante la época colonial, entre los conquistadores y los indios encomendados; y de esta situación proviene el estado depresivo en que se encuentra la clase trabajadora de los campos. Semejante estado de cosas tiene una influencia desastrosa en el orden económico, pues con frecuencia acontece que la producción agrícola nacional no alcanza a satisfacer las necesidades del consumo. Corregir este estado de cosas, es, en nuestro concepto, resolver el problema agrario, y las medidas que al efecto deban emprenderse consisten en reducir

40 *Debates notables Artículo 27 Constitucional en Materia de Propiedad*. México. [s.a.] <http://constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/020.pdf>
Fecha de consulta 14 de junio de 2017. p. 2.

el poder de los latifundistas y en levantar el nivel económico, intelectual y moral de los jornaleros⁴¹

La discusión del proyecto del numeral 27 constitucional abarcó diversos puntos, enfoques respecto a qué se entendería como la pertenencia de la tierra, quienes tendrían la capacidad de adquirirla, así como el correcto planteamiento para desarrollar, a una meta de largo plazo, y resolver el conflicto agrario.

Con aires de satisfacción, los diputados vitoreaban el nuevo estatuto que se les da a los jornales, convirtiéndose en propietarios independientes de sus tierras, para así impulsarlos a elevar su condición intelectual y, con ello, mejorar la producción agrícola, fuente principal de la economía mexicana en aquellas épocas.

De las participaciones relevantes en el debate, destaca la del Diputado Navarro, quien manifestó que bastaba con asegurarle al campesino que se le daría un pedazo de tierra para sembrar y otro donde pudiera construir sus cimientos de vivienda y así, la gran parte del problema social se vería resuelto, argumentando de igual forma que *"de aquí en adelante la nación podrá vender pedazos de terreno, pero con la condición de que los terrenos pasen de padres a hijos y no haya más acaparadores que de ellos se apoderen"*⁴².

El énfasis respecto a la participación del Diputado Navarro, recae en el hecho de que constantemente, a través de la planeación regulatoria de los procedimientos y derechos

41 Idem.

42 Idem.

agrarios, los dictaminadores de las reformas normativas se han visto en la necesidad de proteger a quienes se les dotaría de tierras, para que dichos titulares no se fueran involucrados nuevamente en un posible despojo, tal como lo señalo la misma Ley Agraria de 1915, figuras creadas con un afán proteccionista, que, si bien durante varios años resultó ser la respuesta a la problemática agraria, no lo es para las cuestiones actuales.

Ahora bien, contrario al argumento del diputado Navarro, el diputado Bojórquez planteó que la solución al problema agrario no se resolvía con sólo dotar de tierras a los despojados jornaleros, sino crear una cultura de interés propio en la tierra, fomentar la participación entre los mismos campesinos y, desarrollando dicha autoconfianza, se formen grandes asociaciones como verdaderas sociedades cooperativas.

Bajo esta tesitura, el artículo 27 de la Constitución de 1917, precisa que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originariamente a la nación, siendo que la propiedad privada se ha constituido derivado del derecho que le ha cedido la nación a los particulares, cesión que es limitada, tal como los productos obtenidos del subsuelo y las aguas.

Por lo que se concluye que ésta época de evolución del derecho agrario, estableció un cambio radical en la estructura de la propiedad y de la tenencia de la tierra. Rigió durante el periodo en que se definió y aplicó la reforma agraria propiciada por las ideas liberales de fines del siglo pasado y principios del presente que se apoyaron en el profundo descontento que generó la desmesurada concentración de la

tierra y, por ende, de la riqueza. Este derecho nació impulsado por una nueva ideología que adquirió carácter constitucional como consecuencia del triunfo de la Revolución de 1910, y que llevó a cabo el reparto masivo de los latifundios entre ciertos núcleos de población, creando los ejidos y restituyendo las tierras a las comunidades indígenas despojadas.

Su vigencia abarca desde la primera disposición agraria, la ley de enero de 1915, hasta la derogación de la Ley Federal de Reforma Agraria con motivo de la reforma de 1992.

En este período se promulgaron diversas leyes: Ley de ejidos del 28 de diciembre de 1920, Decreto de Ley del 22 de noviembre de 1921 de Álvaro Obregón, Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922, Ley de Dotaciones y Restitución de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927, Ley que reforma la anterior, expedida el 11 de agosto de 1927, Decreto del 12 de enero de 1932, Código Agrario del 22 de marzo de 1934, Código Agrario del 23 de septiembre de 1940, Código Agrario del 30 de diciembre de 1942 y la Ley Federal de Reforma Agraria.

En esencia, se normaron los límites de la pequeña propiedad, la superficie inafectable, las acciones agrarias y los procedimientos para la restitución y reparto de tierras a los campesinos, así como la indemnización a los propietarios afectados por el reparto de tierras.

Particularmente la Ley Federal de Reforma Agraria, vigente hasta la reforma de 1992, además de establecer las acciones agrarias para otorgar tierras a los campesinos, señaló, como

requisito para sostener la calidad de inafectable, el mantenimiento de cultivos, siguiendo los principios Aztecas. Por el contrario, sería afectado si no se cultiva por más de dos años o que dicho cultivo sea ilícito. También la posibilidad de obtener indemnización por afectaciones cuando se trate de dotaciones.

I.6. La fracción VII y el derecho agrario en su actualidad

Aun y cuando se emitieron distintas leyes en el ámbito agrario después del debate del Constituyente de 1857, brincaremos a la siguiente etapa con mayor trascendencia jurídica en el ámbito agrario, es decir, la reforma constitucional de 1992, presentada por el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari.

Setenta y siete años después de la expedición de la Ley Agraria del 6 de enero 1915, Carlos Salinas de Gortari busca dar un sentido liberal a la legislación más conservadora. Sostiene que México debe introducirse al mercado global y, que si algo lo detiene, es la falta de fomento a la inversión por parte de los capitales privados al tener limitaciones las cuales no le permiten entrar a la tierra. Propone entonces, configurar la tenencia de ésta, para que la población rural pudiera desarrollarse plenamente y liberarse de la "servidumbre económica"⁴³ a la cual estaba reducida.

El análisis en este apartado, recae principalmente por lo que corresponde a la fracción VII en específico, toda vez que

43 Patiño Flota Elena del Rosario y Espinosa Villela María de Jesús. *Ley Agraria del 6 de enero de 1915: semilla de la propiedad social y la institucionalidad agraria en México*. México. 2015.
http://www.pa.gob.mx/publica/rev_58/analisis/ley%20agraria%20del%206%20de%20enero%20de%201915%20Elena%20del%20Rosario.pdf. Fecha de consulta: 21 de junio de 2017.

esta fracción prevé que la capacidad para adquirir el dominio de la tierras, las cuales son de propiedad originaria de la Nación, se regirá para los ejidatarios de conformidad a las disposiciones establecidas en la ley de la materia y, "en caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley"⁴⁴. En ese sentido, se considera relevante entender y analizar los razonamientos considerados para estipular este apartado legal, y que conlleva a la formalidad prevista en el artículo 84 de la Ley Agraria.

Celoso de ser el resultado histórico de la Revolución Mexicana, entra en disputa la reforma al artículo 27 constitucional. Abre la sesión el 7 de noviembre de 1991, iniciativa planteada por el Ejecutivo frente la Cámara de Diputados como la Cámara de Origen, para lo que será un debate que definirá un momento histórico en México, que podría cambiar el rumbo del país.

Las propuestas centrales de la reforma al artículo 27 Constitucional, tiene tres aspectos centrales: (i) la declaración del fin del reparto agrario, (ii) la legalización de la venta de parcelas, su renta y asociación con terrenos y (iii) la participación de las sociedad mercantiles en el campo.

El planteamiento de la reforma buscaba permitir a los ejidatarios su libertad de decisión sobre las tierras que les habían sido dotadas, fomentar la organización dentro de los ejidos y la posibilidad de concederles la facultad de decidir

44 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. 2017.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf Fecha de consulta: 12 de mayo de 2017.

sobre su futuro como propietarios y productores, otorgarles *"la mayor libertad, la más preciada para todos, es la capacidad personal de decidir el futuro. Esta libertad potencia nuestras capacidades y es el factor fundamental para crear riqueza social"*⁴⁵,

Para quienes defendieron a favor de la reforma, consideraban que era necesario quitar intervenciones burocráticas, permitiéndoles a los ejidatarios una autonomía en la que, mediante una forma superior de organización productiva pudieran desplegar sus potencialidades.

Decían que el ejidatario debería estar en condiciones de igualdad con los pequeños propietarios, concediéndole certidumbre respecto la tenencia de la tierra mediante la posibilidad de obtener el dominio pleno sobre las mismas.

La iniciativa no buscaba destruir la figura del ejido, sino brindar la posibilidad de que los ejidatarios puedan decidir sobre la suerte de sus tierras, toda vez que la ley entonces aplicable, es decir la Ley Federal de Reforma Agraria, prohibía el uso particular de las tierras, el arrendamiento, la subdivisión, la cesión derechos, así como la venta y, que aun así, dadas las necesidades de la sociedad campesina, estas acciones eran llevadas de a cabo de forma "clandestina".

Además, la reforma conservaba los otros dos elementos que constituían el ejido, es decir, la zona urbana y bienes de uso

45 *Proceso Legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992. México. [s.a.]*
https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/120%20-%2006%20ENE%201992.pdf Fecha de consulta 18 de junio de 2017.

común. Por lo que, únicamente disponía de la flexibilidad a la que podría someterse la parcela.

Los diputados que estaban a favor de la postura del Presidente, detallaron que la materia agraria padecía de un "estatismo" derivado de la ola socialista proteccionista con la que se había legislado respecto al tema agrario.

Por lo que, al parecer de muchos, otorgar una certidumbre jurídica al ejidatario propiciaría una evolución en el campo, así como fomentar el fortalecimiento de la vida comunal y ejidal.

A la luz de los cambios nos debe de interesar, además, los que se propiciarán al interior del ejido. Esto es muy importante considerarlo, porque si en la Constitución no se definen formas de protección del ejidatario individual y de su familia, se reproducirían viejas formas de caciquismo o se crearían otras nuevas. Deben considerarse las bases conforme a las cuales el núcleo ejidal puede otorgar al ejidatario y a su familia el dominio de la parcela. A nuestro parecer es muy importante que en este proceso se incluya a la familia. La parcela ejidal debe ser considerada el eje integrador del patrimonio familiar. Con ello la iniciativa contribuye a elevar justicia social.⁴⁶

A su consideración, las modificaciones y adecuaciones a realizarse en la materia agraria, deberían de en todo momento buscar el fortalecimiento la economía de los productores rurales, impulsar el carácter productivo de la clase campesina y enraizar al campesino a la unidad de éste y su familia al sentido de pertenencia de la tierra.

Desde el punto de vista de los debatientes, la naturaleza agraria actual (1992), no podría ser la misma que aquella la cual impulsó el movimiento revolucionario, pues en ese

46 Ibidem p. 596.

entonces, el principal objetivo fue el de restituir las tierras a sus originales dueños que habían sido despojados de ellas, así como distribuir de forma justa las propiedades, lo que tenía *"una doble responsabilidad: como sistema social debía liberar al campesino de la explotación y como producción agrícola debía producir lo suficiente para alimentar a la nación"*⁴⁷.

Ahora, por una parte si bien sí se había acabado con el latifundismo, los problemas a los cuales se enfrentaba el sector campesino para el año 1990, versaban sobre una descapitalización brutal de la tierra, corrupción al interior del ejido y pérdida de los cimientos de la integración de ejidos y poblados, como así lo relatan en el debate:

Después de 75 años, dos de cada tres ejidos han llegado a ser sólo una forma de subsistencia precaria para el ejidatario y su familia, aislándole de la producción agrícola mexicana y sin cambios en las condiciones económicas y sociales del mismo. El poder del hacendado ha venido a ser sustituido por el control y el poder del gobierno. El paternalismo ha dañado seriamente su iniciativa e incentivo personal, así como la definición de su propio futuro, haciéndolo de fácil manejo para cualquier líder.⁴⁸

Por lo que, llegan a la conclusión de que es vital liberar al campesino y hacerlo responsable de su propio trabajo, toda vez que se denotaba que los programas del gobierno de ayuda social, al parecer no habían sido de gran utilidad.

El campesino ama, ha defendido, defiende y defenderá su parcela, porque en ella está su esencia, su raíz y porque de ella proviene y por ella fue a la Revolución Mexicana. De ahí la imperiosa necesidad de implementar una nueva estructura jurídica que reconozca y defina los derechos del ejidatario sobre su parcela, dotándolos en consecuencia, de seguridad en su tenencia y

47 Ibid. p. 598.

48 Idem.

otorgándoles la libertad de decidir sobre su destino. Así pues tenemos que admitir que la tierra tiene un imperativo que cumplir y éste es el económico y social y uno de los postulados de nuestro movimiento social, es el de que las familias del campo tuvieran un medio inmediato y permanente de vida, un patrimonio suficiente para que con su productos pudieran atender sus necesidades materiales y morales.⁴⁹

Si bien, el resultado de la Revolución mexicana tuvo el que se entregara la tierra a los campesinos bajo la modalidad de ejidos, sobre los cuales podrían aprovechar únicamente su usufructo, asegurando así que no volverían a ser despojados de las tierras; en esa época resultó ser la solución, frente a una menor población a la cual únicamente se buscaba darles propiedades para que pudieran trabajarlas y de ellas obtener el fruto para vivir.

Para el año de 1992, México tenía más de 80 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento del 3.5%, añadiendo a que cada mexicano come, por lo menos, tres veces al día. Por lo que se enfrentaban ante la situación de un México de población creciente y una tierra escasa, así como al desgaste de los suelos y la migración del pueblo a las ciudades.

La iniciativa que hoy analizamos, introduce cambios necesarios para liberar la potencialidad del campo en México, abriendo oportunidades para que vigorosamente concurren a la tarea del campo, ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, inversionistas, banca, gobierno federal, estatal y municipal.

Tenemos pues una población cada día más urbana y menos productiva en lo primario; que queden en el campo verdaderamente los campesinos, que se acelere el reparto de lo poco que queda pendiente por entregar, que se recojan las tierras ociosas y que la tierra sea de quien mejor la trabaje.

La iniciativa que hoy analizamos, introduce los cambios necesarios para liberar la potencialidad del campo en México, abriendo la oportunidad para que vigorosamente concurren a la tarea del campo,

49 Ibidem. p. 601.

ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, inversionistas, banca, gobierno federal, estatal y municipal.⁵⁰

Concluyendo, que la iniciativa de reforma debía ser aprobada para que, al dar libertades, brindar esa autonomía, se generaran responsabilidades y así, crearan conciencia al ejidatario de sus obligaciones que derivaran del uso que le diera a la tierra, pues son ellos quienes conocen sus necesidades y, posible solución a las mismas; con ello, darían fin a los paternalismos gubernamentales.

Ahora bien, por quienes se encontraban en contra de dicha reforma, planteaban que dar el dominio de la tierra a los ejidatarios, tendría *"el único objetivo perverso de desposeer a los ejidatarios de las mejores tierras"*⁵¹.

