

# ESTUDIOS AGRARIOS

24

REVISTA DE LA  
PROCURADURÍA AGRARIA



## ESTUDIOS AGRARIOS

AÑO 9, NÚM. 24, NUEVA ÉPOCA, SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2003

### DIRECTORIO

Florencio Salazar Adame

SECRETARIO DE LA REFORMA AGRARIA

Isaías Rivera Rodríguez

PROCURADOR AGRARIO

Carlos Alberto Morales Rizzi

SUBPROCURADOR GENERAL

Maribel Méndez de Lara

COORDINADORA GENERAL

DE PROGRAMAS INTERINSTITUCIONALES

Archavir José María Donigian Loyzaga

COORDINADOR DE ASESORES

José Manuel López Valero

DIRECTOR GENERAL DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Jaime Rafael Morfín Corona

DIRECTOR GENERAL DE ORGANIZACIÓN AGRARIA

Fermín Salcedo Courtade

DIRECTOR GENERAL DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES

Germán Campero López

DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN

Cuauhtémoc Saavedra Méndez

DIRECTOR GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Morelos Vargas Gómez

SECRETARIO GENERAL

Carlos Nuño Robles

COORDINADOR GENERAL DE DELEGACIONES

Juan Manuel Madrigal Ibarra

DIRECTOR GENERAL JURÍDICO Y DE REPRESENTACIÓN AGRARIA

Ricardo Cruz Rodríguez

DIRECTOR GENERAL DE CONCILIACIÓN,

ARBITRAJE Y SERVICIOS PERICIALES

Erick Raúl Peón Ruiz

DIRECTOR GENERAL DE APOYO AL

ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL

Víctor Manuel Navarrete Ruiz

DIRECTOR GENERAL DE PROGRAMACIÓN,

ORGANIZACIÓN Y PRESUPUESTO

Leonardo Riveros Fragoso

CONTRALOR INTERNO

**CONSEJO EDITORIAL:** Vicente Javier Aguirre Moreno, Félix Arredondo Ortega, Elia Avendaño Villafuerte, José Luis Ávila Martínez, Othón Baños Ramírez, Ernesto Camou Healy, Hubert C.de Grammont, Mario de la Madrid Andrade, Klaus Deininger, Carlos Durand Alcántara, Roberto Escalante Semerena, Gisela Espinosa Damián, Andrés Fábregas Puig, José Fernández Santillán, Margarita Flores de la Vega, Sergio García Ramírez, Cipriano Gómez Lara, Gustavo Gordillo de Anda, Natividad Gutiérrez Chong, Fauzi Hamdan Amad, María Teresa Herrera Tello, José Félix Hoyo Arana, José Luis Krafft, Thierry Link, Fernando Lozano, Cassio Luiselli, Francisco Xavier Manzanero Escutia, Boris Maraño, Guadalupe Martínez Yáñez, Jaime Matus Gardea, Reyna Moguel Viveros, Jonathan Molinet Malpica, Víctor Manuel Montoya Rivero, María Cristina Núñez Madrazo, Lilia Isabel Ochoa Muñoz, Ignacio Orendain Kunhardt, Ramiro Peña Díaz, Rosario Pérez Espejo, Alberto Reyes Ibarra, Sergio Sarmiento Silva, Carlos Solís Juan, Jesús Sotomayor Garza, Diego Valadés Ríos, Ramón Valdivia Alcalá, Jesús Velasco Mata, Félix Vélez Fernández Varela, Pedro Antonio Villezca Becerra, Guillermo Zepeda Lecuona, Carlos Zolla Luque.

### DIRECCIÓN Y EDICIÓN

Director General de Estudios y Publicaciones: Fermín Salcedo Courtade

Editor: Alberto Mc Lean

Diseño y formación: Leobardo Vargas Huerta / Producción editorial: Perspectiva Digital, S.A de C.V.

*Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria* es una publicación cuatrimestral. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo Núm. 003330/95. Certificado de Licitud de Título Núm. 9107. Certificado de Licitud de Contenido Núm. 6427. Distribuida por la Procuraduría Agraria. Editor responsable: Morelos Vargas Gómez.

Las opiniones vertidas en los artículos firmados son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente el criterio editorial de la revista. Ésta se reserva el derecho de modificar los títulos. Los artículos sin firma corresponden al equipo de redacción de la Dirección General de Estudios y Publicaciones de la Procuraduría Agraria. Toda reproducción total o parcial deberá mencionar la fuente.

Correspondencia: Dirección General de Estudios y Publicaciones

Revista Estudios Agrarios

Procuraduría Agraria

Palacio Nacional, Patio Central, cuarto piso

Col. Centro, C.P. 06000, México, D.F.

E-mail: [dgep@pa.gob.mx](mailto:dgep@pa.gob.mx)

Consúltenos en

Internet: <http://www.pa.gob.mx>

Teléfono: 5542 1322

Fax: 5522 2004

DR© 2003 Procuraduría Agraria

Motolinía 11, Col. Centro, C.P. 06000, México, D.F.

ISSN 1405-2466

Esta edición consta de 2,000 ejemplares y se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2003 en Perspectiva Digital, S.A. de C.V., México, D.F.

A la memoria de Arturo Warman Gryj

# Índice

EDITORIAL

E

7

11

ARTURO WARMAN, 1937-2003  
LEOPOLDO ZORRILLA ORNELAS

ACUERDO QUE INSTITUYE EL  
"CERTAMEN INVESTIGACION AGRARIA  
DR. ARTURO WARMAN GRYJ"



15

25



LA PROCURADURÍA AGRARIA  
EN SU PAPEL DE OMBUDSMAN AGRARIO  
CARLOS ALBERTO RIZZI

PROPUESTA PARA UNA REFORMA LEGAL  
QUE FORTALEZCA LA CONCILIACIÓN, COMO MEDIO  
ALTERNO DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS AGRARIOS

JESÚS MANUEL RAMÍREZ CARIBAY



33

71



BIENES DE PROPIEDAD ORIGINARIA  
FRANCISCO XAVIER MANZANERO ESCUTIA

LA INCORPORACIÓN DE TERRENOS EJIDALES  
Y COMUNALES AL DESARROLLO URBANO

**LEONARDO RIVEROS FRAGOSO**



87

125



ALCANCE DE LA FACULTAD DE LA PROCURADURÍA  
AGRARIA PARA CONVOCAR A ASAMBLEAS EJIDALES Y  
COMUNALES Y SU PARTICIPACIÓN EN ELLAS

**JOSÉ ALFREDO GUTIÉRREZ MATA**

GARANTÍAS INDIVIDUALES Y EL CAMPO

**ARTURO ORTA RODRÍGUEZ**



149

175



LA EXCLUSIÓN DE PROPIEDADES  
O POSESIONES DE PARTICULARES DE LOS  
BIENES COMUNALES DE LOS PUEBLOS

**RICARDO DOMÍNGUEZ BRAMBILA**

XIII SEMINARIO DE ECONOMÍA AGRÍCOLA

**MARCO A. RIVERA NOLASCO**



199

## RESEÑAS bibliográficas

205

AGUA, CULTURA Y SOCIEDAD EN MÉXICO  
El Colegio de Michoacán-IMTA

209

LAS MUJERES Y EL PODER  
EMMA ZAPATA



# EDITORIAL

Con el presente número de *Estudios Agrarios* rendimos homenaje a quien fuera primer titular de nuestra Institución y uno de los pensadores más importantes de la cuestión rural en México: Arturo Warman Gryj, quien falleciera el pasado 21 de octubre, dejando un valioso legado intelectual y una vasta obra relacionada con los temas del campo y los hombres y mujeres que lo habitan.

Es así que iniciamos con el Acuerdo que el pasado 2 de diciembre —en el marco de la Ceremonia de Premiación del VIII Premio Estudios Agrarios y VI Certamen Investigación Agraria 2003— signara el Dr. Isaías Rivera Rodríguez con el fin de instituir, a partir de su séptima edición, el “Certamen Investigación Agraria Dr. Arturo Warman Gryj” como homenaje póstumo a su trayectoria y desempeño institucional.

Asimismo, presentamos la semblanza que Leopoldo Zorrilla Ornelas —amigo y colaborador del Dr. Warman—, hace acerca de la trayectoria que como funcionario público tuvo Arturo Warman y del peculiar estilo de trabajo que imprimió entre sus más cercanos colaboradores y equipos, dentro y fuera de las instituciones donde se desempeñó, en las cuales dejó —según afirma el autor— “una marca indeleble”.



Pasando a otros temas, la sección de **Análisis** inicia con el texto “La Procuraduría Agraria en su papel de *ombudsman* agrario” de Carlos Alberto Morales Rizzi, quien hace una puntual descripción de cuáles son las características del *ombudsman* agrario.

Por su parte, Jesús Manuel Ramírez Garibay, ganador del primer lugar del VI Certamen Investigación Agraria 2003, ofrece un análisis detallado de la conciliación como medio para la solución de conflictos agrarios, además de incluir una propuesta de reforma legal que permitiría regular el procedimiento conciliatorio en la Ley Agraria y en el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

“Bienes de propiedad originaria” se titula el artículo de Francisco Xavier Manzanero Escutia, en el cual se presenta una reflexión y una propuesta respecto de los bienes de propiedad originaria, la cual implica una regulación aplicable a dichos bienes, “tratando de conjugar en forma armónica y concordante las disposiciones de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías de 1951, así como las disposiciones de la Ley Agraria”, con el fin de crear un marco normativo actualizado, congruente y más completo.

Leonardo Riveros Frago, en su artículo “La incorporación de terrenos ejidales y comunales al desarrollo urbano”, brinda una panorámica general de las formas en que se han incorporado los terrenos ejidales y comunales al desarrollo urbano y su relación con las disposiciones jurídicas de orden agrario; según el autor, la interacción de este fenómeno y las leyes determinó caminos diferentes en su evolución.

El texto de José Alfredo Gutiérrez Mata, “Alcance de la facultad de la Procuraduría Agraria para convocar a asambleas ejidales y comunales y su participación en ellas”, analiza la importancia y trascendencia que las asambleas —órgano supremo— tienen en las decisiones internas de los núcleos agrarios ejidales y comunales.

En “Garantías individuales y el campo”, Arturo Orta Rodríguez ofrece una clasificación de las garantías individuales y analiza los efectos de éstas y su relación con los distintos artículos constitucionales que las contemplan.





Finalmente, en su artículo titulado “La exclusión de propiedades o posesiones de particulares de los bienes comunales de los pueblos”, Ricardo Domínguez Brambila hace un análisis detallado de la manera en que ha sido contemplada históricamente la exclusión de las propiedades y/o posesiones de los bienes comunales en las legislaciones agrarias de nuestro país.



# Acuerdo que instituye el "Certamen Investigación Agraria Dr. Arturo Warman Gryj"

Autor de una vasta obra intelectual relacionada con los temas del agro en México, de la segunda mitad del siglo XX hasta nuestros días, el Dr. Arturo Warman Gryj fue uno de los estudiosos y críticos más importantes de la cuestión agraria, además de maestro de varias generaciones de humanistas. Creó una escuela de pensamiento que permitió la comprensión y análisis del campo mexicano desde las distintas aristas que lo conforman. No sólo fue un teórico sino además tuvo la oportunidad de aplicar muchas de sus ideas en hechos concretos a través de la práctica institucional.

Como servidor público, el Dr. Warman se distinguió por su incansable dedicación en pro de los hombres y mujeres del campo; lamentablemente, ya no se encuentra entre nosotros, pero sí su invaluable obra que sin duda seguirá dando frutos entre los interesados porque el campo mexicano, sus hombres y mujeres, vivan un México mejor.

Lo anterior es una síntesis de las palabras que el Dr. Isaías Rivera Rodríguez, Procurador Agrario, pronunció el pasado 2 de diciembre, teniendo como marco la Ceremonia de Premiación del VIII Premio Estudios Agrarios y VI Certamen Investigación Agraria 2003, evento donde se instituyó, mediante Acuerdo del C. Procurador Agrario, que el Certamen Investigación Agraria, a partir de su séptima edición, se denomine "Certamen Investigación Agraria Dr. Arturo Warman Gryj".

A continuación, se reproduce de forma facsimilar dicho Acuerdo.

EDUARDO ISAIAS RIVERA RODRIGUEZ, Procurador Agrario, en ejercicio de las atribuciones establecidas en los artículos 139 y 144, fracciones I, II y V, de la Ley Agraria; 11, fracciones I y VI del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria y demás disposiciones aplicables, emito el siguiente:

ACUERDO QUE DENOMINA AL CERTAMEN “INVESTIGACIÓN AGRARIA” QUE CONVOCA LA PROCURADURIA AGRARIA, COMO “INVESTIGACIÓN AGRARIA DR. ARTURO WARMAN GRYP”.

#### CONSIDERANDO

- I. Que una de las acciones que han caracterizado a la Procuraduría Agraria, es el impulso al fortalecimiento de la cultura agraria, en concordancia con lo establecido en el artículo 6° de la Ley de la materia.
  
- II. Que en este contexto, desde 1997 se creó en la Institución el “Certamen de Investigación Agraria”, como un instrumento para fomentar la reflexión e investigación sobre la realidad rural y sus actores, desde las perspectivas de los investigadores, estudiosos y servidores públicos interesados en el tema agrario; buscando la promoción y difusión de investigaciones sobre diversos aspectos de la vida agraria del país; a fin de obtener diagnósticos y propuestas encaminadas a la solución de los problemas que persisten en el campo mexicano; así como fomentar el desarrollo socioeconómico de los núcleos agrarios.



- III. Que el Doctor Arturo Warman Gryj, primer titular de la Institución, quien falleciera el 21 de octubre del 2003, se destacó en su vida y trayectoria como catedrático, investigador, escritor, asesor y servidor público, contribuyendo con su profundo interés, experiencia, vocación de servicio y entrega por los asuntos del campo al fortalecimiento del ejido y la comunidad. De igual forma, impulsó las reformas al Artículo 27 de la Carta Magna y la Ley Agraria de 1992; precepto constitucional que dio origen a la creación de la Procuraduría Agraria y de los Tribunales Agrarios.

Por lo expuesto, he tenido a bien expedir el presente

ACUERDO:

El Concurso de Investigación Agraria, se denominará “Certamen de Investigación Agraria Dr. Arturo Warman Gryj”, como un homenaje póstumo de esta Procuraduría a su trayectoria y quehacer institucional.

TRANSITORIO

UNICO.- Este acuerdo entrará en vigor a partir de la 7ª. Edición del “Certamen de Investigación Agraria”.

Dado en la Ciudad de México, D. F., a los dos días del mes de diciembre de dos mil tres.

EL PROCURADOR AGRARIO



DR. EDUARDO ISAIAS RIVERA RODRIGUEZ





# Arturo Warman, 1937-2003

## LEOPOLDO ZORRILLA ORNELAS\*

El 21 de octubre falleció Arturo Warman, antropólogo con amplias y destacadas carreras académica y de servidor público. Sus familiares, colegas, colaboradores y amigos ya sentimos su ausencia, bien sea en la plática íntima, ante una tasa de café o un vaso de whisky —de preferencia si es de pura malta—, bien discutiendo un tema de actualidad, o recibiendo la orientación precisa o la opinión ilustrada sobre las tareas que deben desarrollarse en el corto y mediano plazos. La sonrisa tímida, pero franca y respetuosa; la crítica mesurada pero implacable, el saludo atento y cordial, y sobre todo la inocultable demostración de humildad, que fueron algunas de sus características, ya no están con nosotros. Diversas instituciones han efectuado homenajes al académico, al investigador acucioso de fenómenos sociales de honda raíces históricas que aún están presentes en México, en América Latina y en el mundo. Sin desconocer la importancia de sus estudios y escritos, que están plasmados en una amplísima bibliografía, considero pertinente referirme a su labor como funcionario del sector público, en donde tuve el privilegio de acompañarlo en el puente de mando de tres instituciones del Estado: el Ins-

\*Investigador independiente y editor de la revista *América Indígena* del Instituto Interamericano Indigenista.



tituto Nacional Indigenista, la Procuraduría Agraria y la Secretaría de la Reforma Agraria, de las que fue titular.

Entre la intelectualidad mexicana —quizá también en otros países— es muy frecuente desestimar la labor de quienes se dedican al sector público. Académicos, artistas y escritores suelen proferir al respecto palabras de desprecio o condescendencia, sin recapacitar en la importancia de cada una de las tareas que en algún momento de su vida emprende un ser humano, cualquiera que éste sea, ni en la calidad, rectitud, imaginación, eficacia y honestidad con que se lleva a cabo. Warman resintió ese tipo de prejuicios y su única respuesta fue un leve encogimiento de hombros y una sarcástica sonrisa, como diciendo “qué se le va a hacer, la Constitución garantiza la libre expresión”. Y es que la memoria es a veces muy corta. En efecto, algunos de los más sobresalientes intelectuales mexicanos de los siglos XIX y XX dedicaron buena parte de su vida y pensamientos al servicio del Estado. Tales son los destacados casos de Mariano Otero, Miguel Lerdo de Tejada, Ignacio Ramírez, Guillermo Prieto, Ignacio Manuel Altamirano, Justo Sierra y Francisco Bulnes; también los de Andrés Molina Enríquez, Luis Cabrera, José Vasconcelos, Manuel Gamio, Alfonso Reyes, Narciso Bassols, Manuel Gómez Morín, Alfonso Caso, Jaime Torres Bodet, Carlos Chávez, Jesús Reyes Heróles, Agustín Yáñez y Octavio Paz. Todos ellos y muchos más aceptaron con responsabilidad y enfrentaron con envidia los retos que en sus respectivos momentos les fueron planteados y desempeñaron sus tareas con mayor o menor éxito, pero sin desdoro de su otro quehacer, ya fuese artístico, académico o literario. Tal fue también el caso de Arturo Warman.

Cuando a fines de noviembre de 1988 le fue propuesta la dirección del desaparecido INI, algunos de sus amigos le pedimos que no aceptara. Pesaba en nuestro ánimo la ofensa del fraude en las elecciones de ese año, así como el convencimiento de que Warman tenía mucho por brindarnos en nuevos estudios y libros. En esos días había salido de las prensas *La historia de un bastardo: maíz*





y *capitalismo*, y sabíamos que aún tenía muchas otras cosas en el tintero. Pero quienes así hablamos, en el pecado llevamos la penitencia. Arturo aceptó la oferta, pues consideró que era indispensable tratar de llevar a la práctica aquello que había propuesto en decenas de artículos, ponencias, conferencias y libros, y de inmediato nos obligó a algunos de sus amigos a acompañarlo en la tarea. La llegada al INI no fue tersa. Un amigo mutuo, Salomón Nahmad, había sido injustamente destituido de la dirección del organismo y encarcelado por un delito que nunca cometió. Y aunque su sustituto, Miguel Limón, no tuvo responsabilidad en esa decisión, durante mucho tiempo a muchos nos quedó un resentimiento agazapado; por su parte, los trabajadores y los mandos medios del Instituto también veían con recelo y suspicacia nuestro arribo.

Sin mayores ataduras políticas ni burocráticas Warman fue armando, sin prisas pero sin pausas, un equipo y un estilo de trabajo cuyas líneas principales de acción fueron las siguientes: 1) El INI es un organismo al servicio de los indígenas de México; en consecuencia, no podemos imponerles nuestras decisiones y condiciones, son ellos quienes deben decirnos lo que debemos hacer, dónde, cuándo y cómo. 2) Desde la invasión española en el siglo XVI, los indígenas han sido sistemáticamente explotados y discriminados, y el racismo es palpable en todas las regiones del país; por lo tanto, el INI tiene que ser ejemplo de lo que ahora se llama discriminación positiva. 3) El Presidente de la República apoya las tareas del INI y nos asignará recursos crecientes; debemos administrarlos con eficiencia y eficacia, con honestidad y transparencia. 4) Desde el punto de vista jurídico se trabajará en dos vertientes principales: la defensoría, para excarcelar o liberar a indígenas que estén injustamente en prisión, y la lucha por lograr una reforma constitucional que reconozca a los pueblos, a las comunidades y a los individuos indígenas sus culturas, lenguas, costumbres y tradiciones. 5) Lo más valioso de una institución son sus trabajadores; en el INI debemos reconocer sus esfuerzos y estimularlos, capacitarlos y luchar con las autoridades de Programa-



ción y Presupuesto —ahora Hacienda— por una elevación general de sueldos y prestaciones. 6) Todas las áreas del Instituto deben colaborar para alcanzar las metas que se establezcan; no se valen las zancadillas ni los chismes, aunque siempre son inevitables.