Los comentarios en contra de la reforma iban desde aquellos extremistas de izquierda, hasta razonamientos que, a opinión de quien suscribe, hoy en día deberían de considerarse en futuras reformas. Pues si bien, los diputados manifestaban que existía la constante necesidad de cambiar los preceptos jurídicos que *"impiden la autogestión campesina, obstaculizan el desarrollo autónomo e integral de ejidatarios y ejidos"*⁵²; la reforma entonces propuesta, no representaba avance alguno para la liberación campesina, únicamente fomentaba la inseguridad de la tenencia de la tierra.

Se manifestó que el hecho de que los ejidatarios pudieran o no vender sus parcelas, no les generaba inseguridad como tal, sino que los precios o el valor de su trabajo era el que

50 Ibidem. p. 603.

51 Ibidem. p. 341.

52 Ibidem. p. 575.

desmotivaba la producción en el campo, máxime que no había maquinara para dar eficiencia al trabajo, explicando que las preocupaciones de los campesinos se debían a las decisiones de la política económica agrícola.

Las observaciones radicales manifestaron que la libertad que se buscaba dar al ejidatario, realmente tenía la intención de revivir el latifundismo y con ello, se corrompía con los principios del Constituyente de 1917; pues en todo momento este sector social, dada la necesidad inmediata de liquidez, los haría tomar decisiones por las cuales perderían su patrimonio por el que se había peleado por tantos años.

Libertad al campesino para disponer de su tierra, cuando el campesino tenga hambre, cuando tenga absoluta necesidad, cuando surjan las trapacerías de los capitalistas ambiciosos, muchos de ellos antipatriotas que arrastran bajo sus pies inmensos pecados por haber sembrado el dolor de la gente pobre de México y de otros países del mundo. Eso es justamente lo que no queremos. Queremos que la revolución se mantenga viva, que esa revolución de los pobres y para los pobres, esa revolución para los campesinos que eran parias y para los obreros explotados en las fábricas, en las ergástulas de aquel tiempo. Eso queremos que sea nuestro país, cuya tierra está en manos de las mayorías campesinas que deben ser las usufructuarias únicas y no los magnates extranjeros, porque la propiedad de la tierra va a poner en peligro la integridad territorial.⁵³

Para la exposición de motivos planteada por Salinas de Gortari, en este tema específicamente de análisis, la fracción VII del artículo 27 constitucional es la dispone, actualmente, la condicionante del estudio de esta tesis, al estipular que en caso de enajenación de parcelas, deberá respetarse el derecho de preferencia como lo regule la ley de la materia.

53 Ibidem. p. 612.

En cuanto a un análisis de mayor profundidad, los debatientes tuvieron un especial cuidado en la redacción de la misma al presentar el dictamen, modificando palabras como "podrá" a "otorgará" en la oración "*tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre sí; igualmente fijarán las condiciones conforme a las cuales el núcleo ejidal podrá otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela"*⁵⁴, así como solicitaron se sustituyera "fijarán las condiciones" a "fijará procedimientos", dado que la condición es una exigencia que es factible el ejidatario no pudiera cumplir y, por consecuencia, no obtendría el dominio pleno de la parcela.

Así, una vez discutido el tema y enviado para su análisis a la Cámara Revisora, se resaltaron diversos temas, entre ellos, el tener siempre en perspectiva mantener la propiedad ejidal y comunal, para lo cual debería de establecerse, en cuestión de enajenación, los derechos de preferencia para el ejido así como esa misma ventaja para quienes, en términos de justicia, les perteneciese.

A tal petición, la Cámara Revisora planteó lo siguiente:

En el caso de la propuesta para que los ejidatarios puedan transmitir sus derechos parcelarios, se precisó que fueran miembros del núcleo de población, conforme a los requisitos y procedimientos que establezca la ley y en los cuales compete a la asamblea ejidal otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela. En ese sentido se incluye una mención específica para señalar que en caso de enajenación se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.⁵⁵

Al quedar redactada de tal forma que, al reconocer constitucionalmente que los derechos de preferencia para el

54 *Ibidem* p. 76.

55 *Ibidem* p. 630.

caso de enajenación de parcelas, así como la exclusividad de transmisión de derechos parcelarios entre los miembros del núcleo agrario o vecindados, son normas que tutelan los derechos de los ejidatarios de una forma adecuada, regulando el ejercicio de libertad y dejando un poco de proteccionismo gubernamental a este sector social.

Finalmente, se publica el 6 de enero de 1992, el Decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Federal, por lo que se declara la conclusión del proceso de reforma agraria y del reparto de tierras a costa de la propiedad privada, materializándose una nueva etapa.⁵⁶

56 Se considera oportuno citar la fracción antes y después de la reforma de 1992.

Antes de 1992:

VII.- Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuera de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial.

La ley fijará el procedimiento breve conforme el cual deberán tramitarse las mencionadas controversias.

Después de la reforma publicada el 6 de enero de 1992 (actualmente):

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege a su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La Ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

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 las tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y 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 parcela se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5 por ciento de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras a favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV. La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y

CAPÍTULO II. LA ENAJENACIÓN DE "PARCELAS"

Hoy en día, a cien años de la promulgación del Constituyente de 1917 y finalizado el reparto de tierras, México se encuentra frente a una etapa de desarrollo rural. Los ejidos ahora tienen la certeza y seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra, así como cuentan con mecanismos que buscan fomentar la formación de empresas rurales.

La decimocuarta reforma al artículo 27 Constitucional, sin duda fue la reforma con mayores modificaciones y de mayor profundidad a la materia, entre otros aspectos, dio por terminado el reparto agrario, modificó las características de la propiedad social y, las tierras ejidales ya podrían ser objeto de cualquier contrato de aprovechamiento, hasta su propia cesión y enajenación.

Un punto que caracterizó el debate llevado el 7 de noviembre de 1991, de la reforma al artículo constitucional de referencia, fue referente al fortalecimiento de la vida en comunidad y las controversiales libertades que se buscaba dar al ejidatario de poder decidir la suerte de la tierra que fueron dotados, entre ellas, poder desincorporar su parcela del ejido, adquirir el dominio pleno y venderla como propiedad privada.

Si bien la intencionalidad de la reforma no buscaba destruir la figura del ejido, sino marcar una pauta en la que se le reconociera al ejidatario como particular, lo

el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea. La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;

suficientemente capaz de decidir y responsabilizarse por las mismas decisiones que tomara respecto de su patrimonio, diversos diputados consideraron que era necesario proteger y respaldar las decisiones que tomara el ejidatario en lo individual, para que así no perjudicara al núcleo de población.

Por lo que, para su protección, al párrafo VII le fue agregado una última parte, la cual establece: *"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 parcela se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley."*⁵⁷

Bajo dicha tesitura, la Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, prevé las formalidades y procedimientos los cuales deberá de cumplir el ejidatario, siendo de análisis controversial, el artículo 84, que a la letra establece:

Artículo 84.- En caso de la primera enajenación de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno, los familiares del enajenante, las personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, los ejidatarios, los vecindados y el núcleo de población ejidal, en ese orden, gozarán del derecho del tanto, el cual deberán ejercer dentro de un término de treinta días naturales contados a partir de la notificación, a cuyo vencimiento caducará tal derecho. Si no se hiciera la notificación, la venta podrá ser anulada.

El comisariado ejidal y el consejo de vigilancia serán responsables de verificar que se cumpla con esta disposición.

La notificación hecha al comisariado, con la participación de dos testigos o ante fedatario público, surtirá los efectos de

57 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. 2017.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf Fecha de consulta 10 de junio de 2017.

notificación personal a quienes gocen del derecho del tanto. Al efecto, el comisariado bajo su responsabilidad publicará de inmediato en los lugares más visibles del ejido una relación de los bienes o derechos que se enajenan.

Así, el presente capítulo pretende analizar el contenido de dicho artículo frente los diversos criterios jurisprudenciales que se han emitido del mismo.

Para profundizar directamente en el análisis del artículo 84, es claro que deben entenderse las figuras que integran su redacción, tales como "parcelas", "comisariado ejidal", "adopción del dominio pleno", entre otros.

II.1. Elementos básicos: ejido, integración y funcionamiento

*"Sin lugar a dudas, el ejido es la institución clave de la reforma agraria y por lo tanto del derecho agrario mexicano"*⁵⁸. Como se ha venido mencionado a lo largo de este trabajo de investigación, el ejido tiene sus raíces desde épocas prehispánicas.

Actualmente, el ejido es una institución jurídica como resultado de la Revolución Mexicana, en la cual se reconoce su naturaleza al emitirse la primera ley en materia agraria en 1915, elevada a rango constitucional en 1917; aduciendo a la propiedad social que deriva de la propiedad originaria, eliminando el latifundismo.

Por concepto de ejido, se entiende en términos generales como aquella persona moral (toda vez que tiene personalidad y capacidad jurídica), que ha recibido un patrimonio rústico y se

58 MEDINA CERVANTES, José Ramón, op. cit. p. 326.

encuentra sujeta a un régimen especial, citando una definición que resulta práctica para su definición:

El ejido es una sociedad mexicana de interés social, integrada por campesinos mexicanos por nacimiento, con un patrimonio social inicial constituido por las tierras, bosques y aguas que el Estado le entrega gratuitamente en propiedad inajenable, intransmisible, inembargable e imprescriptible; sujeto a su aprovechamiento y explotación a las modalidades establecidas en la Ley, bajo la dirección del Estado en cuanto a la organización de su administración interna basada en la cooperación y la democracia económica, y que tiene por objeto la explotación y el aprovechamiento integral de sus recursos naturales y humanos, mediante el trabajo personal de sus socios en su propio beneficio, la liberación de la explotación en beneficio de terceros de su fuerza de trabajo y del producto de la misma, y la elevación de su nivel de vida social, cultural y económico.⁵⁹

A lo anterior, valdría hacer la anotación de que hoy en día las tierras ejidales sí son transmisibles, específicamente por lo que corresponde a solares y tierras parceladas. Si bien ésta definición abarca el sentido que debe de entenderse por ejido, a opinión de la suscrita, el ejido debe analizarse más en cuanto a su naturaleza y descripción, que acotarse a la definición misma, toda vez que es un concepto totalmente distinto a cualquier índole jurídico internacional y, a través de su funcionamiento es que se puede entender su esencia, que además representa la actualidad y realidad de México.

II.1.A) Funcionamiento y coordinación. Órganos del Ejido

De conformidad al artículo 21 de la Ley Agraria, el ejido se encuentra integrado por 3 órganos: (i) la Asamblea General de Ejidatarios, (ii) el Comisariado Ejidal y, (iii) el Consejo de Vigilancia.

59 RINCÓN SERRANO, Romeo, *El Ejido Mexicano*, México, Centro de Investigaciones Agrarias, 1ª Edición, 1980, p. 154. Apud. MEDINA CERVANTES José Ramón, op. cit. p. 327.

La asamblea de ejidatarios es el órgano supremo del ejido, se encuentra conformada por los ejidatarios que conforman el núcleo de población, que se encuentra encargada, en pocas palabras, de la coordinación del funcionamiento del ejido. Se encuentra investida de facultades de decisión capaces de afectar los actos de los individuos pertenecientes al núcleo agrario o sujetos del régimen agrario, siendo que en su artículo 23 de la Ley Agraria se enumeran los asuntos que implican la competencia exclusiva de la Asamblea, que a la letra dice:

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

- I. Formulación y modificación del reglamento interno del ejido;
- II. Aceptación y separación de ejidatarios, así como sus aportaciones;
- III. Informes del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia, así como la elección y remoción de sus miembros;
- IV. Cuentas o balances, aplicación de los recursos económicos del ejido y otorgamiento de poderes y mandatos;
- V. Aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común;
- VI. Distribución de ganancias que arrojen las actividades del ejido;
- 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.⁶⁰

Ahora bien, como punto de referencia, la fracción IX del citado artículo, faculta a la Asamblea General, para autorizar a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas. Por lo que, resulta vital que para el buen funcionamiento del ejido éste tenga una buena coordinación entre sus integrantes.

En ese sentido, seguimos con el segundo órgano que integra el ejido: el Comisariado Ejidal. A éste órgano le corresponde la ejecución de los acuerdos tomados por la Asamblea General; la representación y gestión administrativa del ejido, con las facultades de un apoderado general para actos de administración, pleitos y cobranzas; así como convocar y coordinar la Asamblea General, informar de igual forma a la Asamblea General, respecto al ingreso monetario que percibe el ejido y el aprovechamiento de las tierras de uso común, así como cualquier otra disposición establecida en el Reglamento Interno.

Para más pronta referencia, se cita el artículo 32 de la Ley Agraria, el cual establece cada una de las facultades del Comisariado Ejidal:

Artículo 32.- El comisariado ejidal es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, así como de la representación y gestión administrativa del ejido. Estará constituido por un Presidente, un Secretario y un Tesorero, propietarios y sus respectivos suplentes. Asimismo, contará en su caso con las comisiones y los secretarios auxiliares que señale el reglamento interno. Este habrá de contener la forma y extensión de

⁶⁰ Ley Agraria. México. 2017. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13_270317.pdf. Fecha de consulta 22 de junio de 2017.

las funciones de cada miembro del comisariado; si nada dispone, se entenderá que sus integrantes funcionarán conjuntamente⁶¹.

Finalmente, el Consejo de Vigilancia, según lo establece el artículo 36 de la citada Ley, es el órgano, tal como lo indica su nombre, de vigilar que los actos del Comisariado se ajusten a lo dispuesto por la Ley y el Reglamento Interno del ejido, revisar las cuentas y operaciones del Comisariado; dar a conocer, en su caso, las irregularidades que detecte, así como convocar a Asamblea cuando no lo haga el Comisariado.

Por lo que, gráficamente se puede describir el funcionamiento del ejido en un diseño triangular/piramidal, en la cúspide, se encuentra la Asamblea General de ejidatarios, órgano supremo que tiene facultades por ley conferidas para la toma de decisiones respecto al ejido en sí, sus integrantes y capaz de afectar además, a sujetos del régimen agrario (como avecindados o posesionarios), que tengan relación directa con el núcleo que integran. En la base de la pirámide, se ubica en cada uno de los vértices de base (doctrinalmente más no en la práctica), tanto el Comisariado Ejidal como el Consejo de Vigilancia, órganos encargados de coordinar el funcionamiento del ejido, más no de la toma de decisiones del mismo.

II.1.B) Integración material. Destino de tierras

Una vez entendido el funcionamiento del ejido, hablemos de otro elemento básico, y este es la integración material del mismo.

61 Idem.

Su estructura está compuesta por uno o varios polígonos ejidales, polígonos conformados por cada una de las acciones dotatorias del ejido. Ahora, internamente, el ejido se divide de acuerdo al destino asignado a la tierra, destino delimitado por la Asamblea General. El destino podrá ser: asentamiento humano, uso común y tierras parceladas, como se representa gráficamente a continuación.