Durante poco más de tres años laboramos en el INI, obteniéndose varios logros; quizá el más importante fue la reforma al Artículo 4° constitucional, para reconocer por primera vez en la historia de México la diversidad cultural. No fue la reforma que Warman quería e impulsó, fue la que las fuerzas políticas del momento aceptaron, dentro de su miope visión y sus absurdos temores a la “balcanización” del país o a la creación de pequeños Estados autónomos. No menos importante fue obtener recursos para crear los Fondos Regionales de Solidaridad, por medio de los cuales, también por primera vez, se transferían recursos a las organizaciones económicas indígenas, para que ellas decidieran en qué y cómo invertirlos, sin estar sujetas a la estrechísima reglamentación de los Convenios Únicos de Desarrollo que año con año la Federación suscribía con los gobiernos de los estados. La idea y la mecánica de estas acciones siempre fue de Warman; a los colaboradores nos tocó instrumentarlas, darles seguimiento y, en su caso, adoptar las medidas correctivas necesarias.

A fines de febrero de 1992 Arturo Warman fue designado titular de la Procuraduría Agraria, organismo creado a raíz de la reforma al Artículo 27. Varios de sus colaboradores en el INI fuimos convocados para acompañarlo. La empresa era todo un reto, pues había que empezar desde cero, en prácticamente todos los sentidos. En efecto, aunque casi todos habíamos tenido algún contacto con el sector agrario, con ejidatarios, comuneros, campesinos en general, nadie, excepto el propio Warman, tenía una experiencia duradera. Nuestra “cultura agraria” era poco más o menos de barniz. Nuevamente, con paciencia y humildad, sin darnos clases formales, y mucho menos conferencias “magistrales”, Arturo se dedicó pacientemente a ilustrarnos sobre uno u otro tema. Sorprendía sobremanera su



amplio dominio de los asuntos jurídicos de carácter agrario que de inmediato se le plantearon a la nueva institución. Si bien es cierto que sabíamos de sus amplios conocimientos en la materia —basta recordar dos libros indispensables para quienes deseen adentrarse en estas materias: *Los campesinos, hijos predilectos del régimen* y *Y venimos a contradecir: los campesinos del oriente de Morelos y el Estado Nacional*—, pocos tenían conocimiento que durante meses formó parte del pequeño cuerpo de colaboradores del presidente Salinas que discutió y elaboró las iniciativas de Reforma constitucional y de la Ley Agraria, dando ahí una batalla sin tregua a otros funcionarios —secretarios de Estado y asesores— que deseaban acabar de inmediato con los ejidos y comunidades. Y de nuevo, se dedicó a instruirnos sobre las tareas inmediatas y mediatas. Lo más importante, nos dijo, es construir una Procuraduría sana, con personal calificado y que demuestre de manera sistemática y permanente su identificación con los propósitos y metas que el país nos ha fijado. En segundo lugar hay que tener siempre presente que la Procuraduría Agraria es una institución al servicio de los campesinos mexicanos; ellos no vienen ni vendrán a pedirnos favores sino a exigirnos que cumplamos con nuestra obligación. En tercer término estableció las líneas generales de la estructura de la Procuraduría: una Delegación en cada estado de la República, una Residencia por cada 300 ejidos y comunidades y un Visitador por cada 30 núcleos agrarios, en promedio, a los que había que agregar los Abogados Agrarios, mandos medios y personal de apoyo, quienes deberían tener oficinas dignas, pero sin lujos, vehículos y equipos de cómputo. Por último, a fin de garantizar la solidez de la institución y la estabilidad en el empleo y el profesionalismo de sus trabajadores, sería necesario establecer un servicio de carrera, con sus estímulos y sanciones.

Nuevamente fue Warman quien generó las ideas rectoras, y sus colaboradores las instrumentamos y afinamos, pero a fines de 1994 la Procuraduría Agraria ya estaba firmemente instalada en el campo, y el dominio que sus visitantes y



abogados agrarios tenían de los instrumentos jurídicos y de defensa de los intereses de los ejidatarios y comuneros superaba ampliamente a los “experimentados” trabajadores de la Secretaría de la Reforma Agraria. Con el relevo sexenal de diciembre de 1994, Warman recibió una nueva ecomienda: asumir la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que pronto cambió su denominación y vio reducido su margen de acción. Sin embargo, poco tiempo estuvo ahí, quizá sólo el suficiente para que los grandes empresarios agrícolas sospecharan que las grandes, enormes ganancias que obtuvieron en los años de Hank y antecesores habían llegado a su fin. En efecto, un imprevisto incidente hizo que Miguel Limón dejara la Secretaría de la Reforma Agraria para ir a la de Educación Pública y que por segunda vez Warman lo sustituyera. De pronto se hizo realidad el dicho popular de “no invoques al diablo, porque... se aparece”. Durante años habíamos hablado y discutido sobre la burocracia y corrupción que campeaban por sus respetos en esa dependencia del Estado, de su desmedida injerencia en los asuntos internos de los núcleos agrarios, de cómo perdía sistemáticamente todos los juicios, de lo indispensable que resultaba reformarla e incluso desaparecerla, pues ya había cumplido su misión.

Otra vez fue necesario arrimar el hombro a un trabajo ímprobo, pero que tenía enormes implicaciones desde los puntos de vista jurídico y presupuestario. En efecto, había un rezago agrario de más de 10 mil expedientes, que por mandato de Ley era indispensable dictaminar y poner en estado de resolución, antes de turnarlos a los Tribunales Agrarios; también unos 3,000 juicios de amparo en curso y una presión permanente de las organizaciones agrarias y campesinas por reabrir el reparto agrario, mediante expropiaciones y compras de tierras. Y todo ello debía atenderse con personal carente de interés y sin estímulos, con bajos sueldos y prestaciones, en oficinas viejas y sucias, sin suficientes ni adecuados equipos de cómputo y transporte, etc. Hubo que remar a contracorriente y convencer a los antiguos colaboradores de la Procuraduría de que estábamos en el



mismo lado de la barrera, pese a la oposición de Dante Delgado, quien sustituyó a Warman en la Procuraduría, y el poco interés de Dionisio Pérez Jácome, sucesor de Delgado. Paulatinamente se avanzó en el diseño de una nueva Secretaría, más pequeña y ágil, se elaboraron nuevos métodos y procedimientos de trabajo, simplificando los anteriores; también se avanzó en la recalificación de los trabajadores de campo, especialmente los promotores agrarios.

Sin duda, lo más importante fue finiquitar el rezago agrario, habiendo turnado todos los expedientes a los Tribunales Agrarios, a mediados de 1998, así como reducir el número de amparos sin resolución a poco más de 300. Empero, la presión de las organizaciones agrarias seguía presente, exigiendo la solución de unos 6,000 casos. En extensas reuniones de trabajo se logró identificar todos los conflictos y peticiones de tierra, y darle a cada caso la respuesta específica, en lo que se denominó “Programa de Acuerdos Agrarios”. Sin embargo, quedaron unas 1,800 solicitudes que nunca habían sido atendidas, por lo que fue necesario buscar a los peticionarios y ofrecerles una solución distinta al reparto de tierra. Ahí fue donde topamos con un muro casi impenetrable; se trataba de solicitudes con más de 20 años de haber sido presentadas de manera irregular, y nadie, ni los propios dirigentes de las organizaciones, conocía a los campesinos solicitantes. En los pocos casos en que se les localizó, ya no tenían interés en la tierra, pese a lo cual las organizaciones insistían en que era necesario entregarles la superficie “prometida”. En abril de 1999, en uno de tantos movimientos sorpresivos del presidente Zedillo, Arturo Warman fue removido sin explicación razonable, al menos para quien esto escribe.

No es este el momento para hacer una evaluación del trabajo desempeñado por Warman en esos tres encargos. Sí cabe afirmar, sin embargo, que su paso por esas instituciones dejó una marca indeleble. Las instituciones recibieron aire fresco, ideas novedosas, trabajo arduo y honesto; Arturo Warman pudo adentrarse aún más en el conocimiento de los indios y el campo mexicano, así como en



los resortes y secretos de la política y los políticos mexicanos en la época del partido hegemónico, con sus vicios, presiones y corruptelas, muchos de los cuales pudimos conocer por haberlos vivido juntos. Pero también conoció más de cerca —y varios de sus colaboradores y amigos junto con él— el enorme deseo de justicia y de trato digno de los indígenas y campesinos mexicanos. Sin esa experiencia de trabajo de casi doce años, apoyada por su enorme disciplina en el quehacer académico, no podía haber escrito esos dos títulos señeros en las ciencias sociales, indispensables para la comprensión del México actual: *El campo mexicano en el siglo XX* y *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*.

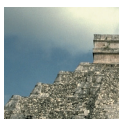
# ANÁLISIS



LA PROCURADURÍA AGRARIA  
EN SU PAPEL DE OMBUDSMAN AGRARIO  
**CARLOS ALBERTO MORALES RIZZI**



PROPUESTA PARA UNA REFORMA LEGAL  
QUE FORTALEZCA LA CONCILIACIÓN, COMO MEDIO  
ALTERNO DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS AGRARIOS  
**JESÚS MANUEL RAMÍREZ GARIBAY**



BIENES DE PROPIEDAD ORIGINARIA  
**FRANCISCO XAVIER MANZANERO ESCUTIA**



LA INCORPORACIÓN DE TERRENOS EJIDALES  
Y COMUNALES AL DESARROLLO URBANO  
**LEONARDO RIVEROS FRAGOSO**



ALCANCE DE LA FACULTAD DE LA PROCURADURÍA  
AGRARIA PARA CONVOCAR A ASAMBLEAS EJIDALES  
Y COMUNALES Y SU PARTICIPACIÓN EN ELLAS  
**JOSÉ ALFREDO GUTIÉRREZ MATA**



GARANTÍAS INDIVIDUALES Y EL CAMPO  
**ARTURO ORTA RODRÍGUEZ**



LA EXCLUSIÓN DE PROPIEDADES  
O POSESIONES DE PARTICULARES DE LOS  
BIENES COMUNALES DE LOS PUEBLOS  
**RICARDO DOMÍNGUEZ BRAMBILA**



# La Procuraduría Agraria en su papel de ombudsman agrario

**CARLOS ALBERTO MORALES Rizzi\***

## Antecedentes históricos

A lo largo de la historia del hombre, observamos que se han trasgredido o violado sus derechos fundamentales de diversas formas, razón por la cual, los grandes pensadores y legisladores se dieron a la tarea de establecer mecanismos que sirvieran de control a los órganos del Estado, ya que éstos fueron creados para servir a la sociedad y, en particular, al individuo como destinatario de sus acciones.

Así pues, el *ombudsman* surgió en la ley constitucional sueca del 6 de junio de 1809, como un funcionario designado por el parlamento con el objeto de vigilar primeramente la actividad de los tribunales, pero con posterioridad, a las autoridades administrativas.

El término *ombudsman* no significa otra cosa, en lenguaje común, que el protector de los derechos del pueblo, tiene su origen en los países escandinavos, particularmente, en Suecia, y significa en términos muy genéricos representante, delegado o mandatario. En esencia, la institución de *ombudsman*

\*Subprocurador General de la Procuraduría Agraria.



tiene la función de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados, contra las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales, sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto en la emisión de una resolución. Con motivo de las investigaciones, la Institución puede proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estime más adecuadas para evitar o subsanar las violaciones.

### Naturaleza jurídica del ombudsman en materia agraria

Con las reformas al Artículo 27 constitucional publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992, junto con los Tribunales Agrarios, órganos dotados de autonomía y plena jurisdicción, Registro Agrario Nacional, como órgano técnico de la autoridad agraria, responsable del control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental, nace la Procuraduría Agraria con funciones de servicio social para la defensa de los derechos de los campesinos.

Acorde con lo anterior, la ley reglamentaria del Artículo 27 constitucional en materia agraria (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 1992), en su artículo 134 define a la Procuraduría Agraria como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.

Vale la pena señalar que dentro de la trascendental función que lleva a cabo la institución en defensa de los derechos e intereses de los sujetos agrarios, destaca la que realiza con el carácter de *ombudsman* campesino, la cual se encuentra contemplada y regulada, por mencionar algunas disposiciones, en el artículo 136 de la Ley Agraria, en sus fracciones IV y VI, que determinan que la Procuraduría debe prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de



las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes, así como denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria.

Por otra parte, el artículo 138 de la Ley también refuerza su naturaleza de *ombudsman* campesino, dado que las autoridades federales, estatales, municipales y las organizaciones sociales agrarias, serán coadyuvantes de la Procuraduría en el ejercicio de sus atribuciones.

De igual manera, el Reglamento Interior de la Institución, particularmente en el artículo 5 fracciones I y XII, refuerzan a la Institución como *ombudsman* agrario, al estatuir que debe: I. Proponer la política nacional para garantizar y defender los derechos agrarios, así como la relativa a los derechos humanos que pudieran incidir en materia agraria; XII. Instaurar el procedimiento correspondiente, cuando las autoridades o servidores públicos incurran en violación de la legislación agraria en perjuicio de los sujetos agrarios y, en su caso, emitir los acuerdos y las recomendaciones en la forma y términos que señala el reglamento.

Por su parte, el Procurador Agrario tiene establecidas, en el artículo 11 del Reglamento Interior, particularmente las fracciones V y XIV, características de *ombudsman*, al disponer que además de las señaladas en el artículo 144 de la Ley, tiene las siguientes atribuciones: V. Proponer al Ejecutivo Federal los anteproyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos necesarios para la adecuada procuración de justicia agraria; XIV. Presentar al Titular del Ejecutivo Federal un informe anual sobre el desempeño de las actividades de la Procuraduría.

Se puede afirmar, sin lugar a dudas, que las atribuciones antes referidas son características de un *ombudsman* o protector público.



## Procedimiento para el conocimiento y resolución de quejas por violaciones a los derechos de los sujetos agrarios

En primer término, es importante señalar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 20 fracciones II y III del Reglamento Interior de la Institución, la Dirección General de Quejas y Denuncias es la instancia competente para conocer de los asuntos relacionados con violaciones a los derechos de los sujetos agrarios, por parte de autoridades no sólo de esta naturaleza, sino también de cualquier otra autoridad que pudiera incurrir en una violación a esta clase de derechos.

Así las cosas, como *ombudsman* especializado en materia agraria atiende las quejas que presentan los sujetos agrarios contra actos u omisiones de servidores públicos con motivo del ejercicio de sus atribuciones, que tengan como consecuencia la violación de derechos o de la legislación agraria.

Para investigar estas inconformidades, se desahoga un procedimiento que se encuentra regulado por los artículos 55 a 75 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, y bajo los principios de apego a la legalidad, honestidad y plena autonomía, requiriendo al servidor público señalado como responsable un informe sobre su actuación en los hechos motivo de la queja y que presuntamente violan la legislación agraria en perjuicio de sus asistidos, el cual deberá ser rendido en un plazo de 15 días.

En caso de acreditarse los hechos constitutivos de la queja, la Ley Agraria faculta a la Procuraduría Agraria para emitir recomendaciones a los servidores públicos o autoridades responsables, mismas que tienen como finalidad exhortarlos a respetar el derecho de los campesinos afectados y, en su caso, restituirles en el goce de sus derechos agrarios.

Esta atribución está plenamente reconocida incluso por el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ya que dispone en su artícu-



lo 22 que las quejas que traten de violaciones a los derechos humanos en materia agraria, son de la competencia de la Procuraduría Agraria, además de que en su diverso 124 fracción VIII, señala que no se surte la competencia, tratándose de asuntos de naturaleza agraria.

Atento a lo anterior, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, remite a la Procuraduría Agraria los asuntos que recibe y que se refieran a violaciones de la legislación agraria en perjuicio de los hombres y mujeres del campo.

Ahora bien, es importante destacar que las recomendaciones procederán siempre que de la investigación realizada se desprendan violaciones graves a las leyes agrarias cometidas por alguna autoridad o servidor público, en perjuicio del sujeto agrario promovente de la inconformidad y se hacen con el fin de exhortar a aquellas a respetar los derechos de éste, y será, de conformidad con los artículos 136 de la Ley Agraria y 11 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, facultad exclusiva del Procurador Agrario emitir las recomendaciones que se estimen procedentes.

## Relación de la Procuraduría Agraria con la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Ambas instancias tienen como finalidad velar por el respeto de los derechos humanos de los individuos, evitando cualquier violación por actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de una autoridad o servidor público.

También, ambas instituciones tienen la plena facultad de emitir recomendaciones cuando consideren que ha quedado demostrada la violación a los derechos humanos del individuo, y de solicitar a la autoridad infractora que cese en la violación a dichos derechos, o bien, que se abstenga de realizar actos u omisiones que pudieran derivar en una violación a esos derechos.



La Procuraduría Agraria tiene el rasgo del *ombudsman* campesino, en razón de que tiene a su cargo la defensa de los derechos de los sujetos agrarios, que al igual que la Comisión Nacional de Derechos Humanos está facultada para:

- a) Solicitar información a cualquier autoridad;
- b) Instar a las autoridades administrativas al cumplimiento de sus funciones y emitir las recomendaciones que estime pertinente, y
- c) Denunciar ante la autoridad competente los actos que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia.

Sin embargo, es importante destacar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de conformidad con los artículos 22 y 124 de su Reglamento Interior, declina competencia a la Procuraduría Agraria para conocer de asuntos relacionados con violaciones a los derechos humanos en materia agraria, teniendo competencia para conocer de aquellas quejas presentadas en contra de la Procuraduría Agraria cuando sus actos u omisiones puedan ser reputados como de autoridad.

### Fortalezas y debilidades de las recomendaciones emitidas por la Procuraduría Agraria

En primer término, es importante señalar que las recomendaciones que llegue a emitir la Procuraduría Agraria son públicas, tienen por objeto establecer las medidas procedentes para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y, en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado; así también se cumple con una tarea eminentemente preventiva de presuntas violaciones a la legislación.



Sin embargo, frente a estas características o fortalezas de las recomendaciones, tenemos que no tienen el carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigen, en consecuencia, no pueden por sí mismas anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia, como tampoco afectan el ejercicio de otros derechos o medios de defensa que pueden corresponder a los afectados conforme a las leyes, ni suspenden e interrumpen sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad.

En consecuencia, no obstante la facultad institucional para emitir recomendaciones, es necesario que en todos los asuntos que se ventilen por la vía del procedimiento de queja, se haga del conocimiento de los interesados que la formulación de la queja, o en su caso, la recomendación que se emita, como ya se señaló, no afecta el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, ni suspenden e interrumpen sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad.

De igual manera, no será procedente la emisión de recomendaciones cuando los actos u omisiones que se estimen violatorios contengan, en la legislación que los rige, medios de impugnación que puedan agotarse.



Características del <i>ombudsman</i>	Comisión Nacional de Derechos Humanos	Procuraduría Agraria • Artículo 134, Ley Agraria
• Independencia de poderes públicos	• Artículo 2, Ley de la CNDH	
• Autonomía	• Artículo 3, Ley Federal de entidades paraestatales	• Artículo 3, Ley Federal de Entidades Paraestatales
• Designación de titular mediante rigurosos mecanismos previstos por la Ley	• Artículo 10, Ley de la CNDH	• Artículo 142 de la Ley Agraria
• Agilidad y rapidez en sus procedimientos	• Artículos 4, Ley de la CNDH y 9, Reglamento Interno de la CNDH	• Artículo 36, Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria
• Ausencia de solemnidades y antiformalismo en sus procedimientos y trámites	• Artículos 4, Ley de la CNDH y 9, Reglamento Interno de la CNDH	• Artículos 37 y 56, Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria
• Naturaleza técnica-jurídica, sin tendencias políticas o partidistas	• Artículo 54, Ley de la CNDH	• Artículo 70, Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria
• Requisitos que garanticen la autoridad moral de sus titulares, así como su honorabilidad y capacidad	• Artículo 9, Ley de la CNDH	• Artículo 140, Ley Agraria
• Carácter no vinculatorio o coactivo de sus resoluciones	• Artículos 102B, CPEUM y 46, Ley de la CNDH	• Artículos 73 y 74, Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria
• Obligatoriedad de rendir informe periódico y darle publicidad para conocimiento de la opinión pública	• Artículos 50, 51, 52 y 53, Ley de la CNDH	• Artículos 11 fracción XIV y 74, Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria



# Propuesta para una reforma legal que fortalezca la conciliación, como medio alternativo de solución de conflictos agrarios\*

**JESÚS MANUEL RAMÍREZ GARIBAY\*\***

## Introducción

En la actualidad los medios de comunicación de manera permanente nos dan cuenta de conflictos que tienen su origen en la disputa por la tierra ya sea ejidal o comunal, la preocupación es que pareciera que estos conflictos se están clonando, porque cada día se multiplican. La explicación de esta escalada de conflictos podría ser que estos problemas han subsistido sin resolverse en el tiempo y ahora resurgen quizá por la contaminación e influencia que se esté dan-

\* Este trabajo obtuvo el 1er. Lugar del VI Certamen Investigación Agraria 2003.

\*\*Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Subdelegado de Conciliación Agraria en la Delegación estatal de la Procuraduría Agraria en Guanajuato.



do de otros conflictos, por citar algunos: San Salvador Atenco, Estado de México; Bernalejo y Santa María de Ocotán y Xoconostle, de los estados de Zacatecas y Durango; Venustiano Carranza y Nicolas Ruiz en Chiapas; Santa María Chimalapa y Colonia Cuauhtémoc en el estado de Oaxaca; Xalatlaco y San Miguel Ajusco, del Estado de México y Distrito Federal, etcétera. Otros se vienen desarrollando motivados por factores sociales, étnicos, culturales, políticos y económicos.

Ante tal escenario, la actuación de la Procuraduría Agraria deberá encaminarse no sólo a la atención de conflictos presentes, sino sobre todo a la de anticiparse al conflicto. La prevención del conflicto debe darse con base en un monitoreo y diagnóstico permanentes en los núcleos agrarios, atendiendo de manera adecuada los conflictos que vayan surgiendo, sin permitir que crezcan y puedan desbordarse. En aquellos asuntos que se tengan identificados por tratarse de problemas añejos, deberán diseñarse estrategias que permitan la solución de conflictos acorde a su complejidad. La institución debe ser capaz de crear cuadros competentes y especializados en manejo, atención y resolución de conflictos, al hacerlo se estará garantizando la paz social en el campo mexicano, mantenerse indiferente sería peligroso.

Nuestra mejor arma institucional en la lucha contra el conflicto la constituye, sin duda, la “conciliación”, de hecho la hemos estado probando en los últimos 11 años con resultados aceptables, sin embargo debemos revalorizar la actividad, modernizarla, reorientarla, porque ésta debe constituir, no sólo en el discurso sino en la práctica, la vía preferente para resolver conflictos. La tarea conciliatoria en la Procuraduría Agraria está siendo realizada de forma dispersa, focalizada sólo a las metas, sin poner énfasis en la calidad del procedimiento, con muy poca capacitación y supervisión de la actividad.

Sin pretender quitarle mérito a lo hasta ahora alcanzado, considero necesario evaluar objetivamente el procedimiento conciliatorio como está actualmente



regulado, esto nos llevará sin duda a una reforma legal, que permita mayor certidumbre en la conciliación y significará ponernos a la vanguardia en un movimiento que en el país cada día cobra más fuerza, denominado: “Medios alternos de solución de conflictos” y que en el mundo, sobre todo en los países desarrollados, ha venido evolucionando en los últimos treinta años.

El trabajo que se presenta pretende exponer algunas ideas, conceptos y propuestas que permitan, aunque sea de forma modesta, contribuir en una materia que es trascendental para la construcción de una cultura de la paz en el campo mexicano, me refiero a la conciliación.

## La conciliación en materia agraria

### **Antecedentes de la conciliación**

La inquietud me llevó a realizar una revisión aunque somera, sí productiva que permitiera conocer cuáles eran los antecedentes más remotos de la conciliación, entendida como un medio alternativo, distinto a la justicia tradicional (la de los jueces), para la solución de conflictos de carácter agrario. La búsqueda inició en algunos de los autores más recocidos en la materia: Lucio Mendieta y Núñez, Martha Chávez Padrón, Antonio de Ibarrola, entre otros; en cuanto a legislación, la revisión se hizo en el texto *Cinco siglos de legislación agraria en México*, del autor Manuel Fabila, y legislaciones posteriores a 1940, hasta ubicarnos en la actual Ley Agraria.

En realidad los antecedentes son más o menos recientes, aunque podemos decir que la Ley Agraria, derivada de la reforma al Artículo 27 constitucional en 1992, constituye la mayor evolución en cuanto a establecer la conciliación como vía para la solución de conflictos en tres formas o momentos: fuera de juicio agrario (la realizada ante la Procuraduría Agraria), iniciado el juicio agrario y hasta antes de dictar sentencia (ante los Tribunales



Unitarios Agrarios) o después de concluido el juicio (ejecución de sentencia). También podríamos definir a la primera como conciliación extrajudicial y a las dos últimas como conciliación en sede judicial; más adelante las referiré con mayor amplitud.

Debo decir que la conciliación de manera embrionaria y sin que se le denomine de esa manera la ubicamos en la Circular número 48 dictada por la Comisión Nacional Agraria de fecha 1º de septiembre de 1921, sobre el régimen interior a que habrá de sujetarse el aprovechamiento de los ejidos, en la regla 17 se estableció:

La distribución de las parcelas de cultivo, se hará en una asamblea general de todos los jefes o cabezas de familia, que se citará previamente al efecto, del modo que indican las reglas 5ª y 6ª. La distribución de las parcelas se hará en lo posible de acuerdo con las indicaciones, conveniencias y arreglos que los mismos jefes o cabezas de familia manifiesten, procurando, hasta donde sea posible, que todos queden contentos. En caso de que dos o más personas con igual derecho pretendan la misma parcela, la suerte decidirá a quien habrá de dársele.<sup>1</sup>

En la cita anterior encontramos alguna dosis de mediación o conciliación, al establecerse la posibilidad que los jefes de familia por sí mismos, sin necesidad de la decisión de alguna autoridad, de común acuerdo resolvieran la distribución de parcelas de cultivo.

Otro antecedente más inmediato lo encontramos en la Ley Federal de Reforma Agraria, Libro Quinto, Título Séptimo, Capítulo I “De la Conciliación”,<sup>2</sup> que establece:

<sup>1</sup> Fabila, Manuel, *Cinco siglos de legislación agraria en México*, SRA-CEHAM, México, 2ª ed., 1990, p. 320.

<sup>2</sup> *Ley Federal de Reforma Agraria*, Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1983, p. 434 y 435.



Artículo 434. Los comisariados ejidales conocerán de los conflictos sobre posesión y goce de la unidades de dotación y sobre el disfrute de los bienes de uso común.

Artículo 435. Los quejosos deberán presentarse ante el comisariado y expondrán verbalmente su queja, de la que se levantará una acta. El comisariado ejidal citará al quejoso y a la parte contraria a una junta que se celebrará dentro de los tres días siguientes.

Artículo 436. El día y hora señalado para la junta ante el comisariado, se dará lectura al acta de la queja y se oirá enseguida a ambas partes.

En el mismo acto el comisariado propondrá una solución a las partes, procurando su avenimiento. De esta diligencia se levantará una acta que firmarán los participantes que sepan hacerlo y todos pondrán su huella digital debajo de su nombre.

Artículo 437. Si las partes aceptan la solución propuesta, se hará constar en el acta y se dará por terminado el conflicto.

No se tiene una estadística certera de cómo funcionó esta forma de solucionar conflictos, algunos datos de campo indican que no fue muy recurrida, pero que en ciertos casos fue útil para la solución conflictos.<sup>3</sup>

### **Recuento de la conciliación como actividad de la Procuraduría Agraria**

Para incorporarse a la Procuraduría Agraria, visitantes y abogados agrarios fuimos capacitados a través de cursos propedéuticos; recuerdo bien que una de las actividades a la que más tiempo se le dedicó fue a la conciliación. Se insistió que la conciliación constituía la vía preferente para solucionar conflictos en materia agraria y se dieron los elementos mínimos para hacerle frente. La tarea no era

<sup>3</sup> Información proporcionada por ejidatarios de algunos núcleos agrarios de los estados de Durango, Zacatecas y Guanajuato.



sencilla, en los núcleos agrarios del país existía cierto rechazo y poca credibilidad en las instituciones de gobierno.

No obstante las condiciones adversas, los visitantes agrarios formados con una filosofía institucional interesante, nos dispusimos a conquistar los ejidos y comunidades existentes en el país. El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) se constituyó como el programa prioritario de la Procuraduría Agraria, el cual empezó a operar con buen éxito en los núcleos agrarios, gracias a una extraordinaria herramienta de trabajo con que contábamos: “La conciliación”. Sin la conciliación el PROCEDE no tendría los avances que ahora presenta.

De abril de 1992 a enero de 1994, se atendieron por la vía conciliatoria 28,461 asuntos,<sup>4</sup> de los cuales 4,235 se refieren a controversias que involucran derechos de los núcleos agrarios y 24,226 a controversias que involucran derechos individuales de sujetos agrarios. Concluyéndose en este mismo periodo 20,539 asuntos del total señalado.

Otros datos indican que de abril de 1992 a diciembre de 1996, se recibieron 111,083 asuntos para ser atendidos a través de la conciliación, concluyéndose un total de 105,576 asuntos y en trámite 5,507 casos.<sup>5</sup>

En el periodo comprendido de abril de 1998 a marzo de 1999, se recibieron 28,632 asuntos para ser atendidos por la vía conciliatoria. Concluyéndose 24,627 asuntos; de éstos, en un total de 17,480 casos se suscribió el convenio conciliatorio correspondiente.<sup>6</sup>

El cuadro siguiente arroja datos de atención de conflictos a través de la conciliación y el arbitraje de 1995 al 2000,<sup>7</sup> en los siguientes términos:

<sup>4</sup> Segundo Informe de Labores de la Procuraduría Agraria, México, abril de 1994 (anexos).

<sup>5</sup> La transformación Agraria. Origen, evolución, retos, vol. II, Sector Agrario, México, 1997, p. 174.

<sup>6</sup> Informe Anual de Actividades de la Procuraduría Agraria, abril de 1998 a marzo de 1999, p. 19.

<sup>7</sup> Programa Sectorial Agrario 2001-2006, Secretaría de la Reforma Agraria, México, diciembre de 2001, p. 20.



Indicador	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Conciliación y arbitraje <sup>8</sup>	32,264	22,684	26,077	26,484	25,877	30,653

En el periodo del 1° de septiembre de 2001 al 31 de agosto de 2002, se concluyeron 28,982<sup>9</sup> asuntos de conciliación, arbitraje y servicios periciales. Vale decir que aunque los datos señalados se refieren no sólo a la conciliación, sino al arbitraje y servicios periciales, dada la poca actividad que presentan estos últimos, la mayor parte son de conciliación.

Los datos estadísticos señalados hablan por sí solos de la importancia de la conciliación como medio para resolver conflictos de naturaleza agraria. También son indicativos de una constante en el comportamiento de la conflictividad agraria en los años revisados, con muy pocas variables, más tendiendo a subir, lo que nos lleva a concluir que aún hay mucho que hacer en materia de conciliación.

### **La conciliación en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Programa Sectorial Agrario 2001-2006 y el Acuerdo Nacional para el Campo**

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en el apartado “Área de Desarrollo Social y Humano”, punto 5.3.6. “Respuesta gubernamental y confianza en las instituciones”, señala: “en las zonas rurales los rezagos en el ordenamiento, la regularización y la falta de una procuración de justicia agraria expedita impiden crear un clima de certidumbre, esencial para el desarrollo social y el crecimiento económico en el campo”.<sup>10</sup> En las estrategias se establece, en el inciso g, “Disminuir la incertidumbre y fomentar la convivencia armónica de quienes habitan en el campo mexicano, para lo cual se procurará justicia agraria rápida y expe-

<sup>8</sup> La atención de asuntos a través del arbitraje es marginal, la mayor parte son de conciliación.

<sup>9</sup> *Segundo Informe de Labores de la Secretaría de la Reforma Agraria*, periodo del 1° de septiembre de 2001 al 31 de agosto de 2002, p. 29.

<sup>10</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Presidencia de la República, México, junio de 2001, p. 94.



quita, privilegiándose la conciliación de intereses en la solución de conflictos”.<sup>11</sup> Más adelante se señala:

Fortalecer la procuración de justicia, apoyando y asesorando a los agentes y sujetos del sector rural para que ejerzan los derechos que la legislación les concede, además de lograr que la conciliación sea el principal instrumento utilizado para resolución de conflictos relacionados con la tenencia de la tierra.<sup>12</sup>

Dentro del contenido del Programa Sectorial Agrario 1995-2000, en el rubro denominado “Análisis del Sector”, en el punto relativo a “Procuración de Justicia Agraria”, se plantea “privilegiar la conciliación como vía de solución de las controversias agrarias”.<sup>13</sup> En el apartado “Objetivos, estrategias y líneas de acción”, en el punto de “Procuración de justicia agraria”, se establece lo mismo literalmente que en el inciso g de estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2005.<sup>14</sup>

En la línea de acción 11.a.4,<sup>15</sup> se señala que la Procuraduría Agraria participará en la solución de controversias agrarias mediante la conciliación y el arbitraje, proporcionando, cuando así se le solicite, los servicios periciales que sirvan de apoyo para la solución de las mismas. Para ello, se encargará de promover las acciones de conciliación de intereses entre los sujetos agrarios, como vía preferente en los casos que se relacione con la normatividad agraria; de desahogar el procedimiento arbitral cuando las partes no lleguen a un advenimiento y designen como árbitro a la institución, y de prestar los servicios periciales llevando a

<sup>11</sup> *Op. cit.*, p. 95.

<sup>12</sup> *Idem*, p. 95.

<sup>13</sup> Programa Sectorial Agrario, *op. cit.*, p. 20.

<sup>14</sup> *Idem*, p. 32.

<sup>15</sup> *Idem*, p. 45.





cabo trabajos técnicos y estudios para formular opiniones o dictámenes que le sean requeridos.

Esta misma línea de acción dice que se pretende que al terminar el sexenio, se concluyan aproximadamente 130,000 asuntos de conciliación, arbitraje y servicios periciales.

En el punto 262 del Acuerdo Nacional para el Campo,<sup>16</sup> se establece:

El Ejecutivo Federal, atenderá prioritariamente los conflictos agrarios derivados de la problemática de la tenencia de la tierra, privilegiando la vía de la conciliación en las disputas de naturaleza jurídica, administrativa y social; para tal efecto se proveerá en la esfera de su competencia los recursos públicos que se autoricen en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Las organizaciones agrarias y de productores presentarán al Ejecutivo Federal la agenda de los asuntos que estén debidamente identificados y documentados anteriores al primero de diciembre de 2000.

De la revisión se desprende que en los tres documentos se ubica a la conciliación como una tarea prioritaria encaminada a la solución de conflictos agrarios, con un propósito central: que a través de ella se logre una convivencia armónica de quienes habitan el campo mexicano. Asimismo se advierte que ahora son los tiempos de la conciliación, lo que permite decir que contamos con inmejorables condiciones para fortalecer la conciliación y, al hacerlo, por añadidura estaremos fortaleciendo la Procuraduría Agraria, pues la conciliación debe constituir su esencia, la tarea más importante y el Estado, en congruencia, deberá proporcionarle los medios —sobre todo económicos— que permitan a la institución ofertar a los campesinos mexicanos mejores procedimientos de conciliación y mediación.

<sup>16</sup> Acuerdo Nacional para el Campo suscrito el día 28 de abril de 2003. Residencia Oficial de los Pinos, México, D.F.



Estos instrumentos de políticas públicas también señalan el compromiso tan importante que tenemos como institución: la de ser garantes de una mejor convivencia y paz social en el campo, utilizando para ello la conciliación como medio para conseguirlo.

*Índices históricos de conflictividad agraria de 1992 a 2002*

En la información contenida en el Programa Sectorial Agrario 2001-2006, se establece el índice de conflictividad registrado de 1992 al 2002, con un total de 343,021 asuntos,<sup>17</sup> a continuación se desglosa por tipo de conflictos:

a) Conflictos individuales. Total de conflictos: 247,327

Tipo de conflicto	Porcentaje
Posesión de una parcela	36
Sucesión de derechos ejidales y comunales	27
Posesión de solares	14
Otros	23
Total	100

b) Derechos de los núcleos de población. Total de conflictos: 36,470

Tipo de conflicto	Porcentaje
Límites entre ejidos	38
Límites con terrenos de propietarios privados	23
Límites con terrenos de comunidad	9
Restitución de tierras, bosques y aguas	8
Otros	22
Total	100

<sup>17</sup> Plan Sectorial Agrario, p. 69.



c) Sujetos agrarios y órganos del núcleo agrario. Total de conflictos: 39,387

Tipo de conflicto	Porcentaje
No aceptación como ejidatario o comunero	39
Uso, aprovechamiento y conservación de tierras de uso común	14
No reconocimiento como posesionario	13
Separación de un ejidatario o comunero	10
Otros	24
Total	100

Como puede observarse, el índice de conflictividad alcanza en promedio 39,000 asuntos por año, en contraposición, el Plan Sectorial Agrario 2001-2006 se plantea como meta la atención de 130,000 asuntos de conciliación, arbitraje y servicios periciales que equivale a 21,660 asuntos atendidos por año, aproximadamente. Si comparamos los datos de manera absoluta, diríamos que en el Plan Sectorial Agrario se apuesta a la disminución del conflicto, resulta algo congruente, pero entonces lo que debemos hacer es enfocar las baterías hacia la prevención del conflicto y no a la solución del conflicto como se está haciendo hasta ahora.

### Los retos de la conciliación

Se creía que la conflictividad agraria se reduciría a medida que avanzara el PROCEDE, sin embargo la estadística de atención de asuntos a través de la conciliación y de representación legal dice que esto no está sucediendo. Estoy seguro que con el PROCEDE sí se resolvieron infinidad de conflictos, pero están surgiendo otros o algunos de ellos nunca han sido resueltos.

La regularización de la tenencia de la tierra ejidal y comunal a través del PROCEDE ha generado certidumbre y certeza jurídica a ejidatarios, posesionarios y vecindados que han obtenidos los documentos con los que acrediten la



titularidad sobre algún bien ejidal o comunal, lo que equivale a decir que ante un conflicto debe prevalecer el derecho que esté documentado, esto no creo que tuviera ninguna discusión en los primeros años posteriores a la certificación del núcleo a través del PROCEDE, sin embargo a medida que pasan los años, se vuelven a presentar conflictos individuales,<sup>18</sup> algunos con mayor incidencia en zonas donde la tierra ejidal es objeto de especulación comercial. Otros se presentan por sucesión de derechos ejidales; por límites interparcelarios; por posesión o fracción de una parcela; por enajenación de derechos parcelarios; primera enajenación de parcelas sobre las que se ha adoptado el dominio pleno; por tratos agrarios realizados sin sujeción a la Ley Agraria, entre otros.