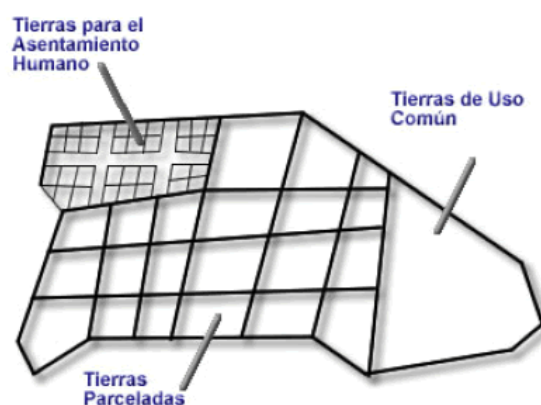


FIGURA 1.⁶²

II.1.B).a) Tierras de uso común

El artículo 73 de la Ley Agraria, establece que las tierras de uso común *"constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquellas tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas"*⁶³,

⁶² FIGURA 1. Catastro de la Propiedad Social.

<http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/catastro/presentacionpropiedadsocial.aspx> Fecha de consulta: 22 de junio de 2017.

⁶³ Ley Agraria. México. 2017. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13_270317.pdf. Fecha de consulta 22 de junio de 2017.

Las tierras de uso común, son inalienables, imprescriptibles e inembargables; las cuales constituyen la esencia territorial de los ejidos. Su aprovechamiento busca el sustento económico de la vida en comunidad del ejido; su uso, trabajo o explotación es de un enfoque colectivo, con la intención de resguardar la permanencia en la vida en comunidad.

La definición que en ley que se les determina a las tierras de uso común sería por una exclusión de clasificaciones, todas aquellas que no son parcelas o de asentamientos humanos, entonces la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha decidido denominarlas como el género de tierras ejidales, que en un principio, desde épocas de los Aztecas, así se entendía el concepto del ejido y aprovechamiento colectivo, tal como lo dice la siguiente tesis aislada:

TIERRAS EJIDALES DE USO COMÚN Y TIERRAS NO PARCELADAS. PARA EFECTOS DE LA LEY AGRARIA, LAS PRIMERAS SON EL GÉNERO Y LAS SEGUNDAS UNA ESPECIE. De lo dispuesto en los artículos 44, 63, 73 y 76 de la Ley Agraria, y 41 de su Reglamento en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, se desprende que las "tierras de uso común" son todas aquellas que no son de "asentamiento humano" ni "parceladas"; por tanto, las "tierras no parceladas" se consideran "de uso común" y esto lleva a concluir que ambos conceptos pueden estimarse de valor jurídico análogo para efectos de la Ley Agraria, ya que el segundo es el género, mientras que el primero constituye la especie.⁶⁴

Por lo cual, de conformidad a la normatividad agraria, los derechos sobre estas tierras corresponden a un porcentaje equitativo entre cada integrante ejidatario del núcleo agrario

64 190248 Tesis 2a. VI/2011. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Segunda Sala, Novena Época, Tomo XIII, febrero de 2001, p. 298.

y, en ese sentido, no se encuentran delimitadas y asignadas individualmente.

La asignación de tierras de uso común "se presumirán concedidos en partes iguales, a menos que la asamblea determine la asignación de proporciones distintas, en razón de las aportaciones materiales, de trabajo y financieras de cada individuo"⁶⁵. Se contempla además un orden preferencia en cuanto a la asignación de tierras de uso común, encabezando los poseedores de tierras reconocidos por la asamblea, seguido por ejidatarios y vecindados reconocidos por su intencionalidad de aprovechamiento de las tierras, sucesores de éstos y, finalmente, libre arbitrio a consideración de la asamblea.

II.1.B).b) Asentamientos humanos

Las tierras de asentamientos humanos son aquellas destinadas para el desarrollo de la vivienda comunitaria del ejido, se compone de los terrenos en los que se encuentre el fundo legal y área de urbanización del ejido, según lo delimita el artículo 63 de la Ley.

Ésta área, por ley, se ha determinado como irreductible, además de que integra igual la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud y los solares.

⁶⁵ Ley Agraria. México. 2017. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13_270317.pdf Fecha de consulta: 7 de julio de 2017.

II.1.B).c) Tierras parceladas

Ahora bien, ya abordado el tema de asentamientos humanos y tierras de uso común, para este tema de investigación, resulta necesario y trascendental analizar a mayor profundidad las tierras parceladas, elemento básico del artículo 84 de la Ley Agraria.

Como en temas anteriores se comentó, la propiedad de la tierra es originaria de la nación, la cual, mediante el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le concedió el dominio directo de las tierras a los ejidos que fueron dotados de ellas y éstos le brindan el aprovechamiento, uso y usufructo de determinadas tierras a cada ejidatario.

De acuerdo a su naturaleza, las parcelas son terrenos que han sido fraccionados y repartidos entre los miembros que integran el núcleo de población, cuya explotación puede ser de forma individual o colectiva; en sí, creadas bajo el principio de ser la unidad económica suficiente para dar sustento a la vida campesina.

La asignación de parcelas, de acuerdo al artículo 58 de la Ley Agraria, se hará de conformidad al orden de preferencia establecido para la asignación de tierras de uso común y, cuando los sujetos por asignárseles tierra tengan igualdad de derechos en dicho orden de prelación, entonces la asignación se llevará a cabo por sorteo.⁶⁶

⁶⁶ Irónico que la asignación se por cuestión de suerte, máxime cuando los ideales revolucionarios han sido siempre que deberá de disponer la tierra y ser titular de ella aquéllos que acrediten su real desempeño por aprovecharla.

El parcelamiento puede ser formal o económico (de hecho), esto es, que la división interna del ejido y asignación de parcelas a cada ejidatario, puede ser bajo un reconocimiento formal o de hecho.

El parcelamiento formal, tiene un reconocimiento en derecho al estar constituido en estricto apego a la disposición normativa, mediante una resolución agraria administrativa, jurisdiccional o resolución de asamblea⁶⁷. El Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, establece las formalidades y el procedimiento que deberá seguir la asamblea para destinar las tierras al parcelamiento.

Una vez aprobada la asamblea, entonces se expedirán los certificados parcelarios a los respectivos beneficiarios; títulos que aportan la seguridad y certeza jurídica del derecho de uso, disfrute y aprovechamiento que tiene cada ejidatario sobre su parcela. Estos certificados contienen los elementos de identificación de la parcela, cuadro de construcción de su área, así como los datos generales del beneficiario.

Ahora bien, el parcelamiento de hecho o parcelamiento económico, "es el que se realiza de hecho, sin mediar ninguna de las resoluciones mencionadas y que sólo puede efectuarse sobre tierras que no estén formalmente parceladas"⁶⁸, esto es, la estructura interna no ha sido reconocida ante las autoridades agrarias respectivas, más aun si ha sido reconocida

67 De acuerdo a las disposiciones normativas de la Ley Agraria, ésta asamblea debe cumplir con diversas formalidades para su validez. Comúnmente denominada "asamblea dura" de la cual se hablará más adelante.

68 RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, op. cit. p. 162.

por los integrantes del núcleo agrario y aprobada su división internamente, tal como lo describen los Tribunales Colegiados de Circuito:

PARCELAMIENTO ECONÓMICO O "DE HECHO". CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS. En atención a que, originariamente, los núcleos de población ejidal y comunal se caracterizan por una mancomunidad proindiviso de las tierras que les son reconocidas y/o entregadas, y que dicho estado prevalece hasta en tanto su asamblea, como máximo órgano interno del núcleo de población, señale y delimite, conforme a su competencia exclusiva, las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas de destino específico; localización y relocalización del área de urbanización; parcelamiento y destino de tierras de uso común, así como el reconocimiento del parcelamiento económico o "de hecho" y la regularización de la tenencia de posesionarios sobre las tierras del núcleo (artículo 23, fracciones VII a X, de la Ley Agraria); determinaciones cuya aprobación requiere observar las formalidades de quórum y convocatoria pero, especialmente, del voto aprobatorio de las dos terceras partes de los asistentes de la asamblea, resulta inconcuso que un parcelamiento económico o "de hecho" es un acto o resolución de asamblea, mediante el cual se delimitan y definen las superficies del núcleo de población y en el que la propia asamblea decide, vota y reconoce expresamente las asignaciones de parcelas a sus individuos. Esta decisión se califica de económica o "de hecho", porque, una vez que se concreta, debe remitirse a las autoridades agrarias y, especialmente, al Registro Agrario Nacional para su oficialización, y es precisamente entre la fecha de la asamblea en que se hace el parcelamiento y la diversa en que se oficializa para considerarlo "de derecho", que a dicha decisión se le reconoce como económica o "de hecho", la cual, por razones legales, podría no ser validada por las autoridades; de ahí su calificativo como institución de tránsito en la decisión y su creación oficial y jurídica plena. Por tanto, el parcelamiento económico o "de hecho" no es la mera posesión de uso de tierras no parceladas ni la precaria sobre tierras de uso común, menos aún si la asamblea no se ha pronunciado con respecto a éstas.⁶⁹

Así como lo describen y determinan los Tribunales Colegiados de Circuito, el parcelamiento de hecho o económico, es aquél que ha sido reconocido por la propia asamblea, más no ha sido oficializada por las instituciones y autoridades agrarias, tales como el Registro Agrario Nacional (RAN), esto es, que no existe una aprobación oficial la determinación de la

69 2006209 Tesis II.3o.A.114 A (10a.) *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Tomo II, Libro 5, abril de 2014, p. 1593.

asamblea, toda vez que, la asamblea que detenta el destino de tierras ejidales, tales como el parcelamiento, deben cumplir con ciertos requisitos legales para que sea válida oficialmente, y tenga una creación "jurídica plena".

Pues bien, para proceder con la primera enajenación de la parcela, se requiere un parcelamiento formal, toda vez que requiere una debida adjudicación legal de su parcela al ejidatario para que éste adquiera el dominio pleno sobre dicha propiedad, con la finalidad de poder desincorporarla del ejido y poder venderla como propiedad privada.

II.2. Adquisición del dominio pleno y desincorporación del ejido

Como se mencionó en el capítulo anterior, uno de los grandes hechos modificatorios en la reforma al artículo 27 de la Carta Magna, radicó en aquella libertad que se le dio a los ejidatarios para que pudieran decidir si querían adquirir el dominio pleno de sus parcelas, pues como se recordará, los ejidatarios únicamente gozan del aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas, más no son propietarios de las mismas, por lo que cabe a que la transmisión de la propiedad, se encuentra sujeta a la decisión de la asamblea, toda vez que el ejido es el propietario en donación dada por el Estado.

Bajo los lineamientos normativos de la Ley Agraria, es la Asamblea General la que puede otorgar a los ejidatarios la adquisición del dominio pleno, es decir, podrán adquirir la propiedad de sus parcelas, las cuales ya no estarán sujetas al

régimen ejidal sino al régimen de la propiedad privada, regida por el derecho común.

Sin embargo, la adopción del dominio pleno resulta un procedimiento un tanto más complicado y complejo de lo que aparenta, además de que requiere de un entendimiento integral de la Ley y perfecta coordinación y organización del ejido.

En primer lugar, el artículo 81 de la Ley Agraria establece que las tierras que pretendan adquirir el dominio pleno deberán estar debidamente delimitadas y asignadas, de conformidad al artículo 56 del citado ordenamiento.

El artículo 56 prevé una asamblea que deberá cumplir con determinadas formalidades especiales para la delimitación y destino de tierras, la que a su vez deberá cumplir la asamblea para la aprobación de la adquisición del dominio pleno de tierras parceladas. Por lo que, para mayor abundamiento se cita a continuación:

Artículo 56.- La asamblea de cada ejido, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los poseedores o de quienes carezcan de los certificados correspondientes. Consecuentemente, la asamblea podrá destinarlas al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas en favor de los ejidatarios. En todo caso, a partir del plano general del ejido que haya sido elaborado por la autoridad competente o el que elabore el Registro Agrario Nacional, procederá como sigue:

I. Si lo considera conveniente, reservará las extensiones de tierra correspondientes al asentamiento humano y delimitará las tierras de uso común del ejido;

II. Si resultaren tierras cuya tenencia no ha sido regularizada o estén vacantes, podrá asignar los derechos ejidales

correspondientes a dichas tierras a individuos o grupos de individuos; y

III. Los derechos sobre las tierras de uso común se presumirán concedidos en partes iguales, a menos que la asamblea determine la asignación de proporciones distintas, en razón de las aportaciones materiales, de trabajo y financieras de cada individuo.

En todo caso, el Registro Agrario Nacional emitirá las normas técnicas que deberá seguir la asamblea al realizar la delimitación de las tierras al interior del ejido y proveyerá a la misma del auxilio que al efecto le solicite. El Registro certificará el plano interno del ejido, y con base en éste, expedirá los certificados parcelarios o los certificados de derechos comunes, o ambos, según sea el caso, en favor de todos y cada uno de los individuos que integran el ejido, conforme a las instrucciones de la asamblea, por conducto del comisariado o por el representante que se designe. Estos certificados deberán inscribirse en el propio Registro Agrario Nacional.⁷⁰

(Los énfasis son de quien suscribe).

Existen diversos tipos de asamblea para el funcionamiento del ejido, las cuales deben cumplir con determinadas características y formalidades para que las decisiones que en ellas se tomen, sean válidas. Por lo anterior, la Asamblea descrita en el artículo 56, prevé una asamblea extraordinaria de formalidades especiales o, conocida en la práctica como "asamblea dura".

De conformidad con lo anterior, la asamblea deberá ser convocada, por lo menos con un mes de anticipación a la fecha programada para su celebración (Artículo 25 Ley Agraria), ya sea por el Comisariado Ejidal, el Consejo de Vigilancia o, por iniciativa propia con un número mínimo de ejidatarios (al menos veinte ejidatarios o el veinte por ciento del total de ejidatarios que integran el núcleo de población ejidal).⁷¹

70 Ley Agraria. México. 2017. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13_270317.pdf. Fecha de consulta: 24 de junio de 2017.

71 Idem.

Ahora, para el cumplimiento de los requisitos de su válida instalación, cuando trate de la reunión derivada de la primera convocatoria, deberán estar presentes cuando menos tres cuartas partes de los ejidatarios⁷². Cuando no se llegare a completar el porcentaje requerido de asistencias, entonces deberá expedirse una segunda convocatoria, la cual deberá señalar la próxima fecha de celebración de la asamblea, que este dentro del plazo de no menor a ocho días ni mayor a treinta, contados a partir de la expedición de la segunda convocatoria.⁷³ Por lo que, para la válida instalación de la asamblea llevada a cabo por segunda o ulterior convocatoria, deberán asistir a la asamblea la mitad más uno de los ejidatarios (Artículo 26 Ley Agraria).

A dicha asamblea, deberá estar presente en su celebración un representante de la Procuraduría Agraria, así como un fedatario público y, las decisiones en ella tomadas deberán tener el voto aprobatorio de la mayoría, conformada por las dos terceras partes de los asistentes a la asamblea, quienes no podrán delegar mandatarios para su representación a la Asamblea.

De toda asamblea se levanta un acta, firmada por los integrantes del Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia; por lo que, específicamente para esta asamblea de formalidades especiales, el acta deberá de certificarse ante fedatario público y deberá estar firmada por el representante de la Procuraduría Agraria, para su ulterior inscripción ante el RAN.