Los núcleos agrarios que faltan por certificar (20%),<sup>19</sup> presentan una problemática compleja susceptible de ser atendida a través de la conciliación, entre la más recurrente encontramos la de controversia de linderos. Aquí para el éxito de la conciliación se requerirá apoyo de trabajos topográficos a los que eventualmente puedan sujetarse las partes, con arreglo a los convenios conciliatorios.

La jurisprudencia relativa la indivisibilidad de la parcela ejidal,<sup>20</sup> también está generando conflictos, ya que con base en ella algunos Tribunales Unitarios Agrarios y Tribunales Colegiados, al resolver amparos directos, están sentenciando la no procedencia de prescripciones sobre parcelas ejidales, amparadas con certificados parcelarios, en algunos casos derivados de tratos agrarios irregulares.

La ejecución de sentencias de dotación o ampliación de ejidos por parte de los tribunales agrarios en algunos casos generan conflictos, consistentes en que

<sup>18</sup> Es muy posible que en muchos núcleos agrarios se esté perdiendo la seguridad jurídica alcanzada con el PROCEDE.

<sup>19</sup> Este dato es variable dependiendo del estado, hay algunos que presentan menor avance y viceversa.

<sup>20</sup> Parcela ejidal, es indivisible bajo el régimen agrario en vigor. Contradicción de tesis 57/2001-SS. Entre las sustentadas por el Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa y del Trabajo del Séptimo Circuito. 5 de octubre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Luis Rafael Cano Martínez. Tesis de jurisprudencia 46/2001. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cinco de octubre de 2001.



se entrega la tierra a personas distintas de los beneficiados en las sentencias y ocasionan problemas entre estos.

El crecimiento desordenado de las ciudades genera también conflictos agrarios, consistentes en el fraccionamiento y venta irregular de parcelas ejidales. Por lo que se refiere a conflictos en núcleos sin certificar es aplicable todos los señalados en el catálogo de asuntos del Sistema Único de Información (SUI).

Al punto que quiero llegar es que los conflictos subsisten, no se acaban y seguramente surgirán otros y esto nos lleva a la siguiente pregunta: ¿Está el personal de la Procuraduría Agraria realmente preparado para hacerle frente a los conflictos actuales?, una respuesta podría ser: si en estos once años hemos sido capaces para resolver por la vía conciliatoria todos los conflictos que están en la estadística, no debería existir ningún problema. Entonces surgiría otra pregunta: Los conflictos que ahora existen y los que surgirán en el futuro, ¿serán más complejos que los ya resueltos?, no lo sabemos, tampoco podemos arriesgarnos o esperar a que se presenten para hacer la valoración. Los conflictos que hoy se encuentran en la escena nacional deben alertarnos en que seguramente surgirán otros con la misma complejidad; la espiral de conflicto tiende a crecer.

Lo que debemos hacer es tomar el reto ahora y prepararnos de dos formas, la primera es que la institución se decida a formar conciliadores especializados que se adscriban no sólo en Oficinas centrales sino en delegaciones y residencias. No proponemos que se contrate más personal, sólo que se identifique y seleccione el personal que reúna el perfil más adecuado, para después de un programa de capacitación amplio y continuo, se les incorpore como mediadores conciliadores de tiempo completo. De hecho, una parte de la batalla es con nosotros mismos, debemos romper algunos paradigmas. La segunda consiste en modificar el marco legal que regula el procedimiento conciliatorio, a través de la creación de un Título en la Ley Agraria que se refiera a la conciliación y la me-



diación como medios alternos para la solución de conflictos en materia agraria, como se expondrá en el punto respectivo.

### **San Salvador Atenco, un parteaguas en el comportamiento de la conflictividad agraria en el país**

No hay duda que el caso del conflicto agrario en San Salvador Atenco, Estado de México, que surgió a raíz de los decretos emitidos por el Gobierno Federal, que expropiaron tierras de origen ejidal a varios núcleos agrarios para la construcción del nuevo Aeropuerto de la Cd. de México, incluido el de San Salvador Atenco, ha marcado un parteaguas en el comportamiento de muchos conflictos agrarios que actualmente se suscitan en el país.

Dicho de otro modo, el fenómeno de la resistencia civil mostrada por los ejidatarios de Atenco, a través de los machetes, está siendo copiada en otros conflictos de varias partes del país, teniendo como repercusión inmediata la radicalización de posturas mostradas y haciendo que los conflictos estén siendo más complejos en cuanto a su manejo y posibilidades de solución.

Nora Femenia señala que la existencia del conflicto está aceptada como una parte inevitable del funcionamiento social. Aparece a nivel individual con el nacimiento, donde debemos aprender a vivir haciendo uso de varias estrategias de sobrevivencia. La vida familiar enseña luego a las criaturas cómo negociar con las demandas contradictorias u opuestas presentadas simultáneamente por la pareja de padres, o por un padre y el medio ambiente. El proceso de crecer, desarrollarse y diferenciarse de los demás, cumpliendo metas propias, siempre estará enmarcado por las limitaciones de un universo con recursos limitados y demandas crecientes. La vida sin conflictos es un ilusión de corta duración. Si existiera esta vida sin conflictos, estaríamos privados de las imprescindibles oportunidades para desarrollar nuestras habilidades. Se aprende a través y gracias al conflicto. El desarrollo humano en sociedad procede por etapas que son usual-



mente situaciones de cambio, movilizadas por el conflicto generado por la etapa anterior.<sup>21</sup>

La experiencia que nos deja el caso de Atenco es que institucionalmente estaremos siendo probados en la atención de conflictos cada vez más complejos. La Procuraduría Agraria debe formar conflictólogos<sup>22</sup> que sean capaces de manejar y solucionar conflictos con ese grado de complejidad. Varias universidades de países como Estados Unidos, Francia, Inglaterra, España, Argentina, Colombia, entre otros, ofrecen programas de maestrías y doctorados en resolución alterna de conflictos; no sería mala inversión seleccionar personal con el perfil más adecuado para incorporarlos a estas opciones académicas. En el país sólo contamos con programas de diplomados sobre solución de conflictos a través de medios alternos, que se ofrecen por la Universidad de Sonora, la Universidad de Estudios de Posgrado en Derecho, el Instituto Autónomo de México, por citar algunas.

A lo que debemos aspirar es a la construcción en el campo de una cultura de la paz, que tenga como cimientos la armonía, el diálogo, la comunicación, el entendimiento, la legalidad, la democracia y sobre todo el amor; mientras eso sucede, debemos tomar como alternativa la mediación y la conciliación.

## El derecho y la conciliación como medios para resolver conflictos

### **El derecho como medio de solución de conflictos**

El derecho es definido por Hans Kelsen como el orden coactivo de la conducta humana.<sup>23</sup> Uno de los soportes fundamentales del Derecho como medio para la

<sup>21</sup> Dra. Nora Femenia, Inter-mediación, Inc. Florida, USA. [www.inter-mediacion.com](http://www.inter-mediacion.com)

<sup>22</sup> Conflictología. Ciencia que estudia la resolución y transformación de conflictos como sistemas integrales e integradores de conocimientos, técnicas y habilidades orientadas al conocimiento de los conflictos, sus posibles causas y maneras de facilitar su solución pacífica y no violenta.

<sup>23</sup> Kelsen, Hans, *Teoría general del Derecho y del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988, p. 3.



solución de conflictos es la jurisdicción, los romanos fueron los primeros en referirse a este concepto,<sup>24</sup> en su derecho existían funcionarios encargados de la organización judicial a los que se les denominaba genéricamente “magistrados”, los cuales estaban investidos de “potestas” o “imperium”, tal potestad o imperio, se dividía a su vez en varias atribuciones:

- El *imperium merum* consistía en la potestad del magistrado para administrar y desempeñar funciones de policía; tenía la facultad de imponer castigos corporales.
- La *jurisdictio* era la facultad del magistrado para decir el derecho. *Jus y dicere* del latín que significa “decir el derecho”.

Desde el Derecho romano la *jurisdictio* podía encomendarse al *arbiter* o a varios árbitros, que eran particulares designados para cada asunto y cuya misión termina en cuanto han dictado sentencia.

La jurisdicción para Giuseppe Giovenita es la función del Estado que tiene por fin la actuación de la voluntad concreta de la ley mediante la sustitución por la actividad de los órganos públicos, sea al afirmar la existencia de la voluntad de la ley, sea al hacerla prácticamente efectiva.

El italiano Ugo Rocco al referirse a la jurisdicción establece:

Es la actividad con que el Estado, a través de los órganos jurisdiccionales, interviniendo a petición de los particulares, sujetos a los intereses jurídicamente protegidos, sustituye a los mismos en la actuación de la norma jurídica que tales intereses ampara, declarando, en vez que de dichos sujetos, que concede la norma a un interés determinado, imponiendo al obligado, en lu-

<sup>24</sup> Arellano García, Carlos, *Teoría general del Proceso*, Porrúa, México 1984, pp. 341 y 342.





gar del titular del derecho, la observancia de la norma y realizando, mediante el uso de la fuerza coactiva, en vez del titular del derecho, directamente aquellos intereses cuya protección está legalmente declarada.

El procesalista mexicano Cipriano Gómez Lara establece que la jurisdicción es una función soberana del Estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.

La jurisdicción y la conciliación son medios de solución de conflictos; la primera se refiere a la forma tradicional, la más evolucionada que haya descubierto el hombre, y la podemos ubicar en lo que conocemos como medios de heterocomposición del conflicto y del cual el Estado, como ente público soberano, lo ejerce de manera exclusiva a través de los jueces, magistrados y ministros.

La conciliación y la mediación, por su parte, las ubicamos en los medios de autocomposición del conflicto, es decir, las partes en un conflicto sin la necesidad del Estado en ejercicio de la jurisdicción, resuelven por sí mismos un conflicto que les es común, con la sola intervención de un tercero que actúa como mediador o conciliador, pero que no decide, sólo acerca a las partes, facilita el diálogo y la comunicación, pero son ellos quienes deciden concluir el conflicto.

### *Crítica de Wittgenstein al derecho como medio de solución de conflictos*

Señala Luis Miguel Díaz, en la revisión que hace del filósofo Wittgenstein que los actuales sistemas de derecho de los países mantienen el dogma de que para resolver disputas legales entre las partes involucradas, otros humanos imparciales facultados por la ley (entidades políticas, autoridades administrativas, jueces, árbitros, etc.) deben solucionar la disputa. Sin embargo este enfoque de resolución de conflictos presupone dos premisas epistemológicas falsas: a) Que existe



un universo objetivo, el cual puede ser conocido por quienes deciden, y b) Quienes deciden son imparciales (humanos sin padres, sin país, sin amigos, sin emociones, sin pensamientos, sin deseos, sin anhelos, etc.). Si no hay humanos imparciales ¿qué se puede hacer para diseñar un sistema adecuado para la solución de conflictos legales sin tener preferencias personales?<sup>25</sup>

Wittgenstein dice que para entender problemas legales, debemos ser aptos de encontrarnos a nosotros mismos más allá de los límites del derecho. Se requiere tomar una perspectiva de los problemas legales fuera del derecho y de su lógica. Los problemas legales consisten de interpretaciones conflictivas de las reglas. Ellas no son empíricas. El derecho como la filosofía no cambia el mundo, dejan “al mundo tal como es”. Las disputas legales requieren no de una doctrina sino de una actividad para esclarecer las proposiciones legales.

La actividad de solución legal del conflicto toma lugar en una vía similar al enfoque de problemas filosóficos de Wittgenstein, no con nuevos hechos “sino que se resuelven mediante una cala en el funcionamiento de nuestro lenguaje, y justamente de manera que éste se reconozca: a pesar de una inclinación a malentenderlo. Los problemas se resuelven no aduciendo nueva experiencia, sino compilando lo ya conocido”.

En el mundo legal el papel del mediador en relación con las partes en conflicto, sería equivalente al objetivo de Wittgenstein en la filosofía: “Mostrarle a la mosca la salida de la botella cazamoscas”. El mediador debe auxiliar a las partes en la clarificación del malentendido legal para llegar a una solución.

### *Opinión personal en torno al derecho como medio para solucionar conflictos*

El esquema tradicional del derecho como medio para la solución de conflictos, ha permanecido estático por lo menos en los últimos 200 años. Con el nacimien-

<sup>25</sup> Díaz, Luis Miguel, *Revista de la Barra Mexicana*, Colegio de Abogados, A. C., núm. 26, junio de 2002.



to de los estados modernos, muchos de ellos afiliados a la tesis de división de poderes creada por Montesquieu que ha permeado en casi todos los sistemas políticos de los países democráticos, se deposita en el poder judicial la tarea de resolución de conflictos que, como ya dijimos, es ejercida a través de la jurisdicción. Los criterios de escrito derecho, como se dan en procesos civiles y otros, dejan muy escasos márgenes para que las partes, en una contienda judicial, puedan por sí mismas coadyuvar en la solución de un problema que, antes que atañe al Estado como representante de la sociedad, le es propio.

Cuando citábamos a diferentes tratadistas en lo relativo a la jurisdicción, Ugo Roco señalaba que el Estado sustituye al titular del derecho, haciendo respetar lo que concede la norma, aunque para ello haga uso de la fuerza coactiva. Lo que equivale a decir que en realidad el Estado tiene prestada la jurisdicción para que cuando el particular decida no accionar, para hacer respetar el derecho que le asiste *motu proprio*, sea el Estado quien de manera sustitutiva lo haga por él. Sin embargo, lo cierto es que el Estado ha monopolizado el ejercicio de la jurisdicción como método para resolver conflictos, es cierto también, que lo que distingue a la jurisdicción es el imperio, es decir el Estado, tiene la potestad de hacer cumplir sus decisiones de manera coactiva y el particular no podría hacerlo. Por eso se suscribió el Contrato social a que se refiere Rousseau, en el estado natural se amenazaba la supervivencia del hombre, al imponerse la ley del más fuerte y los hombres se vieron en la necesidad de renunciar a ciertos derechos en favor del Estado, pero sólo algunos derechos, hay estados que han pretendido suprimirlos, se les olvida que es el ciudadano quien crea al Estado y no a la inversa.

El caso de México no es la excepción, el Artículo 17 de la Constitución es categórico al establecer que:

Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.



Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

El Estado mexicano constitucionalmente asume de una manera exclusiva, diría casi monopólica la impartición de justicia, entendida ésta como una forma de solución de conflictos, dejando sólo por exclusión y no reguladas constitucionalmente, otras formas de solución de conflictos. Es cierto que no todos los conflictos pueden ser resueltos a través de medios alternos, pero en aquellos donde se refiera a lo que los romanos llamaron *Jus disponendi*, es decir los derechos de libre disposición, deberían ser los particulares o súbditos quienes decidan la opción: “justicia tradicional” o “justicia alternativa” (conciliación y mediación), debiendo hacerse la reforma constitucional correspondiente para elevar a igual rango ambas formas de solución de conflictos.

### **Conciliación y mediación como medios alternos de solución de conflictos**

La conciliación podemos definirla como un proceso de negociación facilitada o asistida, mediante el cual las partes involucradas en un conflicto intentan resolverlo por sí mismas, con la intervención de un tercero imparcial (el conciliador), que actúa como conductor de la sesión, ayudando en la elaboración de propuestas que permitan una solución satisfactoria para ambas partes.

En la mediación, la decisión a la que lleguen las partes será elaborada por ellas mismas y no por el mediador. Se reafirma así la capacidad de la mediación



de devolverle el poder a las partes para que sean ellas mismas las protagonistas de la decisión, y no el mediador.

Lo que diferencia a la mediación de la conciliación es que en la primera las partes llegan por sí mismas a la construcción del acuerdo con el que se soluciona el conflicto. En la conciliación, el conciliador ayuda en la solución al conflicto, realizando propuestas satisfactorias para ambas partes.

#### *Ventajas de la mediación y la conciliación en contraposición al derecho*

- Preserva las relaciones entre las personas involucradas en la disputa.
- Es una técnica no adversarial. Aquí lo que predomina es la cooperación, tanto entre partes como del mediador hacia las partes. No se trata de que las partes se lleguen a enfrentar tratando de imponer cada una su posición sobre la del adversario, sino que a través del diálogo y la facilitación de la comunicación que pueda brindar el mediador se llegue finalmente al acuerdo.
- Es voluntaria. Llegar al proceso de mediación y conciliación depende únicamente de la voluntad de las partes. El avance que se tenga dentro del proceso también depende de la buena disposición que ellas presenten ante el mismo, así como también depende de su voluntad el retirarse del proceso antes de haber alcanzado un acuerdo.
- Es confidencial. La información revelada por las partes al mediador-conciliador en alguna sesión de carácter privado, o dentro del proceso mismo, que se haya dado bajo el carácter de “confidencial”, no podrá ser revelada de ninguna manera si la parte no ha autorizado al mediador a hacerlo.
- Es flexible. Es aplicable a una gama muy amplia de conflictos, entre individuos de muy diversa naturaleza. El acuerdo logrado es resultado de la satisfacción de las necesidades de las partes, pensando en ellas como beneficiarias del proceso, no en que se llegue a obtener un ganador y un perdedor.



- Es creativa y cooperativa. Pues se ve a las partes como los arquitectos de sus propias soluciones, en donde son ellos quienes mediante el diálogo, supervisado por el mediador, propondrán soluciones y acuerdos que serán tomados mediante el consenso y que darán a todos un sentimiento de satisfacción y justicia.
- Ayuda a la gente a resolver disputas en forma rápida y económica, en comparación a los procesos judiciales en cuestiones de negocios, entre vecinos, entre familiares, dentro de una comunidad o en disputas en el interior de organizaciones. Ayuda a las partes a preservar su capacidad de autodeterminación, al invitarlas a generar soluciones con las cuales puedan en el futuro manejarse mejor en sus relaciones interpersonales.
- Es dinámica. Las partes tienen un papel activo dentro del proceso. No son simples observadores pasivos que entregan el poder de decidir sobre el conflicto que los hace enfrentarse a un tercero, sino que son participantes activos que tienen el dominio de llegar a un buen entendimiento, construido mediante un proceso sano de comunicación que los llevará finalmente al acuerdo esperado.
- Se basa en el principio *ganar/ganar* (no tiende a la competencia).

## Propuesta para crear un título en la Ley Agraria relativo a la mediación y la conciliación como medios alternos para la solución de conflictos agrarios

### **Antecedentes y filosofía de los medios alternos de solución de conflictos**

La solución de conflictos a través de medios alternos, en contraposición a la justicia tradicional (la de los jueces), es un movimiento que ha venido cobrando fuerza en los últimos veinticinco años, con mayor avance en países desarrollados como Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Italia, Australia, entre otros. En el



continente americano sus principales exponentes son Argentina, Chile, Paraguay, Bolivia, Puerto Rico, Costa Rica, Perú y México, entre los medios alternos encontramos la mediación, la conciliación y el arbitraje.

Dependiendo del país se le denomina de diversas formas: Medios Alternos para la Solución de Conflictos, también llamado MASC; Resolución Alternativa de Conflictos o RAC; Justicia Alternativa; Justicia Participativa; Manejo de Conflictos; Regulación de Conflictos; Resolución Alternativa de Disputas; Resolución Extrajudicial de Disputas; Resolución Creativa de Conflictos, Medios de Autocomposición de Conflictos y Resolución Adecuada de Conflictos. Con estos se recoge la experiencia en medios no violentos de resolución de conflictos y la replantea agregando nuevos conocimientos para lograr un mejor resultado. La resolución alternativa de conflictos engloba una serie de mecanismos no judiciales, pacíficos y participativos para solucionar conflictos.

Los medios alternos de solución de conflictos se basan esencialmente en filosofías democráticas y descentralizadas. Como sabemos, el eje central de la mediación es otorgar un espacio donde sean las mismas partes quienes discutan los temas que les atañen y quienes decidan qué solución darles. Sin que exista alguna entidad pública que lo limite.