72 Idem.

73 Idem.

La inscripción positiva del RAN, dará por entendido que en efecto se cumplieron con los requisitos legales previstos, con la finalidad de que surta efectos su inscripción ante terceros. Sin embargo, no es garantía el hecho de que una inscripción positiva de la certeza de que la asamblea en efecto cumplió con todas las formalidades agrarias. El artículo 61 de la Ley Agraria prevé la posibilidad, de que en un término de 90 días naturales de la celebración de la asamblea, las actas pueden ser materia de impugnación por vicios o defectos en ellas contenidas, lo que ocasiona cierta incertidumbre en la práctica.⁷⁴

De aquí parte que la misma asamblea que se llevó a cabo para la Delimitación y Destino de las Tierras Ejidales, será la misma que en formalidades deberá llevarse a cabo para la aprobación de adquisición del dominio pleno de los ejidatarios sobre las parcelas.

Del resultado obtenido por la asamblea de Delimitación y Destino de Tierras Ejidales, obtenemos un Acta de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras Ejidales y Comunes (ADDATE), requisito indispensable para iniciar la solicitud del dominio pleno. Conforme a dicha acta, es que se realizará la adjudicación de parcelas y debida expedición de certificados parcelarios a cada ejidatario.

Aunado a que, el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares,

74 Si bien en las estadísticas oficiales emitidas por el Registro Agrario Nacional no se introducen temas respecto a vicios en las asambleas celebradas, si bien los practicantes del área hemos tenido que enfrentar y lidiar con la incompetencia por parte de las autoridades de no dar un correcto seguimiento a los trámites de inscripción de actas.

ahonda y desglosa en un total de 68 artículos, respecto a las formalidades complementarias específicas para la delimitación de tierras.

Una vez que las tierras parceladas se encuentran debidamente delimitadas y asignadas, entonces, los titulares de los derechos sobre éstas, podrán solicitar la adquisición del dominio pleno, mediante una posterior asamblea.

Esta asamblea deberá seguir las mismas formalidades descritas anteriormente, es decir, deberá llevarse a cabo una asamblea extraordinaria de formalidades especiales o bien "asamblea dura".

Por lo que, los dos requisitos previos establecidos en la normativa agraria para obtener el dominio pleno de la parcela, resultan un tanto limitativos a los derechos individuales agrarios, toda vez que el procedimiento es complejo y requiere de una participación y perfecta coordinación de los miembros del núcleo agrario.

En primer lugar, las tierras deben de estar debidamente delimitadas y asignadas. Las cifras obtenidas al año de 2016, brindadas por el RAN, en sus indicadores básicos de la propiedad social, denotan que existen 29,690 ejidos registrados⁷⁵, de los cuales cuenta con el registro de delimitación de tierras de 28,421 ejidos⁷⁶, lo que significa que se ha logrado regularizar el 96 por ciento de los ejidos. Bajo esta premisa, el 4 por ciento de los ejidos y sus integrantes,

75 *Ejidos Registrados (ER) (Registro Agrario Nacional)*. México. 2017.

http://www.ran.gob.mx/ran/indic_bps/1_ER-2016.pdf Fecha de consulta: 24 de junio de 2017.

76 *Ejidos registrados con Delimitación de Tierras (Registro Agrario Nacional)*, México. 2017.
http://www.ran.gob.mx/ran/indic_bps/3_ERDT-2016.pdf. Fecha de consulta: 24 de junio de 2017.

se encuentra restringidos de obtener el dominio pleno de sus parcelas, lo que en números equivale a 1269 ejidos, toda vez que no están debidamente regularizados.

Por lo que no hay que subestimar los números, recordemos que la propiedad social en México, abarca el 51 por ciento⁷⁷ de la superficie de la República.

Además, no basta con que los ejidos estén debidamente regularizados, sino que únicamente son las parcelas las que pueden obtener el dominio pleno, es decir, el equivalente a 27,629,699.027 hectáreas⁷⁸, esto es, el 14 por ciento de la propiedad total de la Nación.

Las estadísticas evidencian una restricción en la posibilidad de adquirir propiedad privada proviniendo de tierra ejidal, pues no basta con que estas tierras, en primer lugar se encuentren debidamente delimitadas, sino que además el ejidatario deberá de volver a pasar por todas las formalidades previstas en la asamblea dura para así, finalmente, adquirir el dominio pleno de su parcela.

La crítica recae en que si hoy en día existen todavía 1,269 ejidos que no han podido regularizarse, después de veinticuatro años de planteada la reforma que buscaba regularizar la tenencia de la tierra, resulta evidente entonces que el avance ha sido mínimo frente a los resultados obtenidos en su tiempo por PROCEDE.

77 Información de Interés Nacional (Registro Agrario Nacional). México. 2017.
<http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/estadistica-agraria/informacion-de-interes-nacional>. Fecha de consulta: 24 de junio de 2017.

78 Superficie Ejidal Registrada destinada al Parcelamiento. México. 2017.
http://www.ran.gob.mx/ran/indic_bps/10_SEJCPAR-2016.pdf. Fecha de consulta: 24 de junio de 2017.

A saber, después de la reforma al artículo 27 de la Constitución Federal en 1992, bajo la batuta del artículo 56 de la Ley Agraria, nace el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), el cual tuvo como propósito, apoyar la delimitación de los ejidos y comunidades, brindando servicios gratuitos con la finalidad de poder expedir y entregar los títulos de derechos agrarios correspondientes al uso común, parcelas y solares urbanos.

Una vez finalizado el PROCEDE, de los resultados obtenidos se previó que la propiedad social se extendió y obtuvieron que ésta se conformaba por un total de 31, 514 ejidos y comunidades, abarcando la extensión total de 105,948,306.16 hectáreas⁷⁹, lo que equivale al 56 por ciento de la superficie del territorio nacional.

El PROCEDE inició labores en 1992, haciendo formal entrega de los primeros documentos de titularidad de derechos agrarios en 1994⁸⁰, posteriormente declarando el cierre operativo y conclusión del programa en 2006, arrojando resultados al certificar un total de 28,702 núcleos agrarios (ejidos y comunidades)⁸¹, frente al total de 31,514 núcleos agrarios identificados. Es decir, que para 2006, sólo habían quedado sin regularizar 2,806 núcleos agrarios, de los cuales, hoy en día se han regularizado 1,537 ejidos.

79 Superficie total de ejidos y comunidades según distribución interna. Censo Agropecuario 2007, IX Censo Ejidal. México. 2017. http://www.ran.gob.mx/ran/indic_bps/10_SEJCPAR-2016.pdf. Fecha de consulta: 24 de junio de 2017.

80 Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos. México. 2017. <http://www.pa.gob.mx/publica/pa070113.htm>. Fecha de consulta: 24 de junio de 2017.

81 Catastro de la Propiedad Social. México. 2017. http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/catastro/res_procede.aspx. Fecha de consulta: 24 de junio de 2017.

Es decir, diez años después de la reforma, únicamente se ha regularizado la mitad de ejidos, aún y cuando PROCEDE concluyó operaciones y se creó el Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), actualmente denominado como Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios, para continuar con los labores de regularización de ejidos.

Esto únicamente revela y evidencia que la organización de los ejidos no es del todo sencilla, máxime cuando existen ejidos con numerosos integrantes que lo conforman y de los cuales deben participar para tomar una decisión a favor de la adquisición del dominio pleno.

Si bien, de las formalidades previstas, la Asamblea que apruebe el dominio pleno deberá ser a través de un voto mayoritario equivalente a las dos terceras partes de los asistentes a la Asamblea; que para que haya quedado válidamente instaurada, tuvieron que haber asistido tres cuartas partes de los ejidatarios que conforman el núcleo ejidal, además de los requisitos de validez respecto a las fechas de la convocatoria entre otros.

Ahora que, se reitera que la adopción del dominio pleno es una oportunidad que se da al ejidatario de poder solicitarlo, con plena libertad a sus intereses, pero que sin duda se encuentra sujeta a un procedimiento complejo previo a que pueda adquirirlo, lo que sin duda busca proteger en todo momento a los demás entes del núcleo agrario, dependientes de la producción y aprovechamiento obtenido de las parcelas.

Finalmente, después de adoptar el acuerdo correspondiente por la Asamblea en el que se apruebe la adopción del dominio pleno, los ejidatarios interesados podrán, en el momento que estimen oportuno, asumir el dominio pleno solicitando al RAN la baja del certificado parcelario, para la expedición del Título de Propiedad y su inscripción en el Registro Público de la Propiedad de acuerdo a la localidad de que se trate.

La adopción del dominio pleno sobre las parcelas no implica cambio alguno en la naturaleza jurídica de las demás tierras ejidales, es decir, de asentamiento humano, uso común y otras parcelas, ni la alteración del régimen legal, estatutario o de organización del ejido.

A su vez, el ejidatario que haya adquirido el dominio pleno sobre su parcela seguirá siendo miembro del núcleo de población agrario, a menos que no conserve derechos sobre otra parcela ejidal o sobre tierras de uso común; de ser así el Comisariado Ejidal deberá notificar la separación del ejidatario al RAN.

Debe añadirse, que la sola aprobación de la Asamblea para adquirir el dominio pleno no lo hace efectivo, sino hasta que se dan de baja o cancelan los certificados parcelarios y se emite el título de propiedad respectivo, tal como se desprende del criterio jurisprudencial emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

PARCELA EJIDAL. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS SUSCITADOS POR SU ENAJENACIÓN CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES UNITARIOS AGRARIOS, SI AL MOMENTO DE LA ENAJENACIÓN EL EJIDATARIO NO HA ADQUIRIDO EL DOMINIO PLENO Y A LOS TRIBUNALES COMUNES SI LA ADQUISICIÓN YA ERA PLENA, SIN QUE PARA RESOLVERLO PUEDA ATENDERSE A LA FECHA DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA. Para fincar la

competencia del órgano que deba conocer de las acciones derivadas de la enajenación de una parcela ejidal no se debe observar el régimen jurídico al que estaba sujeta al momento de presentarse la demanda, sino aquel en que se encontraba al celebrarse ese acto jurídico, porque este hecho es el que determina la naturaleza de la acción que se ejerce y la legislación aplicable para resolverla. En este sentido, las acciones derivadas de la enajenación de una parcela efectuada por un ejidatario cuando todavía no adquiriría el dominio pleno sobre ella, porque el Registro Agrario Nacional no había hecho la cancelación de los derechos agrarios, ni le había expedido el título de propiedad respectivo en términos del artículo 82 de la Ley Agraria, deben considerarse de esta naturaleza, porque el pronunciamiento que se realice incide sobre la titularidad del predio que en esa fecha se encontraba sujeto al régimen ejidal y, consecuentemente, la controversia debe ser del conocimiento de los Tribunales Unitarios Agrarios, en términos de los artículos 27, fracción XIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 18, fracciones V y VIII, de la Ley Orgánica que los rige. Por el contrario, si la enajenación se lleva a cabo después de que el ejidatario adquirió el dominio pleno sobre la parcela, al ser un acto regulado por el derecho común, en términos del citado artículo 82, los conflictos que lleguen a producirse deben resolverse por los órganos jurisdiccionales del mismo orden.⁸²

(Los énfasis son de quien suscribe).

Por lo que, se concluye que la aprobación de la adquisición del dominio pleno constituye un procedimiento por demás complejo, el cual debe de cumplir con una serie de requisitos legales que requieren de una completa coordinación y entendimiento de los ejidos de las disposiciones normativas agrarias, pues de no ser así, carecería de validez el acta en la que se adquiriera dicho dominio, viciando cualquier acto que de ella provenga, como lo sería su enajenación.

II.3. El derecho de preferencia o derecho del tanto

El cuarto párrafo de la fracción VII, 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

82 172454.2ª/J.96/2017. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Tomo XXV, Mayo de 2007, p. 992.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más 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 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.**⁸³

(Los énfasis y subrayados son de quien suscribe).

Por lo que, de dicha disposición se entendería que nace el citado artículo 84 de la Ley Agraria, que como ya se citó a principios de este capítulo, prevé un requisito más que deberá cumplirse en el supuesto de la primera enajenación de parcelas, esto es, que no sólo deberá de estar debidamente regularizadas y delimitadas para posteriormente adquirir el dominio pleno sobre las mismas, sino que además, en la primera enajenación deberá de realizarse la notificación del derecho del tanto o de preferencia a quienes la ley les reconozca tal derecho.

En este apartado se plantea una problemática de estudio, siendo ésta que si bien el espíritu de la Reforma de 1992 del citado artículo 27, buscó proteger la integridad de los ejidos y comunidades de todos los terceros ajenos al núcleo agrario, obstaculizándoles cualquier adquisición de tierras de ese carácter, así como pretender entablar siempre la vida en comunidad y no afectar a los demás integrantes del ejido, entonces, ¿por qué si una parcela que ya adquirió el dominio pleno debe de cumplir con requisitos posteriores a su desincorporación del ejido? Tal como lo establece el artículo

83 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos op. cit. [s.p.]

84 de la Ley Agraria y en ese sentido, ¿Es el artículo 84 contrario a las disposición constitucional al exceder lo previsto en la Carta Magna?

Primeramente, el derecho del tanto se define como *"el que la ley confiere a una persona para ser preferida en la adquisición de una cosa o derecho, en el mismo precio y condiciones que su propietario ha concertado con un tercero extraño para su venta, y cuya violación produce la nulidad del contrato o la subrogación en los derechos del comprador"*⁸⁴.

En un principio, el derecho del tanto se introdujo por influencia del Código Civil Español, estableciendo como aquella facultad con la que cuenta una persona para adquirir un bien con preferencia de otro. Además de que si bien, las disposiciones de carácter civil previstas en el Código Civil Federal son de aplicación supletoria a la Ley Agraria.

En efecto, los artículos 771, 950, 973, 974, 1292 y 2706, entre otros, del Código Civil Federal, regulan el derecho del tanto, estableciendo ese derecho de preferencia a favor de los copropietarios, coposeedores, herederos, compradores, familiares y socios a efecto de que opten por adquirir, en igualdad de condiciones a un tercero, un bien o parte de éste que deseen enajenar. El tenor de los preceptos aludidos, es el siguiente:

Artículo 771.- Cuando conforme a la ley pueda enajenarse y se enajene una vía pública, los propietarios de los predios colindantes gozarán del derecho del tanto en la parte que les

84 CONTRADICCIÓN DE TESIS 211/2013. México. 2016.
<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=151452&SinBotonRegresar=1>. Fecha de consulta: 27 de julio de 2016. p. 30.

corresponda, a cuyo efecto se les dará aviso de la enajenación. El derecho que este artículo concede deberá ejercitarse precisamente dentro de los ocho días siguientes al aviso. Cuando éste no se haya dado, los colindantes podrán pedir la rescisión del contrato dentro de los seis meses contados desde su celebración.

Artículo 950. Todo condueño tiene la plena propiedad de la parte alícuota que le corresponda y la de sus frutos y utilidades, pudiendo, en consecuencia, enajenarla, cederla o hipotecarla, y aun sustituir otro en su aprovechamiento, salvo si se tratare de derecho personal. Pero el efecto de la enajenación o de la hipoteca con relación a los condueños, estará limitado a la porción que se le adjudique en la división al cesar la comunidad. Los condueños gozan del derecho del tanto."

Artículo 973. Los propietarios de cosa indivisa no pueden enajenar a extraños su parte alícuota respectiva, si el partícipe quiere hacer uso del derecho del tanto. A este efecto, el copropietario notificará a los demás, por medio de notario o judicialmente, la venta que tuviere convenida, para que dentro de los ocho días siguientes hagan uso del derecho del tanto. Transcurridos los ocho días, por el solo lapso del término se pierde el derecho. Mientras no se haya hecho la notificación, la venta no producirá efecto legal alguno.

Artículo 974. Si varios propietarios de cosa indivisa hicieren uso del derecho del tanto, será preferido el que represente mayor parte, y siendo iguales, el designado por la suerte, salvo convenio en contrario.

Artículo 1292. El heredero de parte de los bienes que quiera vender a un extraño su derecho hereditario, debe notificar a sus coherederos por medio de notario, judicialmente o por medio de dos testigos, las bases o condiciones en que se ha concertado la venta, a fin de que aquéllos, dentro del término de ocho días, hagan uso del derecho del tanto; si los herederos hacen uso de ese derecho, el vendedor está obligado a consumir la venta a su favor, conforme a las bases concertadas. Por el solo lapso de los ocho días se pierde el derecho del tanto. Si la venta se hace omitiéndose la notificación prescrita en este artículo, será nula.

Artículo 2706. Los socios gozarán del derecho del tanto. Si varios socios quieren hacer uso del tanto, les competirá éste en la proporción que representen. El término para hacer uso del derecho

del tanto, será el de ocho días, contados desde que reciban aviso del que pretende enajenar.⁸⁵

Del conjunto de las disposiciones de la legislación, se advierte como denominador común que se refieren al derecho que deriva de la ley a favor de determinados sujetos para adquirir un bien o parte de éste de manera preferente a otros.

De la misma manera, en correspondencia al derecho de preferencia, el beneficiado debe cumplir con los requisitos que marca la ley. Así, por ejemplo, en el caso de la compraventa de la parte alícuota derivada de la copropiedad, los otros copropietarios gozarán de ese derecho para el caso de que el comprador quisiera vender su parte, dándoles oportunidad de ejercer su derecho de preferencia.

Para ello, el copropietario notificará a los demás, por medio de notario o judicialmente, la venta que tuviere convenida, para que dentro de los ocho días siguientes hagan uso del derecho del tanto.

Deviene también de la idealidad de la copropiedad, que se rige por diversos principios, tales como: (i) cualquier acto de dominio, esto es, de disposición jurídica y material sobre la cosa, sólo será válida cuando sea con el consentimiento unánime de todos los copropietarios, (ii) ningún copropietario podrá enajenar la cosa sin antes tener el consentimiento de todos los copropietarios y (iii) *“los actos de administración de la cosa objeto de copropiedad se llevarán a cabo por la mayoría de personas y de intereses, y comprenden todos aquellos actos de*

85 Código Civil Federal. México. 2013.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_241213.pdf. Fecha de consulta: 25 de junio de 2017.

conservación y uso de la cosa sin alterar su forma, sustancia o destino"⁸⁶; por lo que se entendería que dicho consentimiento resulta como un derecho preferente.

Lo anterior pone de manifiesto que para el ejercicio del derecho del tanto se hace necesaria, por una parte, la notificación al beneficiado respecto de la operación que se llevará a cabo y de los términos en que puede ser ejercitado; y, por otra parte, la sucesiva oportunidad al notificado de ejercer su derecho perentorio, so pena de perder esa prerrogativa derivada de la ley.

La figura del derecho de preferencia se estableció en el derecho agrario, como una solución proteccionista en el debate para la reforma constitucional del artículo 27 en 1992; toda vez que, como se mencionó en el análisis a la reforma del presente proyecto de estudio, los diputados debatientes se mostraban alarmados de las libertades de las cuales se le pretendía conferir al ejidatario, sobre todo que la libre disposición de sus tierras podría contrariar la permanencia y fortalecimiento de los ejidos. Por lo que, por lo que respecta a la compraventa, enajenación o compraventa de tierras parceladas, entonces debería de concedérseles la oportunidad a los mismos integrantes del núcleo de población frente a los terceros extraños interesados en adquirir la tierra.

Este mismo análisis respecto a la protección y afectación de la colectividad, lo realiza la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la nación, al resolver la contradicción

86 ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Derecho Civil Mexicano*, Tomo Tercero, México, Porrúa, 15ª Edición, 2012, p. 350.

de tesis 12/2008-SS, en la cual se debatía si un contrato de cesión y arrendamiento con opción a compra, que tiene por objeto una parte de los derechos de agua asignada a una parcela ejidal, afecta los derechos colectivos de un Ejido.

En dicho análisis, la Segunda Sala concluyó, que previo a cualquier reforma, la propiedad ejidal se constituyó del procedimiento de dotación, lo que da a lugar entender que el ejido es una institución que cuenta con elementos patrimoniales conformados por las tierras, bosques y aguas de su propiedad, así como los integrantes del mismo ejido.

Que de acuerdo a la exposición de motivos de la reforma de 1992, dicha reforma no tuvo intención alguna de anular la vida ejidal o comunal, sino que buscó fortalecerla, al reconocerla con personalidad jurídica a los núcleos de población ejidales y comunales; así como buscar la protección de su propiedad sobre la tierra.

Por lo que, aun y cuando al ejidatario se le haya facultado para asociarse, ceder el uso de sus tierras a terceros e incluso enajenar el área parcelada del ejido, se limitó a dicha facultad con obligaciones tales como derechos de preferencia y exclusividad de trasmisión de derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; desentrañando que *"el ejercicio de esas prerrogativas no comprende actos de pleno dominio sobre sus parcelas, sino exclusivamente, el derecho de aprovechamiento, uso y disfrute"*⁸⁷.

87 Contradicción de Tesis 12/2008 S-S. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Quinto, Décimo Séptimo, Sexto, Noveno, Décimo Cuarto y Décimo Sexto, todos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 26 de marzo de 2008. Segunda Sala. México. 2008.

Bajo esa tesitura, a pesar de la amplia libertad que el legislador le otorgó al ejidatario para explorar y explotar las parcelas que le fueron asignadas, éste no podría hacer actos de dominio sobre las tierras a libre albedrío sino hasta que se le concediera el dominio pleno sobre ellas, considerando que el espíritu del legislador fue proteger la vida comunitaria de los ejidos y salvaguardar los derechos de sus miembros; así concluyendo:

De acuerdo con lo anteriormente expuesto se puede concluir, que si un ejidatario no ha obtenido de la asamblea el dominio pleno sobre las parcelas que posee, la cesión de derechos que realice a un tercero que no pertenece al ejido como ejidatario ni como vecindado, aun cuando sea a título gratuito, indudablemente causa un perjuicio al núcleo de población, pues con independencia de que omite respetar los derechos de preferencia y exclusividad de transmisión de derechos parcelarios entre sus miembros; ese acto constituye una enajenación de tierras ejidales respecto de las cuales el ejido continúa siendo el propietario, en términos del artículo 9 de la Ley Agraria.⁸⁸

Por lo que, dicha jurisprudencia finalmente quedó detallada como a continuación se transcribe:

PARCELAS Y AGUAS EJIDALES. LA CESIÓN DE DERECHOS, COMPRAVENTA O CUALQUIER ACTO DE ENAJENACIÓN QUE SOBRE ELLAS REALICE UN EJIDATARIO A UN TERCERO AJENO AL NÚCLEO DE POBLACIÓN, AFECTA EL DERECHO DE PROPIEDAD DEL EJIDO, QUE ES DE NATURALEZA COLECTIVA. Conforme a los artículos 27, fracción vii, de la constitución política de los estados unidos mexicanos, 23, fracción ix, y 81 de la ley agraria, la prerrogativa que el artículo 80 de este último ordenamiento concede a los ejidatarios para enajenar sus derechos sobre las tierras parceladas que poseen, pueden ejercerla, exclusivamente, entre los ejidatarios o vecindados del núcleo de población, previa observancia del derecho de preferencia en favor de los primeros; considerando que con la limitación a los actos de dominio sobre esas tierras, se pretendió proteger la vida comunitaria de los ejidos y salvaguardar los derechos de sus miembros. Ahora bien, el criterio anterior es aplicable, por igualdad de razón, respecto de las aguas ejidales, pues la cesión,

<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=97346>. Fecha de consulta: 25 de junio de 2017.

88 Idem.

compraventa o cualquier otro acto que implique su enajenación también constituye un acto de dominio que no puede realizar el ejidatario, a pesar de que los derechos sobre ellas se le hayan asignado individualmente, pues al igual que sobre sus parcelas, sólo tiene los derechos de uso y aprovechamiento, como se advierte de los artículos 52 a 55 de la ley agraria. Así, considerando que la cesión de derechos, aun cuando sea a título gratuito, al igual que la compraventa o cualquier otro acto que implique enajenación de tierras y aguas ejidales celebrado por los ejidatarios con un tercero ajeno al núcleo ejidal, constituyen actos de dominio, es indudable que con ellos se afecta al núcleo de población en su conjunto, pues el derecho de propiedad sobre esos bienes es de naturaleza colectiva; en consecuencia, el ejido, en su carácter de propietario, puede demandar la nulidad del acto jurídico que contiene la enajenación, y si los bienes se encuentran en poder de ese tercero, también puede pedir de éste la restitución en la posesión, por ser de su propiedad, a efecto de que el ejidatario sea restituido con ellos, y si éste no puede o no quiere recobrarlos el ejido, como poseedor originario, puede pedir la posesión de ellos, como lo establece el artículo 792 del código civil federal, aplicado supletoriamente en términos del artículo 2o. De la ley agraria.⁸⁹

De lo que podemos entender, que el derecho de preferencia atiende a ser una de las herramientas constituidas para proteger la vida comunitaria de los ejidos y salvaguardar los derechos de sus miembros, pues no será sino hasta la adquisición del dominio pleno que los ejidatarios únicamente gozarán del uso, goce y aprovechamiento de sus tierras que les fueron adjudicadas; más aún si trata de cesión de derechos a terceros, compraventa o cualquier otro acto que implique enajenación de tierras, pues éstos constituyen actos de dominio.

Lo anterior así lo confirma la misma Segunda Sala, pues de igual forma por criterio jurisprudencial definió que en el supuesto de que la cesión de derechos parcelarios se realizara al cónyuge o concubina o alguno de los hijos (los primeros en

89 169839, Tesis 2a/J. 56/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Segunda Sala, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, p. 594.

la fila titulares del derecho del tanto), no será exigible notificarles a los demás particulares pertenecientes al núcleo agrario, que aunque refiera a la cesión de derechos de parcelas prevista en otra disposición normativa, se reitera el pensamiento de la Suprema Corte respecto a los "terceros extraños" interesados en adquirir la parcela. A mayor abundamiento, se cita el criterio que se menciona con anterioridad:

DERECHO DEL TANTO EN MATERIA AGRARIA. NO ES EXIGIBLE CUANDO LA ENAJENACIÓN O CESIÓN DE DERECHOS PARCELARIOS SE REALIZA AL CÓNYUGE, CONCUBINA O CONCUBINARIO, O BIEN, A ALGUNO DE LOS HIJOS DEL EJIDATARIO TITULAR. De la interpretación sistemática de los artículos 17, 18 y 80 de la Ley Agraria, se advierte que el legislador reconoció plena libertad al ejidatario para designar a quien deba sucederle en sus derechos sobre la parcela y los demás inherentes a su calidad de ejidatario a su fallecimiento, y únicamente cuando éste no hubiera manifestado su voluntad o los señalados en la lista de herederos no puedan heredar por imposibilidad material o legal, se atenderá al orden preferencial de sucesión previsto en el citado numeral 18. Por tanto, no existe impedimento jurídico para el caso en que el ejidatario decide transmitir sus derechos parcelarios a través de una enajenación o cesión, a favor de su cónyuge, concubina o concubinario, o alguno de sus hijos y no tiene que esperar la manifestación de otro que pretenda ejercer el derecho del tanto. Es decir, al efecto no tiene aplicación lo dispuesto sobre tal derecho por el indicado artículo 80, en su inciso b), pues el segundo párrafo de ese precepto es expreso en señalar que tal requisito de validez es exigible cuando la enajenación se realiza "a otros ejidatarios o avvecindados del mismo núcleo de población", hipótesis que en el caso no se actualiza.⁹⁰

(Los énfasis y subrayados son de quien suscribe).

Por lo que, la esencia legal del derecho de preferencia, previsto en la Constitución Federal, deriva de la determinación del legislador de salvaguardar la vida en comunidad de los ejidos y preservar las tierras para los mismos integrantes del núcleo de población.

90 2010509 Tesis 2a/J. 150/2015 (10a), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Segunda Sala, Novena Época, Libro 24, Tomo II, noviembre de 2015, p. 1068.

Sin embargo, volvemos al punto de partida y la interrogante principal de este apartado: ¿por qué si una parcela que ya adquirió el dominio pleno debe de cumplir con requisitos posteriores a su desincorporación del ejido?, pues se desprende de los análisis realizados en los criterios jurisprudenciales planteados por contradicción, que las formalidades o requisitos que buscan la permanencia del ejido (como lo es la institución del derecho de preferencia), fueron así previstas en el ordenamiento supremo para salvaguardar la vida en comunidad y proteger a los integrantes del núcleo agrario de los terceros extraños a éste de adquirir las tierras; siendo así que el ejidatario hasta en tanto no adquiriera el dominio de su tierra, deberá hacer únicamente uso y disfrute de ella.

En el caso en concreto, la hipótesis prevista por el artículo 84, determina que la primera enajenación de la parcela que adquirió el dominio pleno, deberá de respetar el derecho de preferencia frente a aquellos que gocen de él, siendo que ésta figura se previó para conservar la vida comunitaria del ejido y, por lo que cabe a una parcela que adquirió el dominio pleno, ésta ya no es parte del ejido.

Conclusión a la que se llega *contrario sensu* de la interpretación realizada por la Segunda Sala, toda vez que en todo momento determina que los actos de dominio, es decir, compraventa, cesión o de disposición de la propiedad de la parcela, sólo podrán llevarse a libre disposición del ejidatario cuando éste adopte el dominio pleno de la parcela; pues de lo contrario, deberá seguir los lineamientos en ley

establecidos toda vez que la nuda propiedad le pertenece al ejido.

Ahora que, partiendo de un análisis desde el punto de vista interpretativo literal de la Constitución Federal, el cual añade en la última frase "*en caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley*", se concibe que el lineamiento es aplicable a parcelas, es decir, para actos de dominio sobre parcelas de las cuales un ejidatario no cuenta con la nuda propiedad, entonces deberá ahí respetar el derecho de preferencia que prevea la ley.