Si bien la no-violencia, en cuanto a su discurso y práctica, tiene antecedentes en otros siglos, el siglo XX ha tenido magníficos exponentes (Martin Luther King y Mahatma Gandhi). Los medios alternos de solución de conflictos propone, en contraste con los sistemas convencionales, el uso de enfoques no adversariales y no-violentos. Los mismos buscan encontrar soluciones donde no haya ni ganadores, ni perdedores y modos de entender el conflicto tomando en cuenta las necesidades de ambas partes de manera holística. Este enfoque se basa en un entendimiento integral de las raíces de los conflictos, incluyendo la violencia misma.

Los medios alternos para la solución de conflictos traen consigo un contenido moral de muy similar forma y tono. Por ello, se dice que las intervenciones



del mediador-conciliador permiten equilibrar el poder entre las partes para así dialogar de igual a igual o de la manera más igualitaria posible. Este concepto esencial de los medios alternos es particularmente activo y opuesto a sistemas de poder donde permea la violencia institucionalizada.

### **Justificación de la propuesta**

Si proponemos cambiar el procedimiento conciliatorio y en sí la conceptualización que actualmente se tiene de la conciliación, se deben esgrimir los argumentos que soporten la propuesta.

Antes que nada, quiero señalar que no todo está mal en la conciliación y el procedimiento conciliatorio que se sigue ante la Procuraduría Agraria, lo que se pretende es su evolución y modernización. Once años de actividad conciliatoria no se pueden tirar por la borda, de ninguna manera, este tiempo nos ha dado cierta experiencia en el tratamiento y solución de conflictos, los resultados están a la vista.

Debemos decir que de 1992 a 1998, la conciliación estuvo ligada de manera indisoluble al PROCEDE, programa que hizo que hacia allá se enfocara la mayor parte de los recursos financieros, materiales y humanos. Como todos los programas tienen cierta normatividad que los regula, el PROCEDE no fue la excepción, se dijo que para que un núcleo agrario se incorporará era necesario que no tuviera conflictos en cuanto a sus linderos con otros núcleos agrarios o pequeños propietarios. Aquí la conciliación jugó y ha jugado un papel preponderante, porque en muchos casos para hacer viable a un núcleo, hubo necesidad de resolver sus conflictos de límites a través de la conciliación. Lo mismo sucedió con los conflictos internos de los núcleos agrarios, que también han ido resolviéndose a través de la conciliación.

La estructura operativa de la Procuraduría Agraria, en su creación, estuvo condicionada al PROCEDE, es decir, el parámetro de distribución de servidores públicos se dio en función del número de núcleos agrarios, sin realizar pondera-





ción de lejanía, tamaño, complejidad, etcétera. El Visitador Agrario se constituyó en la figura de atención integral de los servicios de la Procuraduría Agraria hacia los núcleos y sujetos agrarios, sin querer lo hicimos todólogo. En los primeros años del quehacer institucional, dijimos que la actividad prioritaria era el PROCEDE, entonces las demás actividades se hacían en torno de él y otras estaban sujetas a que los núcleos fueran certificados por el Programa; no había entonces la saturación de actividades como pasa actualmente. Ahora todo es urgente y prioritario.

Muchos de los conflictos individuales resueltos a través de la conciliación, simultáneamente con el PROCEDE, no tuvieron la dificultad que algunos casos han presentado, la ratificación o inscripción de los convenios ante los Tribunales Agrarios y el Registro Agrario Nacional, en estos casos se contaba con la instancia de la asamblea, en dos momentos: en la de informe de la Comisión Auxiliar o en la Delimitación, Destino y Asignación de Tierras (ADDAT), en éstas, sobre todo en la ADDAT, se ratificaban los acuerdos, al asignar parcelas, reconocer derechos y aprobar los planos internos intrínsecamente había un respaldo a los convenios conciliatorios. Es decir, en estos casos no se requería ni de la ratificación de convenios ante los Tribunales Agrarios, mucho menos la inscripción de los mismos ante el Registro Agrario Nacional.

Los avances de más de 80% en cuanto a núcleos agrarios certificados por el PROCEDE, deben darnos la pauta para reorientar algunas actividades que requieren cierta especialización para encomendarlas a los servidores públicos con el perfil y preparación necesaria que puedan hacerles frente. La conciliación por ejemplo: es momento de especializar servidores públicos que de manera eficiente la lleven a cabo. La problemática de los ejidos por certificar en el PROCEDE está siendo más compleja, están surgiendo conflictos nuevos, otros se han ido añejando, es tiempo de tomar otra perspectiva; la atención de conflictos en masa con más de 1,000 visitadores agrarios tuvo su tiempo de gloria, ahora debe quedar atrás.



Actualmente los visitantes agrarios, a diferencia de antes, el tiempo que dedican al PROCEDA es marginal, incluso hay visitantes que en sus zonas de trabajo cuentan con 100% de núcleos certificados, en cambio cuentan por lo menos con quince actividades,<sup>26</sup> en las cuales tienen metas anuales a cumplir, a saber:

- Piso
- Reglamento Interno
- Registro de sucesores
- Actualización de órganos
- Libro de registro
- Libro de contabilidad
- Constitución de parcelas con destino específico
- Constitución de figuras asociativas
- Conciliación
- Capacitación a sujetos agrarios
- Capacitación a órganos de representación
- Asambleas de certeza jurídica
- Integración de expedientes individuales
- Denuncias

Debido a la saturación de actividades que tienen los visitantes, el tiempo que le dedican a la conciliación es mínimo y es entendible pues tienen otras actividades de igual importancia. La conciliación como medio para solución de conflictos requiere tiempo y paciencia para que tenga éxito y no se lo estamos dando. Muchos

<sup>26</sup> Cada Área Normativa de Oficinas Centrales insiste de manera reiterada durante el año, que la actividad a su cargo es prioritaria y que debe cumplirse la meta. Así se provoca que al haber muchas actividades importantes con las que hay que cumplir, algunas no se les dedique el tiempo que requieren, como la conciliación, por citar alguna.



de los conflictos que actualmente se ventilan ante los Tribunales Agrarios, en los cuales participan abogados agrarios de la Institución, han llegado a ellos sin haberse hecho un intento a través de la conciliación. La diferencia del PROCEDE y la conciliación es que mientras que el primero está concluyendo, los conflictos no han disminuido. Allí está la estadística de asuntos atendidos por esta vía y la meta planteada por el Plan Sectorial Agrario 2001-2006 con 130,000 asuntos.

#### *Aspectos que considera la propuesta*

Se propone una reforma legal que permita regular el procedimiento conciliatorio en la Ley Agraria y en el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, como se viene haciendo desde 1992. Es cierto que al promulgarse la Ley Agraria, se estableció como una atribución de la Procuraduría Agraria y era natural que si la Ley no se refería a un determinado procedimiento, fuera en el Reglamento interior el que lo regulara. Sin embargo, se debe transitar hacia su inclusión en la Ley Agraria, para hacerlo más eficiente y que responda al tiempo actual de la conflictividad agraria del campo mexicano.

En la propuesta se considera:

- Regular lo relativo a la ratificación de convenios ante los Tribunales Agrarios, ya que actualmente, debido a los distintos criterios, estamos teniendo serios problemas en cuanto a la ejecución de convenios cuando estos son incumplidos.
- Se ratifica a la Procuraduría Agraria como institución encargada de llevar a cabo los procedimientos de conciliación y mediación.
- Se considera la obligatoriedad al Registro Agrario Nacional de la inscripción de los convenios conciliatorios cuando creen, modifiquen y extingan derechos y obligaciones. El criterio de algunas delegaciones ha retrasado e imposibilitado la inscripción de los citados convenios.



- En lo relativo al procedimiento se eliminan los tiempos de citación a las partes y se fortalece la voluntariedad de las partes en el procedimiento.
- Se incorporan aspectos como el de confidencialidad, se protege con secreto profesional lo aportado por las partes al mediador y conciliador y se protege a éstos para que no sean llamados como testigos en algún procedimiento judicial, que tenga que ver con la información obtenida en la mediación o conciliación.
- Se regula la mediación como medio para solución de conflictos, que aunque se lleva a cabo no estaba contemplado en la Ley Agraria ni en el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.
- Se incorpora al procedimiento que, antes de la audiencia conciliatoria, el mediador-conciliador invite a la contraparte del promovente, esto permitirá conocer, al igual que tuvo oportunidad el promovente, de saber la postura de su contraparte, lo que dará equidad al procedimiento.
- Se elimina del procedimiento lo relativo al ofrecimiento de pruebas, como lo contempla actualmente el *Manual del Procedimiento Conciliatorio*. La mediación y la conciliación no son procedimientos sujetos a prueba, se privilegia el aspecto consensual.
- Se establece la posibilidad para que dependiendo del asunto, participen dos o más mediadores-conciliadores.
- Se obliga a los mediadores-conciliadores a una actualización y capacitación permanente en disciplinas que tengan relación con la mediación y conciliación.



## Contenido de la propuesta

### TÍTULO UNDÉCIMO<sup>27</sup>

De los medios alternos de solución de conflictos agrarios<sup>28</sup>

#### CAPÍTULO I

##### Disposiciones generales

**Artículo 201.** El presente título tiene por objeto regular la mediación y la conciliación como medios alternos para la solución de conflictos agrarios.

**Artículo 202.** Los procedimientos de mediación y conciliación estarán a cargo de la Procuraduría Agraria, a través de mediadores y conciliadores que sean distribuidos en las oficinas de la institución, dependiendo de la conflictividad agraria de cada región.

Los Tribunales Agrarios, en términos de lo dispuesto por el artículo 185 fracción VI de esta Ley, intervendrán exhortando a las partes para que concluyan el juicio agrario, en composición amigable. En caso de existir voluntad de las partes para solucionar el conflicto por esta vía, el Magistrado podrá solicitar la intervención de un mediador-conciliador de la Procuraduría Agraria, para que apoye a las partes en la elaboración del convenio respectivo.

**Artículo 203.** Los convenios que se alcancen en los procedimientos de mediación y conciliación, con la intervención de la Procuraduría Agraria, serán remitidos por ésta al Tribunal Unitario Agrario competente, para que una vez que sea calificada su legalidad, se eleven a la categoría de sentencia ejecutoriada.

Los convenios que sean elevados a la categoría de sentencia ejecutoriada y reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales, serán

<sup>27</sup> Se propone adicionar un Título en la Ley Agraria que regule lo relativo a la solución de conflictos a través de medios alternos.

<sup>28</sup> El arbitraje también constituye un medio alternativo de solución de conflictos. Sería factible la inclusión del procedimiento en este Título, por ahora no nos ocuparemos de él.



remitidos por el Tribunal Agrario al Registro Agrario Nacional, para que proceda sin demora a su inscripción.

**Artículo 204.** Los convenios que hayan sido elevados a la categoría de sentencia ejecutoriada y sean incumplidos por alguna de las partes, se promoverá su ejecución ante el Tribunal Agrario que corresponda, cuando las obligaciones pactadas en ellos permitan su ejecución.

Cuando los convenios que se alcancen en los procedimientos de mediación y conciliación, no se haya promovido ante el Tribunal Agrario para que alcancen la categoría de sentencia ejecutoriada, sean incumplidos, la parte afectada podrá promover la ejecución en términos del párrafo anterior, la cual se llevará a cabo por el Tribunal Agrario que corresponda, una vez que se haya calificado la legalidad del convenio.

**Artículo 205.** La mediación consiste en el trámite iniciado a petición de uno de los promoventes y aceptado voluntariamente por el otro, a través del cual uno o más mediadores intervienen para facilitar la comunicación directa, respetuosa y confidencial entre las partes en conflicto, con el propósito de que éstas lleguen por sí mismas a un acuerdo voluntario que ponga fin a la controversia. El mediador o mediadores asistirán a las partes en la elaboración del convenio, que en su caso pudiera alcanzarse.

En caso de que las partes no pudieran llegar por sí mismas a un acuerdo que resuelva el conflicto, se iniciará el procedimiento conciliatorio, en éste el conciliador o conciliadores, según sea el caso, presentará a las partes alternativas de solución viables que armonicen sus intereses, explorando posibilidades de arreglo y asistiéndoles para elaborar el convenio respectivo.

La mediación y la conciliación son procedimientos que se pueden realizar simultáneamente cuando el asunto lo demande.



## CAPÍTULO II

### Del procedimiento de mediación y conciliación

**Artículo 206.** La mediación y la conciliación son procedimientos que se llevarán ante la Procuraduría Agraria, salvo en los casos a que se refiere el último párrafo del artículo 202 de esta Ley, iniciará a petición de parte interesada con capacidad para obligarse, mediante solicitud verbal o escrita en la que precisará el conflicto que pretenda resolver, el nombre y domicilio de la persona con la que presente la controversia, a fin de que ésta sea invitada a asistir a una audiencia inicial en la que se le hará saber en qué consisten los procedimientos de mediación y conciliación.

Si la petición se presentó verbalmente se levantará el acta en que conste el conflicto que se pretenda resolver, así como el nombre y domicilio de quien hizo la solicitud y de la persona con la que tenga la controversia.

**Artículo 207.** Recibida la solicitud verbal o escrita en la Procuraduría Agraria, ésta se registrará en el libro de gobierno respectivo y será asignada para su atención por el Delegado estatal, a cada mediador-conciliador de acuerdo con las cargas de trabajo y tomando en cuenta la ubicación del núcleo agrario donde se presente el conflicto.

Las solicitudes que sean presentadas o recibidas en Oficinas Centrales de la Procuraduría Agraria, serán turnadas a la oficina que corresponda de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo anterior.

**Artículo 208.** El Procurador Agrario o quien él determine podrá realizar el nombramiento del mediador-conciliador, cuando la complejidad del asunto requiera de una atención especial.

**Artículo 209.** El mediador-conciliador examinará la controversia y determinará si la naturaleza del asunto permite ser resuelta a través de estos medios alternos; en su caso, se extenderá una constancia donde se acepte intervenir y se invitará



a los demás interesados a la audiencia inicial a que se refiere el artículo 206 de esta ley.

**Artículo 210.** La audiencia inicial se llevará a cabo con la sola presencia de la contraparte del promovente, quien podrá asistir acompañado de su asesor jurídico o persona de su confianza.

**Artículo 211.** Cuando la contraparte del promovente acepte participar en los procedimientos de mediación y conciliación, firmará el formato respectivo o estampará su huella digital, firmando otra persona a su ruego. Hecho lo cual se señalará lugar, fecha y hora para la audiencia de mediación y conciliación que se desarrollará en una o varias sesiones, a las que podrán acudir los interesados acompañados de su asesor jurídico o persona de su confianza, si así lo desean.

**Artículo 212.** Al inicio de la audiencia el mediador-conciliador deberá presentarse y hacer una breve descripción de los procedimientos de mediación y conciliación, enfatizando en su voluntariedad la confidencialidad y su naturaleza consensual. Luego procederá a identificar las partes y sus abogados, usando los nombres completos de cada persona. Agregará la descripción de su propio rol, subrayando el de ser el facilitador de la comunicación entre partes.

**Artículo 213.** El mediador-conciliador después de explicar suficientemente a los interesados el propósito de la audiencia de mediación y conciliación, pedirá a éstos que expresen sus puntos de vista respecto al origen del conflicto y las razones por las cuales éste no ha sido solucionado hasta el momento; primero intervendrá el promovente y después su contraparte. El mediador buscará la forma de evitar toda muestra de agresividad o animadversión entre las partes y propiciará un ambiente de cordialidad y respeto mutuos, procurando que lleguen por sí mismos a un acuerdo.

**Artículo 214.** En caso de que los interesados no puedan resolver sus conflictos con base en sus propias propuestas, se procederá a la conciliación, en la que el conciliador de la Procuraduría Agraria propondrá alternativas de solución que





armonicen sus intereses con la mayor equidad posible, poniendo énfasis en las ventajas de una solución consensuada y los riesgos o desventajas que se corren con la persistencia del conflicto.

**Artículo 215.** Cuando una sesión no baste para obtener un acuerdo entre las partes en los procedimientos de mediación y conciliación, se procurará conservar el ánimo de transigir y se citará a los interesados a otra u otras sesiones, en el plazo más corto posible.

**Artículo 216.** En caso de que alguna sesión concluya con un acuerdo de las partes, se redactará el convenio respectivo, el cual será firmado por las partes y el mediador-conciliador y será remitido al Tribunal Agrario para los efectos del artículo 203 de esta Ley.

**Artículo 217.** Los procedimientos de mediación y conciliación concluirán:

- I. Por convenio en donde se resuelva total o parcialmente el conflicto;
- II. Por decisión de una de las partes;
- III. Por inasistencia injustificada de ambas partes a alguna sesión, o por dos inasistencias injustificadas de alguna de las partes;
- IV. Por negativa de las partes para la suscripción del convenio en los términos de la presente ley, y
- V. Porque se haya dictado sentencia ejecutoriada en el conflicto respectivo.

### CAPÍTULO III

#### De los mediadores y conciliadores

**Artículo 218.** Los mediadores y conciliadores se sujetarán a lo siguiente:

- I. Realizarán su función en forma rápida, profesional, neutral, imparcial, confidencial, equitativa y gratuita;
- II. Estarán obligados a actualizarse permanentemente en la teoría y en las técnicas de mediación y conciliación;



- III. Se cerciorarán que los interesados comprendan las propuestas de solución, precisándoles los derechos y obligaciones que de ellas se deriven;
- IV. Conservarán la confidencialidad de los datos, informes, comentarios, acuerdos o posturas de las partes a los cuales tenga acceso con motivo de su función. Por consecuencia estarán obligados a conservar en concepto de secreto profesional, todo aquello que hayan conocido al intervenir en los procedimientos de mediación y conciliación;
- V. No podrán fungir como testigos en los asuntos que hayan participado como mediadores o conciliadores. Tampoco podrán ser patrocinadores o abogados en esos asuntos;
- VI. Propiciarán soluciones que armonicen los intereses en conflicto, buscando en todo caso la equidad entre los interesados, y
- VII. Deberán excusarse de participar como mediadores o conciliadores en aquellos casos en los que participen personas que tengan parentesco hasta el cuarto grado.

**Artículo 219.** Los mediadores-conciliadores de la Procuraduría Agraria serán seleccionados a partir de un perfil diseñado para el puesto, serán capacitados y evaluados antes de su incorporación a la actividad. Una vez incorporados como mediadores-conciliadores recibirán capacitación permanente en la teoría y en las técnicas de mediación y conciliación.

## Conclusiones

### PRIMERA

**“No siempre una sentencia resuelve un conflicto”.** En una materia tan sensible como es la agraria, donde en la mayoría de los juicios son contendientes, padres contra hijos; hermanos contra hermanos; vecinos contra vecinos, etcétera, se hace necesario privilegiar la vía conciliatoria para la solución de conflictos, por



lo que debemos obligarnos en lo sucesivo a que conste documentalmente el que se haya intentado la conciliación, en los asuntos contenciosos en los cuales participen abogados agrarios de la institución como asesores de alguna de las partes y que se ventilen ante los Tribunales Agrarios. Es decir, deberá acreditarse invariablemente el fracaso de la conciliación como mecanismo para la solución de la controversia en el caso concreto.

La Procuraduría Agraria y su personal deberá esforzarse mucho más para incidir sobremanera en la mediación y la conciliación, no sólo como medios para solucionar conflictos sino coadyuvar al establecimiento de una cultura de solución de conflictos a través del diálogo y del entendimiento por encima de la confrontación. Debemos ser garantes de la convivencia y paz social en el campo mexicano, tarea no fácil en un mundo cada vez más globalizado. Considero que el camino para lograrlo es con la concreción de la reforma legal en los términos planteados, aunque debemos advertir que esto es sólo el inicio.

## SEGUNDA

Algunos datos indican que en Estados Unidos, Canadá y algunos países europeos, 60% de los conflictos son resueltos a través de mecanismos alternos como la mediación, la conciliación y el arbitraje, sin necesidad de recurrir a la sentencia de un juez.