Partiendo del análisis de la naturaleza proteccionista de la parcela ejidal que rige en materia agraria, la parcela resulta ser "*la extensión mínima para asegurar la subsistencia y el mejoramiento de la clase campesina y el propósito que se perseguía era que se destinara al sostenimiento de un grupo familiar*"⁹¹, el legislador pretendió que los derechos parcelarios no salieran del propio núcleo familiar del ejidatario, sin que antes los propios miembros de su familia, principalmente, estuvieran en condiciones de hacer valer su preferencia en la enajenación.

A lo anterior, una parcela que adquirió el dominio pleno, esto es, ya le fue expedido el respectivo título de propiedad y en adelante se registrará por la normatividad del derecho privado, entonces, no existe intención alguna de su permanencia en el ejido, razón por la cual, a parecer de quien

91 *Contradicción de Tesis 256/2012 Segunda Sala*. México. 2012.
<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/ResultadosPub.aspx?Tema=&Consecutivo=256&Anio=2012&TipoAsunto=4&Perteneencia=0&MinistroID=0&SecretarioID=0&MateriaID=0>. Fecha de consulta: 25 de junio de 2017.

suscribe, no hay necesidad de buscar o imponer una modalidad proteccionista a lo que ya no forma parte del ejido.

CAPÍTULO III. IMPLICACIONES DEL DERECHO DEL TANTO FRENTE LA PRIMERA ENAJENACIÓN Y OTRAS PROPUESTAS

La insistencia redundante del análisis en la figura del derecho del tanto en la primera enajenación, se justifica en las implicaciones que esta conlleva y el impacto respecto a la seguridad jurídica de las partes.

Máxime que el artículo 84 de la Ley Agraria prevé una formalidad añadida sobre un bien, el cual, el ejidatario obtuvo el dominio pleno, es decir, la nuda propiedad (y por ende desincorporación del ejido), resultaría innecesaria frente a los objetivos e intenciones de legislador; sin embargo, el derecho del tanto previsto en este artículo es todavía más amplio que aquél previsto respecto a la cesión de derechos parcelarios.

Nuevamente, la citada disposición normativa establece que deberá de notificárseles respecto de la primera enajenación de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno, en orden de preferencia a (i) familiares del enajenante, (ii) personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, (iii) ejidatarios, (iv) vecindados y (v) al núcleo de población ejidal; derecho el cual tienen un término de treinta días naturales a cuyo vencimiento, caducará su derecho de preferencia de enajenación.

Alternando a la posibilidad de que, podrá hacerse la notificación al Comisariado Ejidal con la participación de dos testigos o ante fedatario público, lo que surtirá los efectos de notificación personal a quienes gocen el derecho del tanto,

por lo que dicho órgano de representación tendrá bajo su responsabilidad publicar en los lugares más visibles del ejido, una relación de los bienes.

Ahora que, en el supuesto de que no se hiciera la notificación a quienes gocen del derecho del tanto, la venta podrá ser anulada.

III.1. Sujetos titulares del derecho del tanto o Comisario Ejidal

Para poder notificar a todos los sujetos que gozan del derecho de preferencia por lo que corresponde a la primera enajenación de la parcela que adquirió el dominio pleno, da por resultado una lista interminable de individuos, que además añadiendo diversos factores, hacen casi imposible cumplir con dicha determinación y, menos aún, poder acreditar fehacientemente que en efecto si se llevó a cabo la notificación respectiva.

III.1.A) Familiares

Basta con identificar el primer lugar de sujetos en el orden de preferencia para el derecho del tanto, esto es "familiares del enajenante". Bajo tal tesitura, podría tomarse de referencia lo establecido en el artículo 80 de la Ley Agraria, que establece que los sujetos que gozan del derecho del tanto, igual en orden de preferencia son: el cónyuge, concubina o concubinario e hijos.

Sin embargo, la Ley no es clara en cuanto a familiares refiere, porque existe la incertidumbre de las razones por las

que, en el artículo 80 de la Ley Agraria en el cual también prevé formalidades del derecho del tanto, sí específico que gozarían de este el cónyuge, concubina o concubinario e hijos y, en su caso, el artículo 84 únicamente estableció que serán primero los "familiares" quienes gozarán de la preferencia a la enajenación.

Bajo este concepto, el Segundo Tribunal Colegiado Auxiliar de la Tercera Región resolvió en tesis aislada lo siguiente:

DERECHO DEL TANTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 84 DE LA LEY AGRARIA. DENTRO DEL CONCEPTO "FAMILIARES" A QUE ALUDE DICHO NUMERAL, QUEDAN COMPRENDIDOS TODOS LOS QUE TENIENDO ALGUNA RELACIÓN DE PARENTESCO, MATRIMONIO O CONCUBINATO CON EL ENAJENANTE, SIN LIMITACIÓN POR RAZÓN DE LÍNEA O GRADO, GUARDAN UNA RELACIÓN DIRECTA CON LAS ACTIVIDADES PROPIAS DEL NÚCLEO DE POBLACIÓN. El artículo 84 de la Ley Agraria dispone, entre otras cosas, que tratándose de la primera enajenación de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno, gozarán del derecho del tanto que se prevé en dicho numeral y precisamente en ese orden, los familiares del enajenante, las personas que hayan trabajado las tierras por más de un año, los ejidatarios, los vecindados y el núcleo de población ejidal, e inclusive, que en caso de que no se haga la notificación respectiva la mencionada venta podrá ser anulada; de lo cual se sigue, en principio, que en el aludido precepto no se define quiénes deben considerarse comprendidos dentro del concepto "familiares" al que se alude en primer término, lo cual hace necesario realizar una interpretación sistemática de la norma citada, así como un análisis de su evolución legislativa, a fin de arribar a la convicción de que dentro del citado concepto deben considerarse incluidas todas aquellas personas que teniendo alguna relación de parentesco, matrimonio o concubinato con el enajenante, sin limitación por razón de línea o grado, guardan una relación directa con las actividades propias del núcleo agrario en cuestión, pues de las exposiciones de motivos relacionadas con las reformas al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la legislación agraria, que permitieron adquirir el dominio pleno sobre tierras parceladas puede advertirse, sin género de duda, una clara intención legislativa de proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal, privilegiando el hecho de que las personas directamente relacionadas con el ejido pudieran adquirir la propiedad de una parcela, preferentemente sobre otras extrañas al núcleo de población, preservando así la propiedad y el aprovechamiento de las tierras dentro de la vida ejidal o comunal. De tal manera, que bajo el concepto "familiares" antes dicho, debe entenderse a todas aquellas personas que además de tener alguna relación de parentesco, matrimonio o concubinato estén vinculadas con la vida en comunidad dentro del ejido, que

los haga ser preferentes respecto de otras que hayan trabajado las tierras por más de un año, de los ejidatarios o vecindados y del propio núcleo agrario.⁹²

A la conclusión que llegó el Tribunal, es que nuevamente, de conformidad a la exposición de motivos de la reforma del artículo 27 de la Ley Agraria, se buscó proteger y fortalecer la vida ejidal, razón por la cual se deberá privilegiar a las personas directamente relacionadas con el ejido, para que puedan adquirir la propiedad de una parcela, antes de que cualquier extraño lo hiciera. Por ello, familiares deberá entenderse y considerarse incluidas todas aquellas personas que tienen alguna relación de parentesco, matrimonio o concubinato con el enajenante, sin limitación por razón de línea o grado.

Esta primera implicación, denota inseguridad e incertidumbre jurídica tanto para el comprador como para el enajenante, debido a que frente a tal ambigüedad normativa, al no especificar la limitativa por lo que refiere al grado de parentesco del enajenante, haría que cualquiera "cercano" al enajenante pudiera aducirse como titular del derecho del tanto y por lo tanto, que el comprador no tuviere la certeza si el ejidatario enajenante satisfizo todos los requisitos de Ley previo a la compra.

III.1.B) Personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, ejidatarios, Vecindados y Núcleo de Población Ejidal

Nuevamente nos encontramos frente a la ambigüedad de tiempos y límites, toda vez si bien establece que quienes hayan trabajado las parcelas por más de un año tendrán el derecho del

92 161651 Tesis III.2o.T.Aux.49.A. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo XXXIV, julio de 2011, p. 1999.

tanto, no se especifica desde cuando venían trabajando las tierras o, en su caso, como acreditarían tal personalidad.

Las variantes de quienes trabajaron la tierra pueden ser infinitas, más cuando en el sector rural no es que exista una relación de trabajo formal, en la que se expidan documentos probatorios para acreditar que en efecto, trabajaron las parcelas por más de un año.

Aunado a que, el índice de que el porcentaje de población emigrante internacional por entidad federativa del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, determina que el 65 por ciento de la población entre 2005 y 2010 emigró ya sea a Estados Unidos de América o a otro país⁹³ y, que de esta población, la gran mayoría se conforma por personas del campo en búsqueda de mejores oportunidades. Por lo que, daría a entenderse que resultaría más fácil que emigraran las personas que únicamente se dedicaron a trabajar tierras las cuales no eran de su patrimonio.

Es decir, dadas las estadísticas, resulta muy poco probable identificar a las personas que hayan trabajado las parcelas por más de un año para poderles notificar el interés de enajenación de la parcela.

No suficiente con el número ilimitado de personas que hay que notificar, la Ley prevé que también se informe a ejidatarios, vecindados y núcleo de población ejidal del interés de vender la parcela.

93 *Migración Internacional*. México. [s.a.] <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemol42&s=est&c=27507>. Fecha de consulta: 25 de junio de 2017.

De las cifras contenidas en el Registro Agrario Nacional, existen 4'586,602 sujetos de núcleos agrarios, que vuelven a la misma incertidumbre frente la carga de la obligación frente al ejidatario de agotar debidamente la notificación del derecho del tanto.

Esto es, los particulares a quien, el interesado en enajenar debe de notificar para la validez de la compraventa que pretende celebrar, resulta difícil sino es que imposible de realizar, lo que ocasiona que en un año o dos, pueda llegar aquél o aquéllos titulares del derecho del tanto, anulando la compraventa.

Ahora que, por otro lado, los Plenos de Circuito, en un intento por otorgar seguridad y certeza jurídica a las partes, delimitaron el tiempo de quienes pueden aducir al derecho del tanto, señalando que la acción de nulidad por violación al derecho del tanto estaría sujeta a la prescripción de 10 años, tal como en el derecho civil.

PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN DE NULIDAD POR VIOLACIÓN AL DERECHO DEL TANTO EN MATERIA AGRARIA. EL PLAZO PARA QUE OPERE DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LA COMPRAVENTA DE LA PARCELA. De la interpretación del artículo 84 de la Ley Agraria deriva que quien realiza la primera enajenación de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno debe notificar a sus familiares, a las personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de 1 año, a los ejidatarios, a los vecindados y al núcleo de población ejidal, en ese orden, para respetar su derecho del tanto, y si no lo hace, la venta podrá anularse. Por otra parte, en términos del artículo 1159 del Código Civil Federal, de aplicación supletoria a la Ley Agraria, el plazo prescriptivo para hacer valer la nulidad por violación al derecho del tanto, es de 10 años contados desde que la obligación pudo exigirse; en consecuencia, el término que habrá de transcurrir para que opere la prescripción debe computarse a partir de la notificación de la existencia de la

compraventa de la parcela, que es el momento en que el derecho del tanto se hizo exigible y no antes.⁹⁴

De conformidad al criterio jurisprudencia, el cómputo de dicha prescripción inicia a partir de que la obligación pudo exigirse, es decir, a partir de la notificación de la existencia de la compraventa de la parcela.

Si bien, esto hace que se delimite a un rango considerable el tiempo que tendrán los sujetos titulares del derecho del tanto, el número infinito de posibilidades de particulares posibles sujetos del derecho de preferencia, hace que esta figura este viciada principalmente de certidumbre jurídica para ambas partes, tanto al vendedor que tiene la obligación de llevar a cabo la notificación, así como el comprador, dado que su compra podrá anularse por este vicio de forma en la compraventa.

Aunado a que, en el supuesto de que no se notificara la intención de la compraventa, la legitimación para ejercer la acción de nulidad basta con que el interesado acredite la calidad con la que comparece, sin mayor requisito ni necesidad de mostrar interés en efectivamente comprar la parcela, tal como lo determinó la Segunda Sala del Alto Tribunal por criterio jurisprudencia:

ENAJENACIÓN DE PARCELAS. LEGITIMACIÓN PARA EJERCER LA ACCIÓN DE NULIDAD POR VIOLACIÓN AL DERECHO DEL TANTO. La interpretación de los artículos 80 y 83 a 86 de la Ley Agraria, lleva a determinar que, tratándose de operaciones onerosas, el legislador quiso dejar al ejidatario en libertad para disponer de sus bienes, adoptando las formas de organización que considere más adecuadas permitiéndole celebrar cualquier contrato que diversifique riesgos e incremente sus ingresos, con la única limitante de que, en caso

94 2011704, Tesis PC.III.A. J/16 A (10a), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tomo III, Libro 30, mayo de 2016, Plenos de Circuito, Décima Época, p. 2169.

de enajenación de parcelas efectuada a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población, debe conceder el derecho del tanto a su cónyuge e hijos, so pena de nulidad para el caso en que no se respete dicha prerrogativa, así como la relativa a que, tratándose de la primera enajenación de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno, los familiares del enajenante, las personas que hayan trabajado aquéllas por más de un año, los ejidatarios, los vecindados y el núcleo de población ejidal, en ese orden, gozarán de ese derecho, el cual deberán ejercer dentro de un plazo de 30 días naturales contados a partir de la notificación, a cuyo vencimiento caducará tal derecho, y que si no se hiciere la notificación, la venta podrá anularse; sin embargo, ni de esos numerales ni de alguna otra disposición que rige en la materia, se advierte que el legislador haya considerado otro aspecto que afecte el ejercicio de la acción de nulidad cuando no se observe ese derecho de preferencia. De ahí que para legitimar el ejercicio de la acción de nulidad por quebranto a esa prerrogativa preferencial, basta con que el interesado acredite la calidad con la que comparece a ejercitar el correspondiente derecho y lo haga dentro del plazo legal, sin que sea necesario acreditar que tiene el interés de adquirir el bien enajenado, porque no lo exige la citada ley.⁹⁵

III.1.C) La notificación al Comisariado Ejidal

El Constituyente de 1917, concibió que era necesario que el ejido se administrara de forma colectiva y, que de su estructura derivaban dos órganos para administrar y tomar decisiones a través de una dirección colegiada, lo que sería entonces el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia y, un órgano máximo de representación, que es la Asamblea ejidal.

Si bien se indicó que el Comisariado Ejidal tiene como función la ejecución de los acuerdos de la Asamblea, la representación y gestión administrativa del ejido, también se desprende que en la práctica, el "poder" con el que cuentan sobre los integrantes del ejido, en varias ocasiones lo lleva a abusar del mismo, manipulando a la misma Asamblea para que falle a favor de sus intereses.

95 2002526 Tesis 2a./J.154/2012 (10a), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVI, Tomo 2, enero de 2013, Segunda Sala, Décima Época, p. 1033.

Razón por la cual, la organización y regimiento que lleve el Comisariado Ejidal lamentablemente no puede jactarse de ser virtuosa y apegada a la buena moral y costumbres.