En México la solución de conflictos a través de medios alternos es un movimiento que cada día cobra más fuerza, actualmente se han expedido leyes de justicia alternativa y acuerdos de pleno de los Tribunales Superiores de Justicia sobre esta materia en Quintana Roo, Oaxaca, Colima, Jalisco, Guanajuato, Baja California Sur, Colima, Aguascalientes, Puebla, Tabasco y Querétaro, donde además ya se cuenta con centros de mediación judicial autónomos.

En el Encuentro Nacional de Conciliadores organizado por el Centro de Mediación Notarial, la Universidad de Estudios de Posgrado en Derecho y la



ONG “Vivir en Paz”, realizado el 14 de julio de 2003 en la Cd. de México, se hizo la revisión de que actualmente en el país existen más de 60 ordenamientos jurídicos que regulan la conciliación como medio para resolver conflictos humanos. Como podrán ver no estamos solos en esta quijotesca lucha, la materia agraria no puede quedar rezagada, hemos sido pioneros en la conciliación con resultados en verdad sobresalientes. Debemos encabezar este tipo de foros y ser modelo a seguir de otras instituciones.

Sólo a través de los medios alternos podremos construir una cultura de la paz, democrática y duradera, que nos dé la certeza de una mejor convivencia en el campo mexicano.

## Bibliografía y hemerografía

- Arellano García, Carlos, *Teoría General del Proceso*, Porrúa, México, 1984.
- Chávez Padrón, Martha, *Derecho Agrario en México*, Porrúa, México, 1983.
- De Ibarrola, Antonio, *Derecho Agrario*, Porrúa, México, 1983.
- Fabila, Manuel, *Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493–1940*, CEHAM, México, 1982.
- Mendieta y Núñez, Lucio, *Introducción al Estudio del Derecho Agrario*, Porrúa, México, 1975.
- , *El Problema Agrario en México*, Porrúa, México, 1975.
- Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, México, 1983.
- Godoy, Emma, *Mahatma Gandhi: La victoria de la no violencia*, Duaba, México, 1985.
- King, Martin Luther, Jr., *Fuerza de Amar*, Argos Vergara, España, 1978.
- Rousseau, Jean Jaques, *El Contrato Social*, Sarpe, Madrid, España, 1985.
- Díaz, Luis Miguel, *Moralejas para Mediar y Negociar*, Themis, México, 1999.
- , *Revista de la Barra Mexicana*, Colegio de Abogados, A.C., núm. 26, junio de 2002.
- Hessen, J., *Teoría del Conocimiento*, Época, México, 2002.
- La transformación agraria. Origen, evolución y retos*, vol. II, Sector Agrario, México, 1997.
- Manual del Procedimiento Conciliatorio*, Procuraduría Agraria, México, 1997.
- Segundo Informe de Labores de la Procuraduría Agraria*, México, abril de 1994.
- Informe Anual de Actividades de la Procuraduría Agraria*, abril de 1998 a marzo de 1999.
- Segundo Informe de labores de la Secretaría de la Reforma Agraria*, periodo del 1º de septiembre de 2001 al 31 de agosto de 2002.



*Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Presidencia de la República, México, junio de 2001.  
*Plan Sectorial Agrario 2001-2006*, Secretaría de la Reforma Agraria, México, diciembre de 2001.

#### LEGISLACIÓN

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (Artículo 27 constitucional), Porrúa, 1997.

*Legislación Agraria*, Procuraduría Agraria, México, 1995.

*Ley Agraria*, Procuraduría Agraria, México, 1995.

*Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios*, Porrúa, México, 1997.

*Ley de Justicia Alternativa del Estado de Quintana Roo*, Periódico Oficial del estado de fecha 14 de agosto de 1997 y *Reforma* del 15 de febrero de 1999.

*Ley de Justicia Alternativa del Estado de Guanajuato*, Congreso del Estado, Quincuagésima Octava Legislatura, Decreto Número 193, 15 de mayo de 2003.

*Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos (1942)*, Divulgación, México, 1943.

*Ley Federal de Reforma Agraria*, Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1983.



# Bienes de propiedad originaria

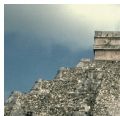
**FRANCISCO XAVIER MANZANERO ESCUTIA\***

## Introducción

De conformidad con las disposiciones aplicables de la Ley General de Bienes Nacionales actualmente en vigor, el patrimonio nacional se compone de bienes de dominio público de la Federación y de bienes de dominio privado de la Federación, en el entendido de que dentro de los primeros se encuentran incluidos, tanto los bienes de dominio directo de la nación, como los bienes de propiedad originaria.

Los bienes de propiedad originaria, que constituyen el objeto del presente trabajo, naturalmente forman parte del patrimonio del Estado y son aquellos a los que se refiere el primer párrafo del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es del tenor literal siguiente:

\* Abogado egresado de la Escuela Libre de Derecho. Maestría en Derecho Marítimo en la Universidad de Tulane, Nuevo Orleans, Lousiana, E. U. Catedrático de la Universidad Panamericana, Campus Ciudad de México y Guadalajara. Socio Fundador del Despacho Hamdán, Manzanero y Asociados, S. C.



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

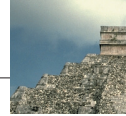
Como es bien sabido, el punto de partida generalmente aceptado en el Derecho mexicano para el estudio de los antecedentes históricos de los bienes de propiedad originaria, lo constituye la Bula *Intercoetera* emitida por el Papa Alejandro VI el 4 de mayo de 1493, por medio de la cual se otorgó “de manera perpetua” a los Reyes de Castilla y Aragón, y a sus sucesores, la propiedad de las tierras y aguas descubiertas y por descubrirse en el mundo occidental.

Con tal documento, históricamente se ha tratado de justificar el dominio que los monarcas españoles adquirieron sobre tales bienes, habiéndose entendido dicho acto, en su momento, como una donación realizada por el Papa a favor de la Corona Española. Sin embargo, si lo analizamos retrospectivamente después de transcurridos más de 500 años, obviamente, y con justa razón, se objeta la validez de ese acto desde un punto de vista estrictamente jurídico, pues no obstante que el Papa hubiere sido y sea el máximo representante de Dios en la tierra, naturalmente es muy cuestionable el derecho que se arrojó para asignar la propiedad de unas tierras y aguas que de ninguna manera le correspondían.

De igual manera, históricamente se ha tratado de justificar la conquista llevada a cabo por los españoles basados en el uso absurdo y arbitrario de la fuerza, argumentando que no se despojó a los indígenas de las tierras que les correspondían, sino que la conquista fue la manera de recuperar la posesión material de los bienes cuya propiedad legítimamente correspondían con anterioridad a la Corona Española.

Sin embargo, no es este el lugar ni el momento oportuno para realizar un análisis serio, crítico y a fondo sobre la validez jurídica de los actos referidos,





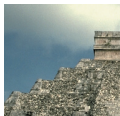
además de que se trata de hechos acontecidos hace mucho tiempo que resultan consumados de modo irreparable.

Como quiera que sea, lo que sí es un hecho es que con base en la Bula Papal mencionada, los Reyes Españoles empezaron a realizar diversos actos estableciendo un nuevo régimen aplicable a los bienes pertenecientes al real patrimonio. De esta manera, surgió el régimen de la propiedad inmobiliaria en Nueva España, conocido como propiedad “real o mercedada, por provenir precisamente de mercedes reales emitidas por la Corona Española y cuyas características más relevantes eran:

- Emanaban del real patrimonio, es decir, su fuente era la Corona Española.
- Se sujetaban a ciertas condiciones consistentes fundamentalmente en la obligación de poblar y cultivar las tierras.
- Existía una constante revisión de títulos.
- Se prohibía la concentración de tierras en manos de corporaciones religiosas.

Asimismo, en la legislación que estuvo vigente en la época colonial en cuanto al régimen de la propiedad inmobiliaria, se buscó respetar ciertas extensiones de terreno para los asentamientos de los núcleos indígenas de población. Este régimen se mantuvo en vigor prácticamente durante los siglos que duró la época colonial, sin embargo, al consumarse la Independencia, la consecuencia jurídica fue el nacimiento de la Nación mexicana, la cual sustituyó a la Corona Española en todos sus derechos, incluyendo, obviamente, la propiedad territorial.

Ahora bien, con posterioridad a la consumación de la independencia, la situación política interna del país no se encontraba bien definida, existiendo pugnas entre liberales y conservadores, no definiéndose aún si lo que iba a imperar en nuestro país iba a ser un régimen de gobierno federal o centralista.



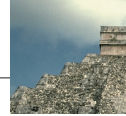
Lo anterior ocasionó serios problemas, pues las antiguas intendencias y regiones en que se dividió el territorio nacional durante la época colonial empezaron a definir sus propios gobiernos y a ejercer sus atribuciones de acuerdo con una nueva competencia territorial. Así las cosas, la materia relativa a los terrenos baldíos, siguió regulándose, en principio, por las leyes coloniales, aunque después se empezaron a emitir nuevas disposiciones que ocasionaron confusiones y situaciones irregulares.

Para corregir tales anomalías, se hizo necesario federalizar la materia que nos ocupa, privando a los estados de las facultades que habían tenido hasta ese entonces. En efecto, la Constitución de 1857, de corte auténticamente federal, en su Artículo 72, Fracción XXV, estableció como facultad del Congreso, “la de fijar las reglas a las que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos”.

Curiosamente, dicho texto de la Constitución de 1857 coincide prácticamente en su totalidad con el texto de la Fracción XIX de Artículo 73 de la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con base en la facultad que la Constitución de 1857 otorgó al Congreso, el 22 de julio de 1863 se expidió la primera ley de la materia, denominada “Ley Relativa a la Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos”. Dicha ley de alguna manera conservó la tradición jurídica colonial, evitando la concentración de grandes extensiones de terreno en manos de una sola persona e imponiendo también la obligación de poblar y cultivar las tierras; además, fijó el límite máximo de extensión de tierras susceptibles de ser adquiridas por una sola persona, aunque en realidad se trataba de superficies enormes, pues dicho límite se fijó en las 2,500 hectáreas.

En el mes de marzo de 1894 se abrogó la citada ley, expidiéndose una nueva sobre terrenos baldíos, que transformó totalmente el régimen aplicable en esta materia. Efectivamente, la nueva ley suprimió el límite máximo fijado por la ley



anterior y prohibió la revisión de títulos de propiedad, lo cual, como consecuencia lógica y necesaria, ocasionó el acaparamiento desmedido de tierras y el latifundismo, mismo que por cierto en su momento no estaba prohibido, ya que se encontraba permitido por la ley.

Tal situación prevaleció hasta que la Constitución de 1917 volvió a darle al derecho de propiedad el carácter que hoy por hoy todavía tiene como un derecho que debe cumplir con una función de naturaleza eminentemente social, lo cual se corrobora con la simple lectura de la parte inicial del tercer párrafo del Artículo 27 constitucional, que establece, en lo conducente, lo siguiente:

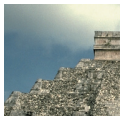
Artículo 27...

[...]

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana...”

Lo anterior se vio también confirmado por el Código Civil Federal, el cual en sus artículos 830 y siguientes regula la propiedad privada como un derecho que tiene una función social, aunque desde mi particular punto de vista, tales disposiciones del Código Civil Federal ya no se encuentran vigentes por haber sido indirectamente derogadas por los preceptos de la Ley de Expropiación y de la Ley General de Bienes Nacionales que resultan aplicables.

Posteriormente, al amparo de la Constitución de 1917 y con fundamento en la ya citada Fracción XIX de su Artículo 73, con fecha 7 de febrero de 1951, se



publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías.

## Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías

Dicha ley fue el primer ordenamiento que al amparo del nuevo régimen constitucional reguló los bienes de propiedad originaria de la nación, mismos que, como se ha dicho, son una especie de bienes del dominio público de la Federación y, como tales, naturalmente forman parte del patrimonio nacional.

La citada Ley estableció la definición de las tres categorías de bienes que constituyen precisamente los bienes de propiedad originaria, en la forma siguiente:

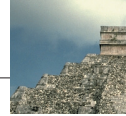
Artículo 4. Son baldíos, los terrenos de la Nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos.

Artículo 5. Son nacionales:

- I. Los terrenos deslindados y medidos en los términos del capítulo VI de esta ley;
- II. Los terrenos provenientes de demasías cuyos poseedores no las adquieran;
- III. Los terrenos que recobre la Nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado.

[...]

Artículo 6. Son demasías los terrenos poseídos por particulares con título primordial y en extensión mayor de la que éste determine, encontrándose el exceso dentro de los linderos demarcados por el título y, por lo mismo, confundido en su totalidad con la superficie titulada.



En esta Ley también se establecieron las características de cada uno de dichos bienes y se reguló lo relativo a la enajenación de los terrenos nacionales y demasías, ya fuere a título gratuito u oneroso; se reguló lo relativo al reconocimiento de derechos de propiedad y a los contratos de arrendamiento que podían celebrarse, y a los trabajos y operaciones de deslinde de terrenos baldíos, entre otros aspectos.

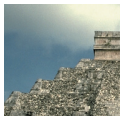
## Ley Agraria

Con fecha 26 de febrero de 1992 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Agraria actualmente en vigor, que vino a sustituir a la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de abril de 1971.

La Ley Agraria de 1992 “derogó” la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, entre otros ordenamientos y disposiciones legales. Asimismo, en su Título noveno, denominado “De los terrenos baldíos y nacionales”, estableció el régimen legal aplicable solamente a dos de las tres categorías de bienes de propiedad originaria; es decir, solamente reguló los terrenos baldíos y los terrenos nacionales, siendo totalmente omisa por lo que hace a las demasías.

En vista de lo anterior, considero que la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías que se publicó en 1951, actualmente sigue vigente pero única y exclusivamente por lo que hace a las demasías, sin embargo, por lo que se refiere a terrenos baldíos y nacionales, tal ordenamiento ya no resulta aplicable, toda vez que estas dos clases de bienes de propiedad originaria actualmente son regulados por la Ley Agraria en sus artículos del 157 al 162, inclusive.

En efecto, la Ley Agraria de 1992 define a los terrenos baldíos prácticamente de la misma manera en que se definían en la Ley de 1951. Por lo que hace a los terrenos nacionales, la Ley Agraria define prácticamente de la misma manera a



dos de los tres supuestos normativos a los que a su vez se refería el ya transcrito artículo 5 de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, excluyendo el supuesto de terrenos nacionales referente a “los terrenos provenientes de demasías cuyos poseedores no las quieran”, precisamente por no contener regulación alguna en torno a las demasías.

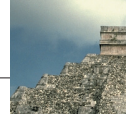
Asimismo, la Ley Agraria establece la regulación correspondiente a los terrenos baldíos y nacionales, aunque considero que tal regulación no es perfecta sino perfectible y, por lo mismo, puede ser mejorada.

Con excepción de las disposiciones referidas, en nuestro Derecho positivo no existe ninguna otra disposición legal o reglamentaria que se refiera en forma específica a los bienes de propiedad originaria que nos ocupan, toda vez que la Ley General de Bienes Nacionales, que es la que regula precisamente al patrimonio nacional, no contiene ninguna regulación en particular que resulte aplicable de manera concreta a los bienes de propiedad originaria, es decir, a los terrenos baldíos, nacionales y demasías.

### Ley General de Bienes Nacionales

Actualmente, el régimen patrimonial del Estado se encuentra regulado principalmente por la Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 1982, que entró en vigor cinco días después de su publicación y que vino a abrogar a la anterior Ley General de Bienes Nacionales publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de enero de 1969.

Sin embargo, por diversas razones, incluyendo la falta de una regulación integral y detallada de los bienes de propiedad originaria, se ha considerado que la Ley General de Bienes Nacionales, vigente, ya no cumple cabalmente su cometido. Por consiguiente, desde hace tiempo se iniciaron los corres-



pendientes trabajos legislativos para expedir una nueva Ley General de Bienes Nacionales.

Como resultado de tales trabajos, actualmente se encuentra en estudio y análisis en el Senado de la República la Minuta Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Bienes Nacionales, documento aprobado el 24 de abril de 2003 por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

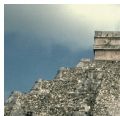
En la Cámara de Senadores se han hecho diversos ajustes a dicha Minuta dentro de los que destacan, no solamente por su importancia sino por la estrecha relación que guarda con el objeto del presente estudio, una propuesta para regular, con la nueva Ley General de Bienes Nacionales que se expida, a los terrenos baldíos, nacionales y demasías.

Lo anterior significa que, de ser aprobada la propuesta, en la nueva Ley General de Bienes Nacionales se incluirá el nuevo régimen legal aplicable a los bienes de propiedad originaria que ahora nos ocupan.

### Propuesta de regulación de los terrenos baldíos, nacionales y demasías, en la nueva Ley General de Bienes Nacionales

Con base en todo lo manifestado a continuación me permito transcribir la propuesta de referencia, la cual, como se dijo, se encuentra en discusión y, por ende, pendiente de aprobación en el Senado de la República, haciendo la salvedad de que las referencias y remisiones que de manera específica se hacen en tal propuesta respecto de títulos, capítulos y artículos, corresponden a la citada Minuta Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Bienes Nacionales.

1. En primer lugar, se sugiere que el Título Primero de la ley, no tenga un solo Capítulo, sino que tenga dos. El Capítulo I “De Disposiciones Generales” y el Capítulo II “De los Bienes de Propiedad Originaria”.



2. Se sugiere modificar la Fracción I del artículo 3, a efecto de incluir los bienes de propiedad originaria como parte del patrimonio nacional, en su carácter de bienes nacionales, para quedar como sigue:

Artículo 3. Son bienes nacionales:

I. Los señalados en los artículos 27, párrafos primero, cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV y 132, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...]

3. De manera congruente con lo anterior, se sugiere modificar la Fracción I del artículo 6, para quedar como sigue:

Artículo 6. Están sujetos al régimen de dominio público de la Federación:

I. Los bienes señalados en los artículos 27, párrafos primero, cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV y 132, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...]

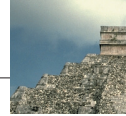
4. Después del artículo 22 empezaría el Capítulo II del Título Primero que se propone, conforme al texto siguiente:

## Capítulo II

### De los bienes de propiedad originaria

Artículo 23. Los bienes nacionales de propiedad originaria a que se refiere el primer párrafo del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son los siguientes:





- I. Terrenos baldíos;
- II. Terrenos nacionales, y
- III. Demasías.

Corresponderá a la Secretaría de la Reforma Agraria la conservación, administración, manejo e inventario de los bienes a que se refiere este artículo.

Artículo 24. Son baldíos los terrenos de la Nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos.

Artículo 25. Son nacionales:

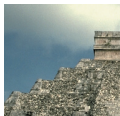
- I. Los terrenos baldíos deslindados y medidos en los términos de este capítulo;
- II. Los terrenos que recobre la Nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado, y
- III. Los terrenos provenientes de demasías cuyos poseedores no las adquieran.

Artículo 26. Son demasías los terrenos poseídos por particulares con título primordial y en extensión mayor de la que éste determine, encontrándose el exceso dentro de los linderos demarcados por el título y, por lo mismo, confundido en su totalidad por la superficie titulada.

Artículo 27. Los terrenos baldíos serán inalienables mientras no varíe su situación jurídica, e igualmente serán inembargables e imprescriptibles.

Los terrenos nacionales y las demasías son inembargables e imprescriptibles, pero podrán enajenarse, a título gratuito u oneroso, de conformidad con las disposiciones del presente capítulo.

Artículo 28. La Secretaría de la Reforma Agraria llevará a cabo las operaciones de deslinde que fueren necesarias, directamente o por conducto de la persona que designe. El deslindador formulará aviso de deslinde en el que señalará el lugar donde tenga instaladas sus oficinas, en las que deberá po-

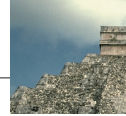


ner los planos relativos a los terrenos que se van a deslindar a disposición de cualquier interesado para su consulta.

Dicho aviso será publicado por una sola vez en el *Diario Oficial de la Federación*, en el periódico oficial de la entidad federativa en que se encuentre el terreno que se va a deslindar y en uno de los diarios de mayor circulación de la propia entidad federativa, fijándolo además en los lugares cercanos al mismo terreno. En este último caso, al aviso se agregará un croquis en el que se indiquen los límites y colindancias del terreno. Los propietarios, poseedores, colindantes y aquellos que se consideren afectados por el deslinde, tendrán un plazo de treinta días hábiles para exponer lo que a su derecho convenga.

El deslindador notificará a quienes se hubieren presentado el día, hora y lugar en que principiarán las operaciones de deslinde, a efecto de que concurren por sí o designen representante. Se levantará acta de las diligencias realizadas, en la que firmarán el deslindador, dos testigos y los interesados que estuvieren o no conformes; en caso de inconformidad se hará constar esta circunstancia, sin que la falta de firma de estos últimos afecte la validez del acta. Los propietarios o poseedores de predios prestarán toda clase de facilidades para que se lleven a cabo los trabajos de deslinde. En caso de oposición, el deslindador solicitará la ayuda de la fuerza pública.

Recibida por la Secretaría de la Reforma Agraria la documentación de las operaciones de deslinde, procederá a hacer el estudio de las mismas, tanto de la parte técnica topográfica como de la titulación enviada y resolverá si el terreno solicitado es o no nacional o, en su caso, si dentro de la zona abarcada por el deslinde existen o no terrenos nacionales. Las resoluciones se notificarán a los interesados en los domicilios que hayan señalado y se publicarán además en el *Diario Oficial de la Federación*.

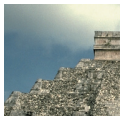


En caso de controversias respecto de las resoluciones que dicte la Secretaría de la Reforma Agraria, el interesado podrá someter el asunto al conocimiento de los Tribunales Agrarios, en un plazo de quince días hábiles siguientes al día en que haya surtido efecto la notificación personal al interesado, o de la fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación* en caso de que se desconozca su domicilio.

Artículo 29. Los terrenos nacionales y las demasías podrán ser enajenados a título gratuito, preferentemente a favor de los pueblos y comunidades indígenas, así como a favor de ejidos, comunidades agrarias y demás sujetos regulados por la Ley Agraria, dándole a su vez preferencia a aquellos grupos que actualmente estuvieren en posesión de los mismos. También podrán ser enajenados de la misma forma, a mexicanos por nacimiento o por naturalización, de escasos recursos, que preponderantemente se dediquen a actividades agropecuarias.

Artículo 30. La Secretaría de la Reforma Agraria estará facultada para enajenar a título oneroso, fuera de subasta, terrenos nacionales a los particulares dedicados a la actividad agropecuaria, de acuerdo con el valor que fije el Comité Técnico de Valuación de la propia Secretaría. Tratándose de terrenos turísticos, urbanos, industriales o de otra índole no agropecuaria, la Secretaría de la Reforma Agraria igualmente está facultada para enajenarlos de acuerdo con el valor comercial que determine la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. Los dos supuestos anteriores procederán, siempre y cuando los terrenos no se requieran para el servicio de las dependencias y entidades federales, estatales o municipales y su utilización prevista no sea contraria a la vocación de las tierras.

Artículo 31. Los poseedores de demasías que no se encuentren en los supuestos del artículo 29, tendrán preferencia para adquirirlas al precio que se determine de conformidad con el artículo 30 anterior.



5. Asimismo, se sugiere que al actual artículo 42, que se refiere a los actos jurídicos, bienes y documentos que se inscriben en el Registro Público de la Propiedad Federal, se le agreguen dos fracciones al inicio, conforme al texto siguiente:

- I. Los terrenos baldíos una vez que hubieren sido deslindados y medidos;
- II. Los terrenos nacionales y las demasías;
- [...]

Consecuentemente, tendría que recorrerse el orden de las fracciones subsiguientes del artículo que nos ocupa.

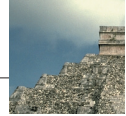
6. Como consecuencia de la inclusión del Capítulo II propuesto, lógicamente tendría que recorrerse el orden de los artículos subsiguientes de la Ley.

7. También, como consecuencia de lo anterior, sería necesario adicionar con un segundo párrafo el artículo segundo transitorio, conforme al texto que se propone a continuación: “Se deroga el Título Noveno de la Ley Agraria”.

8. Por último, se considera necesario incluir un nuevo artículo transitorio, que podría ser el décimo, recorriendo el orden de los subsiguientes artículos transitorios, conforme al texto siguiente:

Décimo. La Secretaría de la Reforma Agraria, dentro del plazo de dos años siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley, deberá formular el inventario de los bienes de propiedad originaria regulados en el Capítulo II del Título Primero de este ordenamiento.

La regulación anteriormente propuesta como aplicable para los bienes de propiedad originaria, fue concebida tratando de conjugar en forma armónica y concordante las disposiciones de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías de 1951, así como las disposiciones de la Ley Agraria, buscando crear



un marco normativo actualizado, congruente y más completo, naturalmente sin omitir a las demasías, que no habían sido reguladas por la Ley Agraria.

En caso de que la propuesta que nos ocupa fuese aceptada, sería necesario derogar el ya citado Título Noveno de la Ley Agraria, en el que se contienen los artículos del 157 al 162, inclusive, con lo cual toda la regulación aplicable a los bienes de propiedad originaria quedaría comprendida en la nueva Ley General de Bienes Nacionales. Esto sería algo lógico y conveniente por ser éste el ordenamiento regulador del patrimonio nacional, dándole naturalmente a la Secretaría de la Reforma Agraria la intervención que le corresponde, de conformidad con los demás artículos relativos de la nueva Ley General de Bienes Nacionales que en fecha muy próxima seguramente será aprobada.



# La incorporación de terrenos ejidales y comunales al desarrollo urbano

**LEONARDO RIVEROS FRAGOSO\***

## Introducción

En el párrafo tercero del Artículo 27 de nuestra Constitución se establece que la propiedad en México estará sujeta a las modalidades que dicte el interés público y que el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación estará regulado en beneficio social, con cuatro objetivos fundamentales: hacer una distribución equitativa de la riqueza pública; cuidar de su conservación; lograr el desarrollo equilibrado del país, y mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana.<sup>1</sup>

\* Titular del Órgano Interno de Control de la Procuraduría Agraria.

<sup>1</sup> La Constitución se reformó en su Artículo 27, párrafo tercero, con fecha 29 de enero de 1976, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de febrero del mismo año a instancias de una reforma propuesta por Luis Echeverría Álvarez, introduciendo el siguiente texto: La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas



Con esta distinción se significa que el mejoramiento de las condiciones de vida en cada caso implica acciones distintas en el contexto de nuestra Carta Magna, por ejemplo, si hablamos de medidas para mejorar las condiciones de vida de los habitantes rurales, debemos referirnos obligadamente a la proscripción del latifundio, a la protección de la pequeña propiedad o al fomento de las actividades agropecuarias y forestales; en cambio, en materia urbana y también a manera de ejemplo, las medidas se refieren a la constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano, a los usos que los particulares pueden dar a sus propiedades o a los destinos que las autoridades prescriben para satisfacer necesidades públicas en los centros urbanos.

Para los fines de la presente exposición, lo interesante es que, hasta 1976 en que se introduce la reforma, el artículo en comento sólo regulaba la garantía constitucional de la propiedad y la reforma agraria; así que, la diferencia formal entre el medio rural y el urbano que dio nacimiento a la legislación en materia de asentamientos humanos fue muy posterior a la problemática de la incorporación del suelo rural al desarrollo urbano, que inició su efervescencia alrededor de los años cuarenta.

No obstante esta prístina distinción en el texto constitucional, la división en la práctica entre lo rural y lo urbano no es una línea definida con precisión y cla-

---

provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad...” Posteriormente, en la época de Miguel de la Madrid se reformó con fecha 29 de julio de 1987, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto del mismo año, para contemplar los aspectos ecológicos y de fomento a la agricultura, señalándose en la parte relativa: “...para preservar y restaurar el equilibrio ecológico [...] para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural...” Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, página web [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx).





ridad, en realidad es una franja en la que se observa un paisaje rural salpicado de construcciones aisladas que no denotan una traza urbana definida, o en el mejor de los casos, se puede apreciar una retícula que destaca en medio de un ambiente bucólico, pero siempre tiene una conformación dinámica y cambiante, hasta que, sin lugar a dudas, se consolida el área urbana. Esta franja se mueve todos los días en la mayoría de las ciudades de nuestro país, hasta ahora por regla general, en una sola dirección: de la ciudad hacia el campo.

Pero además, la incorporación de los terrenos rurales al desarrollo urbano no necesariamente se hace apegada a las normas aplicables de nuestro sistema de derecho, sino que también se hace de manera irregular<sup>2</sup> y en todo tipo de propiedad, a saber: estatal, federal, particular,<sup>3</sup> ejidal o comunal, pero un altí-

<sup>2</sup> Es conveniente aclarar que la palabra irregular la utilizamos para referirnos a suelo que no reúne los requisitos para incorporarse al desarrollo urbano dentro del marco de nuestra legislación, no sólo en cuanto a los aspectos de la propiedad, sino a las condiciones y requisitos de cualquier ordenamiento, como sería el caso de las licencias, autorizaciones o permisos en materia urbana y ambiental.

<sup>3</sup> La Dra. Ma. Soledad Cruz Gutiérrez, en su análisis denominado *Hacia una nueva interpretación del papel de la tenencia de la tierra en la apropiación del suelo urbano* (publicado en Servicios y Marco Construido (1999) 2º Congreso RNIU, Investigación Urbana y Regional, Balance y Perspectivas, UAM-Azcapotzalco), habla de diferentes formas de “propiedad” privada como “pequeñas propiedades”, “terrenos de los pueblos”, “pequeñas propiedades de los pueblos”, “ranchos”, “haciendas” (p. 94) etc., que en realidad no son más que descripciones en los planos que hay en la Secretaría de la Reforma Agraria, como ella misma lo menciona (p. 93), y que se refiere a colindancias genéricas o imprecisas de los polígonos que ahí se consignan, porque los ingenieros no realizan un análisis documental cuando dibujan los planos; así que no se puede decir, como concluye de esta observación que “...si esto es así, no estamos ante un concepto nítido de propiedad privada...” pues el término propiedad tiene un significado unívoco en el Derecho, que se refiere al poder jurídico que tiene una persona física o moral para utilizar de manera exclusiva los derechos de uso, disfrute y disposición de un bien; por lo tanto, para acreditar la propiedad, invariablemente tendrá que hacerse bajo las formas que reconoce la legislación, de lo contrario estamos hablando del rubro que se conoce como tenencia de la tierra y que por lo regular se refiere a otro tipo de derecho, que es el de la posesión, finalmente no podemos hablar de propiedad privada en oposición a propiedad ejidal y comunal, pues estas formas también son propiedad privada cuyo concepto sirve para distinguirla de los llamados bienes nacionales o propiedad del estado. Por ello, y de manera convencional, en este artículo referiré a la propiedad particular para diferenciarla de la social o corporativa, compuesta por ejidos y comunidades, aceptando desde ahora que la palabra particular, también se llega a usar como sinónimo de la palabra privada, sólo que esta última es la que usó la Constitución en el primer párrafo del Artículo 27.



simo porcentaje se ha venido dando y se dará en terrenos ejidales o comunales, lo que probablemente se explica porque la propiedad social en nuestro país representa cerca de 51%<sup>4</sup> del territorio y abarca, en mayor o menor medida, los predios contiguos a las poblaciones; también porque la baja rentabilidad de la producción rural, ante la expectativa económica que significa su enajenación para usos urbanos, no hace atractiva la conservación de la tierra como medio de producción, pero sobre todo porque tienen un gran mercado, ya que son más baratos y de fácil transmisión cuando su incorporación al desarrollo urbano es informal.

El fenómeno de la incorporación de los terrenos ejidales y comunales al desarrollo urbano tiene diversos enfoques desde los cuales se puede analizar, como pueden ser los impactos urbanos, las consecuencias ambientales, las transformaciones de la economía rural, las implicaciones sociológicas, las repercusiones agrarias, las esferas de poder administrativas o sectoriales, el manejo político y social y algún otro que se me pudiera escapar, pero un enfoque básico para entender este fenómeno lo es sin duda el aspecto jurídico agrario, que es el lente mediante el cual vamos a tocar el tema; sin embargo, es necesario tener presente que sólo una visión integral del problema nos llevará a planteamientos sustentables, así que para no caer en una concepción simplista y sesgada, en la medida que sea necesario, nos referiremos al resto de implicaciones para dar contexto a las disposiciones legales.

En consecuencia, el objetivo de este trabajo es dar una panorámica general de la manera en que se han incorporado los terrenos ejidales y comunales al desarrollo urbano y su relación con las disposiciones jurídicas de orden agrario, así como describir la forma en que la interacción de ambos, fenómeno y leyes, determinó derroteros diferentes en el transcurso de su evolución y, por último, ha-

<sup>4</sup> *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, Secretaría de Desarrollo Social, Talleres Gráficos de México, México, diciembre, 2001.



cer algunas consideraciones hacia el futuro sobre la legislación actual, pero advirtiéndole que éste es un primer acercamiento y por ello no se agota el análisis ni se perfilan todas las conclusiones posibles.

Para abordar el tema, se identificaron tres momentos definidos por los que ha pasado la incorporación de terrenos ejidales y comunales al desarrollo urbano; el primero, denominado *la irregularidad*, va de principios de los años cuarenta a mediados de 1973<sup>5</sup> en que por decreto del 7 de agosto, se crea el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, etapa caracterizada por una ocupación fuera de toda norma urbana y agraria, y sin una regulación para el caso; la segunda es la de *la regularización*, que abarca el periodo comprendido entre la creación del Comité como antecedente de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra —CORETT—, a la expedición de la Ley Agraria el 26 de Febrero de 1992, que se refiere a la manera en que el Estado mexicano decidió afrontar el problema y a su política de reservas territoriales para controlarlo, y la tercera, identificada como *la desregulación*, que va de la expedición de la Ley Agraria a la fecha y que se caracteriza por cambios a la legislación agraria que modifican el régimen de protección de la propiedad de los núcleos de población y a la forma de regularizar y evitar la irregularidad.

## La irregularidad

Para iniciar este apartado es preciso ubicar las causas que originaron la irregularidad y, siendo múltiples y variadas, sólo aludiré a las que considero las más significativas en este periodo; la primera se refiere al régimen jurídico agrario y la otra a la acelerada ocupación del suelo rural para fines urbanos.

<sup>5</sup> Decreto por el que se crea el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1973.



## La regulación agraria

En el primer caso, existe la idea de que las disposiciones agrarias que sacaron del mercado formal a los terrenos ejidales y comunales debieron modificarse cuando menos en lo que atañe a los predios cercanos a las ciudades para constituir su reserva de crecimiento, pero esto, que parece muy obvio, era una alternativa de muy difícil realización en el momento en que se requirió, y debido a lo profundo de sus razones es necesario, aunque brevemente, referirse a sus antecedentes para descubrir por qué estas normas fueron inamovibles hasta 1992.

El concepto “Pueblo” como persona ficticia está basado en la diferencia entre la vida y necesidades de los individuos con las de los pueblos como entidad social; en el primer caso, las personas físicas están sujetas a males y circunstancias que dan una perspectiva diferente de lo que son las posesiones terrenales, la vida humana, aun ahora, difícilmente rebasa los 100 años, en cambio los pueblos tienen horizontes más amplios y deben ser más cuidadosos y conservadores para estar provistos de lo necesario en todo tiempo.

Eso no quiere decir que el pueblo no esté compuesto por personas físicas, pues cuando las coordenadas tiempo y espacio se unen asistimos a la encarnación del pueblo, sin dejar de reconocer que el pueblo es algo distinto a ellos, al grado que no es poco común escuchar las expresiones “el pueblo quiere”, “el pueblo opina”, “lo que realmente el pueblo necesita es que lo escuchen”, aunque cada una de estas personas asumen la responsabilidad de velar por la conservación de los bienes que les han dado subsistencia, porque deberán transmitirlos a las generaciones futuras.

Desde que se realizó el reparto de la tierra a partir de la conquista y la colonización del territorio nacional se hizo al amparo del derecho occidental, considerando figuras jurídicas que ya existían en España y que permitían una propiedad corporativa por parte de los pueblos, lo que traía como consecuencia



que estuvieran fuera del comercio pues no se podía privar al pueblo de estos terrenos útiles para fines complementarios de la economía y esparcimiento de sus integrantes.

Esta idea se trasladó a Nueva España y no sólo en el caso de los pueblos de los indios,<sup>6</sup> sino para todos los que se fundaren, incluyendo desde luego los de los españoles, como queda claro de la lectura de las Ordenanzas 129 y 130 de Poblaciones<sup>7</sup> expedidas en 1523, dictándose desde entonces dispo-

<sup>6</sup> Aunque debemos recordar que la idea de propiedad tal como ahora la concebimos, no tiene ninguna relación con la de las culturas de Mesoamérica, como fue el caso de la azteca, los indígenas pudieron asimilar con facilidad la idea de la propiedad de los pueblos, debido a la similitud que tenía con conceptos de dominio de la tierra en la época precortesiana, como la apropiación de los frutos de acuerdo con destinos que tenían su origen en necesidades específicas, como las del culto religioso que satisfacían las tierras conocidas como teotlalpan o las de los barrios identificadas con el famoso calpullalli, y las de las necesidades públicas del mismo calpulli, muy parecidas al concepto español de los propios, conocidas como altepetlalli (Mendieta y Núñez, Lucio, *El problema agrario en México*, Porrúa, México, 1971, pp. 18 y 19), al grado que investigadores como Mendieta y Núñez utilizaron estas similitudes para explicar la “propiedad” indígena y él en particular hizo algunas comparaciones como la de asimilar los propios al calpullalli (Mendieta y Núñez, *op. cit.*, p. 75), aunque desde nuestro punto de vista, el propio más bien sería comparable con el *altepetlalli*, como lo señala el Dr. Isaías Rivera Rodríguez en *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*, Mc. Graw Hill, Serie Jurídica, México, 1994, p. 30.

<sup>7</sup> Corresponden a las leyes XIII y XIV de las Leyes de Indias, que señalan: Ley XIII. Que se señale exido competente para el Pueblo [...] Los exidos sean en tan competente distancia, que si creciere la población, siempre quede bastante espacio, para que la gente se pueda recrear, y salir los ganados sin hacer daño; Ley XIV. Que se señalen dehesas y tierras para propios. Haviendo señalado competente cantidad de tierra para exido, de la población y su crecimiento, en conformidad, de lo proveído, señalen los que tuvieren facultad para hacer el descubrimiento y nueva población, dehesas que confinen con los exidos en que pastar los bueyes de labor, cávalos y ganados de la carnicería, y para el número ordinario de los otros ganados, que los pobladores por ordenanza han de tener, y alguna buena cantidad mas, que sean propios del Concejo, y lo restante en tierras de labor, de que hagan fuertes, y sean tantas como los solares, que puede haver en la población; y si huviere tierras de regadío, assimismo se hagan fuertes y repartan en la misma proporción á los primeros pobladores y las demás queden valdías, para que Nos hagamos merced a los que de nuevo fueren á poblar; y de estas tierras hagan los Virreyes separar las que parecieren convenientes para propios de los Pueblos que no los tuvieren, de que se ayude á la paga de salarios de los Corregidores, dexando exidos, dehesas y pastos bastantes, como está proveído y assí lo executen. Fabila, Manuel, *Cinco siglos de Legislación Agraria*, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México-Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1981, p. 8.



siciones para establecer en los pueblos ejidos y propios<sup>8</sup> en adición al fundo legal que era el caserío o área urbana de los poblados; además, hay otra disposición que suele entremezclarse o confundirse, que se refiere al concepto de bien común contenido en la Ley VII, expedida en 1533,<sup>9</sup> por el Emperador y la Emperatriz, para que los montes y pastos de sus dominios fueran bienes comunes, es decir no fueran objeto de apropiación y fueran disfrutados por españoles e indios por igual.