Si bien no existen fundamentos doctrinistas en los que quede asentado las muchas ocasiones en las que el Comisariado Ejidal solo sirve al mejor postor, son quienes en la práctica se han venido enfrentando a esta serie de complicaciones.

En la mayoría de las ocasiones, el Comisariado Ejidal coadyuva al mejor postor y bajo la búsqueda del beneficio económico.

La organización colectiva de los ejidos y su democracia representativa exige la concurrencia de cualidades personales y de grupo, así como de estructuras institucionales frente a voluntades firmes al servicio.

Si bien no todos los ejidos tienen un órgano representativo viciado, la verdad es que en la mayoría de las ocasiones el practicante del área se encuentra de frente con lo contrario, haciendo que en el caso en concreto, la notificación del derecho del tanto, aun en presencia un fedatario público, resulte complicada de llevarse a cabo o bien, sin la certeza de que en algún momento se pretenda anular dicha notificación al tener una mejor propuesta.

III.2. Consecuencias al no agotar el derecho del tanto

El artículo 84 de la Ley Agraria establece que, de no hacerse la notificación, la venta podrá ser anulada. Dado lo efímero que resulta ser la legislación, el juzgador se ha visto

obligado a recurrir a la interpretación a la luz de la normativa aplicable supletoriamente, es decir, la legislación civil.

Bajo ese contexto, existe la posibilidad de que la nulidad sea relativa o absoluta, siendo que a principios de la determinación de la violación por falta de notificación del derecho del tanto, se producía la nulidad absoluta; hoy en día mediante el criterio de la Segunda Sala del Alto Tribunal de Justicia, se prevé que la nulidad derivada del vicio al no notificar a los sujetos que son titulares del derecho del tanto, causará una nulidad relativa.

DERECHO DEL TANTO EN MATERIA AGRARIA. SU VIOLACIÓN POR FALTA DE NOTIFICACIÓN A LOS INTERESADOS, PRODUCE LA NULIDAD RELATIVA DE LA VENTA DE DERECHOS PARCELARIOS. Acorde con el artículo 27, fracción VII, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que autoriza la transmisión de derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población y señala que debe respetarse el derecho de preferencia que prevea la ley, el artículo 80 de la Ley Agraria concede el derecho del tanto al cónyuge y a los hijos del ejidatario, en ese orden, que pretende enajenar sus derechos parcelarios a otro ejidatario o avecindado, el cual deben ejercer dentro del plazo de 30 días naturales contados a partir de la notificación, a cuyo vencimiento caducará; y si no se hiciere la notificación, la venta podrá ser anulada. Conforme a lo anterior, atendiendo a la naturaleza del derecho del tanto en materia agraria, es condición prevista en la ley para respetar el derecho preferencial, que previamente se notifique a los interesados la venta que pretende realizar el enajenante a un tercero, para que aquéllos puedan hacer uso de su derecho dentro del término legal; de manera que si se omite la notificación, ello trae como consecuencia la nulidad relativa de la venta, considerando que no hubo ilicitud en el objeto, sino incumplimiento de uno de los requisitos; esto es, el acto jurídico no adolece de objeto o de consentimiento y no hay ilicitud, por lo que es susceptible de convalidarse.⁹⁶

En el análisis efectuado por la Segunda Sala, interpreta que de conformidad al proceso legislativo de la reforma de

96 2005547 Tesis 2ª/J. 155/2013 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 3, Tomo II, febrero de 2014, Segunda Sala, Décima Época, p. 1119.

1992, se pretendió fortalecer la vida ejidal y comunal, reconociendo la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, así como la protección de su propiedad sobre la tierra, ya sea para el asentamiento humano así como para actividades productivas.

Por lo que, a tales reconocimientos e intereses protegidos, se le otorgó al legislador ordinario la facultad para expedir ordenamientos que normen el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de los ejidatarios sobre su parcela, respetando su voluntad en cuanto a las condiciones para el aprovechamiento de los recursos productivos.

Esto es, que del texto actual del artículo 27, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al legislador para que en la ley secundaria establezca los requisitos y el procedimiento conforme a los cuales la asamblea ejidal autorice al ejidatario para que adopte el dominio sobre sus parcelas; así mismo, da la pauta para que en la ley respectiva, se regule lo relativo al derecho de preferencia en caso de enajenación de parcelas.

Así, la disposición constitucional, entre otras cosas, estableció normas que tutelan los derechos de los ejidatarios: los derechos de preferencia y la exclusividad de transmisión de derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población, que constituyen, a opinión de la Suprema Corte, una limitación a los actos de dominio sobre tierras parceladas, a fin de proteger la vida comunitaria de los ejidos y salvaguardar los derechos de sus miembros. Bajo ese contexto, el derecho del tanto, es una limitación a la facultad de

dominio que tiene el propietario de una cosa para disponer libremente de ella.

En ese sentido, se establece un régimen jurídico conforme al cual resulta indispensable que se notifique de la pretensión de transmitir la propiedad a efecto de que los titulares del derecho del tanto estén en posibilidad de ejercer el derecho de preferencia aludido, so pena de decretar la nulidad de la venta. Sin embargo, denotó que la ley nada dice sobre los alcances de la nulidad que se decreta cuando se deje de observar el derecho del tanto y ese fue justamente el tema de la contradicción.

Por lo que, por un lado, la nulidad absoluta, por regla general no impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, los cuales serán destruidos retroactivamente cuando se pronuncie por el juez la nulidad; la cual puede hacerla valer todo interesado y no desaparece por la confirmación o la prescripción. Por otro lado, la nulidad relativa siempre permite que el acto produzca provisionalmente sus efectos.

En ese contexto, pormenoriza que la nulidad absoluta, en términos de la Ley Civil implica la inexistencia del acto y no permite convalidar la compraventa, lo que significa que dicho vicio no podrá ser subsanado, aun cuando en el caso existiera un segundo o tercer comprador de buena fe de ese bien, con el consecuente perjuicio para los involucrados y, la nulidad relativa, en cambio, permite que se convalide el acto, cumpliendo con la forma omitida o subsanando el vicio.

Concluyendo que el criterio de la Segunda Sala, es que la nulidad frente la omisión de formalidades tales como notificación a los titulares del derecho del tanto, es relativa, pues si bien, la acción que intenta quien promueve persigue privar de eficacia al acto de enajenación, *"esto no puede entenderse de manera absoluta, porque, en realidad, no hubo ilicitud en el objeto, sino incumplimiento de uno de los requisitos. Esto es, el acto jurídico no adolece de objeto o de consentimiento, no hay ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición y, por ello, es susceptible de convalidarse. De ahí que se trate de una nulidad relativa"*⁹⁷.

Máxime si se considera que, en el caso, no se reúnen los requisitos del artículo 2226 del Código Civil Federal, esto es: no puede prevalecer cualquier persona, sino sólo el legítimamente interesado, y puede desaparecer por prescripción.

Si bien este criterio mejora la situación frente a la que se ve el comprador de buena fe de tierras ejidales, aun es un acto que no debió de ocasionarle perjuicio e incertidumbre, pues los juicios solicitando la nulidad de los contratos, derivados de la falta de notificación del derecho del tanto, se traducen la mayoría de los casos, en una inversión irrecuperable de tiempo, que ha llevado hoy en día, a muchos inversionistas, perder el interés sobre la adquisición de tierras ejidales.

⁹⁷ Contradicción de Tesis 211/2013, Segunda Sala. México. 2013.

<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=151452>. Fecha de consulta 25 de junio de 2017.

III.3. Iniciativa de decreto de reforma 2012

El 27 de noviembre de 2012, el entonces Presidente de la República Felipe Calderón, presentó a la Cámara de Senadores la "Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Agraria". Aunque la iniciativa no proliferó, resultan de utilidad para el presente trabajo de estudio, analizar las propuestas ahí contenidas, específicamente por lo que refiere al artículo 84 de la Ley Agraria.

De la exposición de motivos, el Presidente denota la importancia de la tenencia de la tierra a través de la historia, otorgando su dominio directamente a quienes la trabajan, a través del ejido que se constituye como forma de vida colectiva.

De igual forma, recalcó diversos escritos y documentos de carácter histórico, que evidenciarían una errónea interpretación tanto del Constituyente de 1917, así como de la reforma de 1992, pues la Ley de desamortización de las fincas rústicas y urbanas de las corporaciones civiles y religiosas de México (Ley Lerdo de 1856), la cual fue elevada a rango constitucional en 1857, prevé que la propiedad de los individuos serían de libre disposición de los individuos, así que podrían en todo momento disponer de ellas y enajenarlas libremente.

A su vez, citó la Ley sobre Terrenos de Comunidad y de Repartimiento del 26 de junio de 1866, la cual tenía por objeto ceder la propiedad de los terrenos de comunidad y de

repartimiento a los naturales y vecinos de los pueblos a que dichas tierras pertenecían.

Finalmente, confirma lo anterior, con la Ley Agraria de 6 de enero de 1915, en el cual la expedición de dicho ordenamiento jurídico tuvo tres objetivos fundamentales, que sería la restitución de tierras a los pueblos y la dotación de ejidos a los que carecían de ellas; la entrega provisional de tierras a los interesados (una vez que se hubieren identificado los terrenos) y, cumplido dicho procedimiento, expediría los títulos respectivos, bajo la premisa de que las parcelas ejidales siempre fueran propiedad plena de sus titulares.

Por lo que de ahí, fue hasta la reforma constitucional de 1992, que se buscó obtener nuevamente el régimen de propiedad privada, el cual no desvinculaba al ejidatario de la colectividad a la que pertenece, buscaba brindarle seguridad jurídica para poder realizar cualquier acto jurídico que le permitiera obtener el mayor provecho posible de las tierras; es decir, se le concedió plena capacidad para decidir respecto del aprovechamiento de su territorio, pero siempre protegiendo el área común de la vida ejidal y también de las comunidades indígenas.

Si bien fue una de las reformas más trascendentales, las libertades resultaron utópicas, y al prever diversas limitaciones dieron como resultado un estancamiento, baja de crédito rural y por ende, falta de capitalización de ejidos y comunidades.

La propuesta de Calderón buscaba redefinir la naturaleza del ejidatario sobre su parcela, pues ya existen diversas formalidades suficientes previas a que le sea asignada debidamente la tierra a cada ejidatario.

En su planteamiento, de primera mano también introduce al accionista e inversionista, que también busca certidumbre jurídica respecto de aquellos quienes pretenden asociarse, con la finalidad de propiciar una mayor inversión.

Por lo que en la propuesta, plantea la celeridad de la titulación, eliminando el derecho transitorio de usufructo, como las facultades de la asamblea para adoptar el dominio pleno.

Esta primera propuesta resulta un tanto radical, pues restaría los beneficios de la propiedad social, a lo que entrarían oportunidad a los ayuntamientos de cobrar impuestos sobre las parcelas, además de que se restaría la figura proteccionista sobre los ejidatarios, quienes tienen diversos derechos frente terceros respecto a sus tierras. La libertad que se dio de opción a los ejidatarios para adoptar el dominio pleno, los concientiza un poco de su realidad, más darle tierras al que tiene necesidad, sin estudios ni preparación, será como darle dinero en efectivo a un niño frente a una máquina de golosinas, a lo que, evidentemente, se aprovecharían terceros interesados en adquirir las tierras y, entraría a debate la defensa el ejidatario, si sería ésta de conformidad a las disposiciones agrarias o, del derecho civil común.

En lo que corresponde específicamente a las Reformas en Materia de Transmisión de derecho, 'propone reformar los artículos 80 y 84, referente al derecho del tanto.

En el artículo 84, pretende dar certeza jurídica determinando los sujetos a quienes deberá de darle aviso de la intención de enajenación, siendo estos él o la cónyuge, concubina o concubinario del ejidatario, los hijos, las personas que hayan trabajado la parcela por más de un año, los otros ejidatarios y por último, el núcleo de población.

Si bien, al delimitar quienes corresponden a los familiares del enajenante, sustituyéndola por cónyuge, concubinario e hijos, esto no finalizaría con la incertidumbre y largo plazo que puede tomar realizar la notificación, pues todavía prevé los demás sujetos que siguen sin estar limitados, menos ahora que incluye la palabra "otros ejidatarios", abriendo la oportunidad a que otros ejidatarios de núcleos agrarios conexos puedan ser titulares del derecho del tanto, lo que complicaría definitivamente el trámite.

Propone que debe regularse el procedimiento de la enajenación, "el cual señala, que la notificación deberá contener el precio de la parcela y las condiciones para su venta, misma que será hecha por conducto del comisariado"⁹⁸

A lo anterior, pareciere que no aterriza el análisis realizado al avance legislativo de la materia con la propuesta planteada, pues del Constituyente de 1857 y la reforma de 1992

98 Calderón Hinojosa, Felipe. *Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Agraria*. México. [s.a.] <http://calderon.presidencia.gob.mx/iniciativas-de-ley/iniciativa-que-reforma-adiciona-y-deroga-diversas-disposiciones-de-la-ley-agraria/>. Fecha de consulta: 10 de junio de 2017.

se desprende con claridad la intención de reconocerles a los campesinos esa libertad de decisión y de autonomía, busca que un día puedan tener plena jurisdicción sobre sus tierras y, que en ese trayecto se delimitaron formalidades para poco a poco, fueran adoptando sus propias normativas y no tuvieran que estar sujetos a paternalismos gubernamentales.

Sin embargo, el planteamiento realizado por Calderón, únicamente pretende sujetarlos más a su órgano representativo, así como a formalidades burocráticas que requieren de tiempo, lo equivalente a dinero.

La reforma propuesta por el entonces Presidente de la República, Felipe Calderón, quedaría así:

"Artículo 84.- En la primera enajenación onerosa a persona extraña al ejido, se deberá dar aviso por escrito a la asamblea ejidal, así como notificar por escrito, al cónyuge, concubina o concubinario y los hijos del enajenante, quienes, en ese orden, gozarán del derecho del tanto, el cual deberán ejercer dentro del término de treinta días naturales contados a partir de la notificación, a cuyo vencimiento caducará tal derecho. Será aceptable para este efecto la renuncia expresada por escrito ante dos testigos e inscrita en el Registro Agrario Nacional.

La notificación deberá contener el precio o valor propalado con el tercero y el nombre, denominación o razón social de éste y demás condiciones de la enajenación; será hecha por conducto del comisariado, con la participación de dos testigos o ante fedatario público. Al efecto, el comisariado, bajo su responsabilidad, publicará de inmediato en los lugares más visibles del ejido una relación de la parcela que se enajene.

Si no se hiciere la notificación o no se respetare el ejercicio del derecho del tanto transmitiendo la parce a la su titular en los mismos términos propalados con el tercero, el afectado podrá ejercer acción de retracto, en cuyo caso deberá exhibir junto con la demanda ante el Tribunal Agrario, el precio o valor de la enajenación y cumplir con las demás condiciones notificadas"⁹⁹

99 Idem.

A juicio de quien suscribe, el planteamiento de Calderón lejos de beneficiar al ejidatario, resulta un tanto entorpecedor al establecer mayores requisitos que los que establece la Ley Agraria actual. Por lo que, en un primer punto de crítica, el trámite debería ser más sencillo, en caso de que en efecto se considerara necesaria la permanencia de dicho trámite.

Ahora que, su propuesta se contradice, toda vez que busca evitar el periodo transicional de derechos de uso y goce sobre la parcela, para brindarles directamente el dominio a los titulares de sus parcelas, pero limita la enajenación bajo ningún sentido lógico.

CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES

Del análisis del tracto sucesivo legislativo, se desprende que existe una contradicción entre el proteccionismo gubernamental que se pretende dar a los campesinos y, las libertades a las cuales también se les quiere brindar para que puedan tener total disposición de sus tierras.

Pues por una parte, la magnánima reforma llevada a cabo en 1992 en el área del derecho agrario, planteó en un principio reconocer al ejidatario como individuo consciente de sus decisiones y responsable de las consecuencias que éstas conllevaban, pero al plasmarlo en la Ley Agraria, no se vio reflejada como tal la intención. Es el caso de la adopción del dominio pleno de sus parcelas, pues lejos de ser una libertad optativa, las numerosas formalidades que debe cumplir para poder en efecto, adquirir el dominio pleno, conllevan a una larga trayectoria que desmotivan cualquier interés de adquisición de dichas tierras.

La intención de adquisición del dominio pleno fue, que el valor comercial de ésta tierra se elevara a fin de poder entrar a un margen competitivo y, los compradores no abusaran del ejidatario, sin embargo, la ley prevé un requisito más: en su primera enajenación deberá agotar el derecho del tanto.

Resulta inconcuso que se conceda el dominio pleno para después volver a limitar su disposición, bajo un sentido proteccionista sobre la integridad del ejido. Máxime si el derecho del tanto que se prevé es del todo ambiguo por lo que respecta a los sujetos titulares de dicho derecho.

PROPUESTA

El presente trabajo de investigación propone se deroguen los artículos 84 y 85 de la Ley Agraria, buscando que con ello se pueda conseguir y ofrecer una mayor seguridad jurídica a aquéllos particulares interesados en adquirir tierras de índole privado, que tienen antecedentes de carácter ejidal.

De conformidad al análisis realizado, el derecho del tanto es una figura que pretende proteger a los integrantes del núcleo agrario, para la permanencia de las tierras. Pues busca que en todo momento las tierras ejidales se queden en propiedad del mismo ejido, aun cuando permite la cesión de derechos de la titularidad sobre las parcelas.

Bajo esa premisa, ¿qué sentido tiene la permanencia de las tierras que ya han sido desincorporadas del régimen ejidal?, pues si un titular de derechos parcelarios adquirió su dominio pleno, una vez agotados todos los requisitos de ley, entonces no tiene congruencia el deber de agotar el derecho del tanto en su primera enajenación.

En la práctica, la formalidad prevista en el artículo 84, únicamente ha generado incertidumbre por parte de los compradores en adquirir bienes inmuebles. Pues deben de cerciorarse previo a la compra, que la propiedad que adquieren no tenga un antecedente inmediato con tierras ejidales, lo que genera que ante la más mínima duda, compradores ya experimentados se desinteresen por la propiedad.

Derogar el artículo 84 (principalmente ya que el artículo 85 es consecuencia de dicho artículo sin mayor fondo), busca que las partes se encuentren en un plano de igualdad para la adquisición y venta de tierras, con la finalidad de que resulte más accesible la adquisición de tierras con antecedentes ejidales y, finalmente, como efecto indirecto, una inversión segura y participativa para los particulares adquirentes.

GLOSARIO.

RAN: Registro Agrario Nacional.

PROCEDE: Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.

ACTO JURÍDICO: Es una manifestación exterior de la voluntad, bilateral o unilateral, cuyo fin directo consiste en engendrar, con fundamento en una regla de derecho o en una institución jurídica, a cargo o en provecho de una o varias personas, un estado, es decir una situación jurídica permanente y general o, por el contrario, un efecto de derecho limitado, relativo a la formación, modificación o extinción de una relación jurídica. Existen elementos esenciales para que surta efectos un acto jurídico que se realice: voluntad de las partes; consentimiento; aceptación; objeto; solemnidad y capacidad. La voluntad es la intención del sujeto de contraer determinado vínculo jurídico, debe ser seria, exteriorizada y exenta de vicios; el consentimiento es el acuerdo de dos o más voluntades sobre un mismo objeto jurídico, el cual se forma al nacer una oferta y la aceptación de la misma; la aceptación es el asentimiento a los términos de la oferta y para que sea válida debe ser completa, oportuna y expresarse en forma tácita o expresa; el objeto es el conjunto de derechos que se crean, modifican o extinguen y debe contener ciertas condiciones: debe existir o al menos esperar que exista, debe ser posible y lícito, debe ser determinado o determinable; la solemnidad es el conjunto de requisitos legales para la existencia del acto jurídico y la capacidad que es la aptitud

legal de una persona para ser sujeto de derechos y obligaciones.

AVECINDADO: Mexicano, mayor de edad, que haya residido por un año o más en las tierras del ejido y que haya sido reconocido con ese carácter por la asamblea del núcleo o por el Tribunal Agrario competente. Los avecindados tendrán derecho, en su caso, a la asignación de derechos sobre tierras ejidales; a participar en la venta de los derechos correspondientes cuando no exista sucesor del sujeto agrario; a adquirir derechos parcelarios por enajenación; al derecho del tanto en la primera enajenación de parcelas con dominio pleno, y a ser integrantes de la junta de pobladores. Los avecindados son considerados sujetos agrarios y por ello les son proporcionados los servicios de la Procuraduría Agraria.

CESIÓN DE DERECHOS AGRARIOS: Es el Cesión de derechos acto jurídico por virtud del cual, una persona llamada cedente transfiere a otra denominada cesionaria los derechos de los que es titular. En materia agraria, los ejidatarios o comuneros podrán enajenar sus derechos sobre las tierras de uso común y de sus parcelas a sus familiares, a otros ejidatarios o avecindados del propio núcleo. Para la validez de la enajenación bastará la conformidad por escrito de las partes ante dos testigos y la inscripción del documento ante el RAN. El cónyuge y los hijos del enajenante podrán ejercitar el derecho del tanto para adquirir la titularidad sobre la parcela o de las tierras de uso común.

CERTIFICADO PARCELARIO: Documento por el que se acredita el derecho que tiene el ejidatario, comunero o posesionario, a

usar y disfrutar de una parcela determinada al interior del núcleo. El certificado lo emite el Registro Agrario Nacional con base en una determinación de la asamblea y en él se especifica el nombre de su titular, la superficie que lo compone y su localización. Con el certificado parcelario se comprueba la calidad de ejidatario o comunero.

COMUNIDAD: En Comunidad sentido amplio es el conjunto de personas que viven en el medio rural y comparten tradiciones, usos y costumbres; está conformada por el conjunto de tierras, bosques y aguas. Por regla general en el ámbito agrario, la comunidad y sus bienes fueron reconocidas con base en la legislación anterior mediante acciones restitutorias, confirmatorias o de titulación de sus tierras. La comunidad cuenta constitucionalmente con un reconocimiento a su personalidad jurídica y una protección especial de sus bienes y recursos; los terrenos comunales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, excepto que se aporten a sociedades civiles o mercantiles. La comunidad, mediante acuerdo de asamblea podrá cambiar al régimen ejidal.

COMUNERO: Comunero titular de derechos en una comunidad agraria legalmente reconocida, establecidos en la Ley Agraria y el estatuto comunal; esta calidad le permite, en su caso, el uso y disfrute de su parcela y la cesión de sus derechos, así como el aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común.

DERECHOS AGRARIOS: (Derecho agrario integral) Es el Agrario Integral conjunto de normas jurídicas que regulan el acceso, uso y administración de la tierra, así como su situación

jurídica. Esta categoría comprende el estudio que formalmente corresponde a otras ramas del derecho, generales o especiales, que resultan complementarias a la materia agraria. Actualmente, en el Sector Agrario existen procesos que se encuentran estrechamente vinculados con las actividades de los núcleos agrarios como la producción, los actos jurídicos que se realizan respecto a su tierra, el aprovechamiento de los recursos naturales y preservación del medio ambiente, la organización agraria y la capacitación como instrumentos necesarios para lograr el desarrollo rural integral. A partir de la reformas al Art. 27 constitucional de 1983, se ha promovido el establecimiento de políticas públicas con el propósito de impulsar el desarrollo rural integral. Las modificaciones a dicho precepto realizadas en 1992, dan sustento al denominado Derecho Agrario Integral al vincular la tenencia de la tierra y su aprovechamiento, con el ejercicio de acciones de fomento para elevar el nivel de vida de los campesinos.

DERECHO DEL TANTO: Facultad que tiene una persona para adquirir determinados derechos con preferencia a otra en igualdad de condiciones; en caso de incumplimiento de los requisitos de ley el contrato puede ser anulado. En materia agraria tendrán el derecho del tanto, en caso de enajenación de derechos parcelarios, el cónyuge o los hijos del ejidatario o comunero enajenante; el ejercicio de este derecho se deberá efectuar en un término de 30 días naturales contados a partir de la notificación. Igualmente, tendrán el derecho del tanto en la primera enajenación de parcelas, sobre las que se hubiera adoptado el dominio pleno, los familiares del vendedor, las personas que hayan trabajado la parcela por más

de un año, los ejidatarios, los avecindados y el núcleo de población en ese orden; dicho derecho lo deberán ejercitar también en un término de 30 días naturales.

EJIDO: Tiene dos connotaciones, en la primera es considerado como el núcleo de población o persona moral con personalidad jurídica y patrimonio propios; la segunda, se refiere a las tierras sujetas a un régimen especial de propiedad social en la tenencia de la tierra; constitucionalmente se reconoce dicha personalidad y se protege de manera especial su patrimonio.

EJIDATARIO: Sujeto agrario integrante del núcleo ejidal, mexicano, mayor de edad o de cualquier edad si tiene familia a su cargo, que cuenta con 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. Son ejidatarios los hombres y las mujeres titulares de derechos ejidales.

LEY AGRARIA: Conjunto de Agraria normas jurídicas reglamentarias del Art. 27 en materia agraria; regula las cuestiones relativas a la propiedad de ejidos y comunidades, su organización, personalidad jurídica y derechos sobre su patrimonio, así como el ejercicio de los derechos en lo individual de sus integrantes. Este ordenamiento establece los procedimientos por los cuales los núcleos y los ejidatarios o comuneros podrán asociarse y otorgar el uso de sus tierras.

PARCELA Ó PARCELA EJIDAL: Superficie asignada por la asamblea a los integrantes de un ejido o comunidad; acto a partir del cual corresponde a los ejidatarios o comuneros su uso y disfrute en términos de la Ley Agraria, el reglamento interno o estatuto comunal.

POSESIONARIO: En Posesionario términos generales, es la persona que ejerce un poder de hecho sobre un bien ejercitando actos de uso y goce como si fuera su propietario. En materia agraria, es el sujeto que posee tierras ejidales o comunales y que ha sido reconocido con tal carácter por la asamblea del núcleo o el Tribunal Unitario Agrario competente; quien haya sido reconocido como posesionario podrá solicitar la expedición del certificado parcelario con esta categoría.

REGISTRO AGRARIO NACIONAL: Órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, con autonomía técnica y presupuestal, encargado del control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental, con motivo de los actos realizados con base en la Ley Agraria ; en dicho órgano deberán inscribirse los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras, así como los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal o comunal. Para el logro de los objetivos generales señalados, el RAN tendrá funciones registrales, de asistencia técnica y catastral, de resguardo, acopio, archivo y certificación documental.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar García Ernesto, Derecho Procesal Agrario, Fundapo, México, 2015, 160 páginas.

Balanzario Díaz Juan, Evolución del derecho social agrario en México, Porrúa, México, 2006, 466 páginas.

Carrera Rodolfo Ricardo, Derecho agrario para el desarrollo, Editorial Depalma, México, 1978, 222 páginas.

Chávez Padrón Martha, El derecho agrario en México, Porrúa, Undécima edición, México, 1997, 270 páginas.

_____, Derecho procesal social agrario, Porrúa, México, 1999, 329 páginas.

Díaz de León Marco Antonio, Historia del derecho agrario mexicano, Porrúa, México 2002, 1012 páginas.

Delgado Moya Rubén, Estudio del Derecho Agrario, Sista, México, 2005, 211 páginas.

Durand Alcantara Carlos Humberto, El derecho agrario y el problema agrario de México, Porrúa, México, 2009, 770 páginas.

Gabino Vázquez Alfaro Guillermo, Lecciones de derecho agrario, Pac, México, 2001, México 471 páginas.

Gallardo Zúñiga, Rubén, Ley agraria comentada (doctrina y jurisprudencia), Porrúa, México, 2002, 280 páginas.

_____, Derecho agrario contemporáneo, Porrúa, México, 2009, 384 páginas.

_____, Régimen jurídico agrario disposiciones concordantes, Porrúa, México, 2004, 1054 páginas.

García Ramírez Sergio, Elementos de derecho procesal agrario, Porrúa, México, 2000, 696 páginas.

Guillermo Zepeda Miguel Ángel, Transformación agraria, Porrúa México 2000, 362 páginas.

González Navarro Gerardo N., Derecho Agrario, Oxford University, México, 2009, 720 páginas.

González Roman Héctor, Derecho Romano, Oxford University, México, 2007, 334 páginas.

Griffin Keith, La economía política del cambio agrario, Fondo de Cultura Económica, México, 1982, 321 páginas.

Martínez Alavez Abraham, Derecho Agrario Mexicano, Jurídica de las Américas, México, 2009, 471 páginas.

Mora Donatto Cecilia Judith, Derechos y justicia para el campo mexicano,

Muñoz López Aldo Saúl, Curso básico de derecho agrario, Pac, México, 2000, 502 páginas.

P. Brebbia Fernando, Manual de derecho agrario, Astrea, México, 1992, 694 páginas.

Pampillo Baliño Juan Pablo, Derecho agrario y desarrollo rural, Porrúa, México, 2012, 507 páginas.

Rivera Rodríguez Isaías, El nuevo derecho agrario, Mc Graw Hill, México, 2008, 270 páginas.

Rodríguez Román Gonzalo, Derecho Agrario y Desarrollo Social, Trillas, México, 2006, 176 páginas.

Rojina Villegas Rafael, Derecho civil, Porrúa, México, 2015, 613 páginas.

Ruiz Massieu Mario, Derecho agrario, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1990.

Sosa Pavón Yáñez Otto, Diversos conceptos del derecho agrario mexicano, Porrúa, México, 1999, 193 páginas.

Sotomayor Garza Jesús G, El nuevo derecho agrario en México, Porrúa, Segunda Edición. México. 2001, 270 páginas.

Trueba Urbina Alberto, La primera constitución política social del mundo, Porrúa, México, 1971, 429 páginas.

Velasco Orozco Juan Jesús, Subsistencia campesina y desarrollo sustentable en la región, Universidad Autónoma del Estado de México, México 2002.

Zeledón Zeledón Ricardo, Sistemática del derecho agrario, editorial Porrúa, México, 2002.