Desde el inicio de la conquista las condiciones de los indios fueron de vasallaje y se tradujeron en despojo y esclavitud, aunque cuando llegó a oídos de la corona los múltiples abusos cometidos en su contra, no sólo por los españoles en lo individual, sino por las propias autoridades designadas por los reyes, se dictaron medidas especiales para proteger la propiedad y el patrimonio de los indígenas, ordenándose por Cédula Real del 31 de mayo de 1535,<sup>10</sup> que se respetaran sus tierras y que se les levantaran los tributos que se hubieren impuesto más allá de los que los reyes habían ordenado, así como que las tierras que se les hubieren quitado se les restituyeran, preocupaciones que serían objeto de diversas disposiciones hasta llegar al grado de prohibición de la enajenación de las propiedades de los indios,<sup>11</sup> además se ordenaron repartos de tierras a las que se conoció como de común repartimiento cuando el objetivo era entregar un medio de subsistencia a los pobladores, como el postrero de 1812.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Los ejidos se destinaban a la recreación de la población y para dejar en libertad los animales y los propios servían para procurarse ingresos con su explotación, generalmente agrícola, destinándose, entre otras cosas, para el pago de servidores públicos.

<sup>9</sup> Ley VII. Que los montes y pastos de las tierras de Señorío sean bienes comunes. Fabila, Manuel, *op.cit.*, p. 13.

<sup>10</sup> Cédula de 31 de Mayo de 1535, previniendo que se devuelvan a los indios las tierras que se les hayan quitado, *Ibidem*, p. 13.

<sup>11</sup> Instrucción para evitar la venta y enajenación de tierras de Indios, del 23 de febrero de 1781, *Ibidem*, p. 43.

<sup>12</sup> Bando del Virrey Calleja con el real decreto de 14 de enero de 1812, sobre abolición de las Leyes y Ordenanzas de montes y pastos, *Ibidem*, p. 71.



En esta sinópsis histórico-jurídica sólo he destacado disposiciones significativas para tratar de esclarecer que durante la Colonia, en materia de propiedad, se reconocía la individual de españoles e indígenas y que esta última fue objeto de protección especial sacándola incluso del comercio, que adicional a lo anterior existía una propiedad corporativa de los pueblos, que de la figura tradicional de ejidos y dehesas, llegó en algunos casos a repartos de tierras cultivables y, por último, que en general los bosques y los pastos, mientras no fueran titulados, eran propiedad de la Corona permitiendo a sus súbditos el disfrute, para concluir que de todo ello lo que subsistió fue el concepto de la propiedad de los pueblos y éste transitó hasta la Revolución Mexicana en donde se utilizó como eje de la reforma agraria.

Pero hay algo que es necesario aclarar, la propiedad ejidal, como hoy la conocemos, no tuvo su origen en las instituciones de la Colonia, pues aunque en principio se buscó restituir a los poblados de las tierras despojadas, se encontraron con la dificultad de localizar títulos y probar el despojo. Estas restituciones, junto con el reconocimiento de las tierras que los pueblos aún conservaban con o sin título real o virreinal, forman el régimen jurídico que hoy conocemos como “bienes comunales” o “comunal”,<sup>13</sup> que a la fecha no involucra más de 1,500 poblados, así que, como podrá apreciarse, sobre estas bases no podía llevarse a cabo una reforma agraria.

Por eso, la bandera de los pueblos del centro de la República fue la reconstitución de los ejidos que, materializada por Luis Cabrera en su proyecto de Ley de 1912, desembocó en la Ley del 6 de Enero de 1915, y desde entonces a la dotación se le conoció como ejidal.<sup>14</sup> Con ello, nació la propiedad de los

<sup>13</sup> Este es el origen de la clasificación de comunidades de hecho y de derecho, que agrupa a las que tienen los llamados títulos primordiales o de la época de la Colonia y a las de hecho, que no tienen esos documentos pero conservan la posesión de sus tierras desde épocas inmemoriales, sobre el caso véase la Tesis 223, Tomo III, Parte SCJN, p. 158, Registro 391,113, Segunda Sala, Séptima Época, Apéndice de 1995, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



aproximadamente 30,000 ejidos, ya no sólo para fines recreativos y de pastoreo, ni mucho menos para el disfrute común bajo la propiedad del Estado, sino que fueron terrenos para que el pueblo tuviera un medio de subsistencia mediante el usufructo que hicieran sus habitantes, pero la nuda propiedad sólo la tendría el pueblo.

El concepto de pueblo tuvo distintas acepciones desde la Ley del 6 de enero de 1915 y fue regulado estableciéndose categorías políticas equivalentes, en la Ley de Ejidos expedida por Álvaro Obregón el 28 de diciembre de 1920, en su artículo primero, se enumeran con capacidad para recibir tierras por dotaciones o ampliaciones a los pueblos, las rancherías, las congregaciones y las comunidades, pero en el artículo tercero se crea el concepto de núcleo de población con un mínimo de 50 personas, que posteriormente se redujo a 20.

Esto significó un cambio radical en el concepto original, pues ya no se requería la categoría política, ni siquiera la existencia previa del poblado, sino que bastaba con que se juntaran este número de personas con necesidad de tierras, sin embargo, la idea original de que se estaba restaurando una institución jurídica de la Colonia, como era el ejido, subsistió y por eso se legisló sobre dotaciones y ampliaciones de ejidos, aunque en la práctica era una nueva institución jurídica que para ponerla en marcha sólo requería de sujetos capacitados para ser dotados de tierras.

Sobre estas bases se llevó a cabo el reparto de tierras y hubo una actividad muy prolífica para elaborar normas que tenían por objeto regularlo, que desde luego han sufrido cambios y reconsideraciones; pero hasta la fecha subsisten dos principios que son de especial significado para nuestro tema: la propiedad social o corporativa de los núcleos de población y la protección de sus terrenos mediante la substracción del mercado inmobiliario.

<sup>14</sup> El Dr. Isaías Rivera Rodríguez señala que la formalización de la palabra ejido para la dotación se hizo a partir de la Ley del 28 de diciembre de 1920; Rivera Rodríguez, Isaías, *op. cit.*, p. 30.





Estos principios, que tenían fuerte raigambre en el Derecho mexicano, fueron adoptados en la legislación moderna porque uno de los problemas que subyacía era la debilidad económica que siempre ha sido endémica en el medio rural, que a la larga podría propiciar que la tierra entregada fuera vendida o arrebatada a los campesinos beneficiados y así acabar nuevamente concentrada en pocas manos, lo que revertiría el avance social que en aquel entonces representaba llevar a cabo una reforma agraria. Para impedirlo, en primer término, se limitó la propiedad como medio de producción rural y nació la pequeña propiedad, y en segundo, inspirados en la legislación colonial, se estableció una protección que impediría la legal transmisión de este tipo de predios, otorgándoseles la naturaleza de inalienables, inembargables, intransmisibles e imprescriptibles<sup>15</sup> y además se generó un control social, pues la propiedad se otorgó a los poblados, lo que excluía cualquier forma de dominio por los campesinos en lo personal.<sup>16</sup>

Bajo este panorama de antecedentes históricos se explica que la percepción de que el cambio de las leyes agrarias era la forma de evitar la irregularidad, pasa por alto lo que significaba el régimen agrario, pues la revolución fue hecha por los campesinos y al concluir ésta se convirtieron en un factor real de poder, cuya fuerza poco había disminuido en 1940, cuando se empezó a gestar la irregularidad, por lo tanto también eran un importante apoyo político a los gobiernos que se sucedieron en aquella época y cuyos presidentes competían entre sí por ser defensores de las causas agrarias, sin dejar de aceptar que, además, estaban plenamente convencidos de la justeza de estas pretensiones, por lo tanto no era congruente ni factible actuar en contra del principal logro de la lucha armada.

<sup>15</sup> Esta regulación protectora también proviene de la Ley del 6 de enero de 1915 y se repitió en toda la legislación agraria hasta la Ley Agraria de 1992.

<sup>16</sup> Artículo 1°. Se declaran nulas: I. Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades...” Fabila, Manuel, *op.cit.*, p. 272.



Por el contrario, en toda la legislación de este periodo se podrá ver claramente una marcada tendencia no sólo a no modificar el régimen agrario, sino a fortalecerlo, como quedará evidenciado en el capítulo en que más adelante trataremos el análisis de las disposiciones jurídicas que van de la Ley del 6 de enero de 1915 a la Ley Federal de Reforma Agraria.

## La urbanización

Ahora haré referencia a la ocupación acelerada de suelo rural para fines urbanos como la otra causa importante que propició la irregularidad y que también dejará en claro que las leyes agrarias no fueron el motivo exclusivo de la irregularidad.

Durante la época de la Colonia, los españoles implantaron los modelos arquitectónicos del viejo continente sobre algunas ciudades existentes, como el caso de Tenochtitlan en donde, como signo de poderío, se derruyeron edificios y sobre estos se construyeron casas y edificios públicos que requerían los conquistadores, pero en realidad estas fueron las excepciones, porque lo verdaderamente importante fue la fundación y creación de nuevos centros de población, así en el siglo XVI se fundaron cerca de 80 villas y para 1568 ya había aproximadamente 1,268 poblados.<sup>17</sup>

Toda esta efervescencia se mantuvo dentro de un equilibrio, debido en parte al establecimiento de los fundos legales que delimitaba la zona de caserío de los terrenos de cultivo, y a otras que se ocupaban de la forma en que se debían constituir las poblaciones, que iban de lo elemental como la Ley I —“Que las

<sup>17</sup> Covarrubias, Francisco (1986), “La formulación del sistema urbano en la época colonial”, Ponencia presentada en el II Congreso Iberoamericano de Urbanismo, México, p. 6, citado por Estefanía Chávez de Ortega, en “Urbanismo en ciudades medias y pequeñas”. Prácticas operativas para la elaboración y revisión de planes y programas de desarrollo urbano, UNAM-CH-PUEC, México, 1996.



nuevas poblaciones se funden con las calidades de esta ley”—, dictada en 1523,<sup>18</sup> hasta la famosa Real Ordenanza de Felipe II, expedida el 3 de mayo de 1576, que se ocupa en detalle de diseño urbano y elementos arquitectónicos referido a sitios, plazas, calles y edificios públicos; por lo tanto, durante todo este periodo, no se presentó ningún conflicto entre el medio rural y urbano que hubiera reclamado alguna disposición sobre el particular, ya que aun en los casos de los asentamientos no planificados, los espacios eran tan grandes que las áreas urbanas no reñían con el cultivo de la tierra o cualquier otra actividad agropecuaria o forestal.

Aunque a partir de la Independencia hubo una gran concentración de la población en la Meseta central, con lo que poco a poco los límites de los fundos legales fueron superados y no siempre se siguieron las formalidades para ampliarlos, el crecimiento de las ciudades de alguna manera se avino a las circunstancias y limitaciones que representaba la topografía o la voluntad de los propietarios de la tierra.

En cuanto a la propiedad de los poblados continuó bajo el amparo de las disposiciones jurídicas que se dictaron en la Colonia y, a pesar de que se trataba de un nuevo Estado, no se dictaron nuevas normas sobre el particular, sino que se respetaron los principios básicos sobre los que se había constituido y así continuaron durante la vigencia de las Leyes de Desamortización y los cambios a la Constitución de 1857, que abolieron la propiedad de las corporaciones civiles y

<sup>18</sup> Como dato curioso, transcribo una parte de este documento, que se refiere a los lugares para la fundación de los pueblos, en la que se establece entre otras cosas que: “...no elijan sitios para poblar en lugares muy altos, por la molestia de los vientos y dificultad del servicio y acarreo, ni en lugares muy baxos, porque suelen ser enfermos: fundense en los medianamente levantados, que gocen descubiertos los vientos del norte y mediodía: y si hubieren de tener sierras o cuestras, sean por la parte de levante y poniente; y si no pudieren excusar de los lugares altos, funden en parte donde no estén sujetos á nieblas, haciendo observación de lo que más convenga á la salud, y accidentes, que se puedan ofrecer: y en caso de edificar á la rivera de algún río, dispongan la población de forma que saliendo el sol, dé primero en el pueblo que en el agua...” Fabila, Manuel, *op.cit.*, p. 6.



dentro de ellas las de los pueblos,<sup>19</sup> en la Reforma, en el Porfiriato, situación que se mantuvo hasta la Revolución y en específico hasta el primer ordenamiento federal sobre reforma agraria expedido el 6 de enero de 1915, que le devolvió personalidad jurídica a los pueblos para la defensa de sus propiedades.

Durante este tiempo, la planificación del desarrollo urbano caminó de manera paralela a la legislación agraria, pero sin ninguna relación entre sus disposiciones, sólo que las leyes dedicadas al reparto agrario avanzaron con mucho más celeridad que las urbanas y rápidamente generaron el Derecho agrario como una nueva rama del Derecho,<sup>20</sup> lo que sucedería para el Derecho urbano hasta la década de los ochenta.

Así que la forma virreinal de que cada pueblo tuviera un fundo legal fue relegada y no se pensó en la delimitación de las áreas urbanas, sino hasta épocas muy tardías; además, no se tenía conciencia de que muchas poblaciones y ciudades importantes podrían ver complicado su crecimiento natural por motivo de las dotaciones y ampliaciones de ejidos, que se empezaron a constituir muy cerca de los límites de los centros de población.<sup>21</sup>

Sin embargo las disposiciones en materia agraria, en principio, no tuvieron ningún efecto importante relacionado con la situación urbana, porque desde su inicio la legislación agraria exceptuó a los centros de población de cualquier afectación agraria y la expansión de las ciudades estaba determinada por el cre-

<sup>19</sup> Mendieta y Núñez, Lucio, *El problema agrario en México*, Porrúa, México, 1970, pp. 130 y 131.

<sup>20</sup> Mendieta y Núñez, Lucio, *Introducción al Estudio del Derecho Agrario*, Porrúa, México, 1966, p. 23.

<sup>21</sup> Prueba de ello es que desde la Circular número uno de la Comisión Nacional Agraria, expedida el 14 de abril de 1916, se estableció que para el señalamiento de los ejidos, se tomarían como base las disposiciones de la legislación española, midiéndose desde el centro del poblado en las 4 dimensiones de los puntos cardinales, la extensión de “dos kilómetros y noventa y cinco metros” y cuando no fuera posible trazar de esta forma el cuadrángulo, se podría trazar otro pero con la “misma figura de cuadro” que tenga “cuatro kilómetros y ciento noventa metros por lado”; lo que fue el antecedente mas lejano del famoso radio legal de afectación que se amplió a siete kilómetros a partir del poblado para encontrar superficies afectables y que provocó en el caso de algunas poblaciones y ciudades importantes. Fabila, Manuel, *op.cit.*, pp. 285 y 286.



cimiento natural de su población mediante la reproducción biológica, lo que hacía que la demanda de suelo fuera previsible entre una generación y otra, independientemente de que había suficientes espacios urbanos para atenderla, por lo que no había una ocupación de suelo urbano particularmente preocupante dentro de la propiedad de los pueblos, de hecho en el discurso pronunciado por el diputado Luis Cabrera en 1912, deja claro que dentro de los ejidos, los propios y los “cascos”, que eran la circunscripción destinada a la vida urbana de los pueblos,<sup>22</sup> no había por que ocuparse de estos últimos. En otras palabras, no había ningún problema que ameritara propuestas legislativas.

Durante el decenio de 1930 se inició la promoción del turismo y la industrialización que avanzaron de una manera incipiente, porque el Gobierno tenía más presente el problema del reparto agrario, como se puede observar de las grandes afectaciones que llevó a cabo el presidente Lázaro Cárdenas en la Laguna y Yucatán.

De 1940 a 1946 se empezó a gestar un cambio que sería radical en nuestra vida económica y política pues el comercio con Europa representaba 33% del total entre 1937 y 1938 y ya para 1946 sólo era 5% de las importaciones y 2.0% de las exportaciones; en cambio, Estados Unidos absorbió 90% de las exportaciones mexicanas en 1940 y suministró 90% de las importaciones en 1944.<sup>23</sup> Una de las consecuencias en el aumento del comercio fue una mayor participación financiera estadounidense enfocada a la industria manufacturera, con lo que la economía dejó de basarse exclusivamente en la exportación de materias primas para empezar a sustentarse en la industria de la manufactura, de esta manera se inició la transformación del sistema económico de una economía agropecuaria

<sup>22</sup> *Idem*, p. 225, tomado del *Diario de los Debates* de 3 de diciembre de 1912.

<sup>23</sup> Investigación de Ana Paola Riveros sobre análisis de Nighth Allan, en “México, 1930-1946” contenido en “Panorama de la Economía”, tratado en la obra *De la Revolución Mexicana al Desarrollo Estabilizador, Problemas de la realidad Mexicana Contemporánea*, Departamento Académico de Estudios Generales, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2001, p. 207.



con un desarrollo industrial incipiente, hacia un desarrollo industrial pleno concentrado en unas cuantas ciudades.

Lo que además tuvo un importante apoyo en una demanda interna que poco a poco se iría convirtiendo en una demanda cautiva y que provocaría el aumento del capital estadounidense a nuestro país por el atractivo de los rendimientos,<sup>24</sup> pues la guerra redujo la afluencia de importaciones americanas y se empezaron a tomar las medidas de protección de la industria para generar la política de sustitución de importaciones a lo que contribuyó la devaluación del peso en 1948-1949 y la de 1954, pasando el peso de \$4.85 a \$12.50<sup>25</sup> por dólar.

El éxito de esta política quedó de manifiesto en el crecimiento del Producto Interno Bruto, que entre 1940 y 1960 pasó de 21,700 a 74,300 millones de pesos (en precios constantes de 1950, ajustándose así a la inflación). Año en que la participación en el Producto Interno Bruto de la manufactura fue de 19.3% y llegó en 1979 a 24.9%; en cambio, la agricultura pasó de 16.2% en 1960, a 9.0% en 1979.<sup>26</sup>

El auge trajo consigo un cambio sin precedente en la vida urbana, no sólo por la explosión demográfica, pues si bien es cierto que se aceleró el crecimiento de la población en el decenio de 1940, de 20 pasó a 36 millones en 1960, con una de las tasas de crecimiento más altas del mundo (alrededor de 3.6% anual) y a 70 millones en 1980,<sup>27</sup> no menos lo es que en este periodo se inicia y desarrolla una concentración masiva de la población en los centros urbanos en desarrollo que se convirtieron en un atractivo irresistible, no sólo para los habitantes

<sup>24</sup> *Idem*, p. 208.

<sup>25</sup> Investigación de Ana Paola Riveros sobre análisis de Smith, H. Peter en "México 1946-1970" contenido en "Panorama de la Economía", tratado en la obra *De la Revolución Mexicana al Desarrollo Estabilizador; Problemas de la realidad mexicana contemporánea*, Departamento Académico de Estudios Generales, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2001. p. 238.

<sup>26</sup> *Idem*, pp. 238 y 239 (visto en *Statistical Abstract of Latin America*, vol. 21, Latin America Center, Los Ángeles, 1983).

<sup>27</sup> *Idem*, p 224.



del medio rural, sino para los de otras ciudades que no tuvieron un desenvolvimiento industrial, aunque este fenómeno no sólo se debió al apoyo que se le dio a la industria, sino a la desatención al campo y a medidas que afectaron los rendimientos económicos de la producción agropecuaria como el sistema de precios de garantía y de control estatal de la distribución de granos básicos, lo que al final de cuentas vino a representar una “transferencia a gran escala de recursos del campo a la ciudad”,<sup>28</sup> aunado a los apoyos que se dio a las ciudades que se vieron favorecidas en renglones fundamentales como medicina social, prestaciones laborales, educación, comunicaciones, esparcimiento y comodidades.

En términos de ocupación de suelo, la combinación de estos dos factores, demografía y atracción de la población hacia los centros urbanos, potenció la conversión de suelo rural en suelo urbano dentro de un lapso muy corto que produjo una aceleración que trajo consigo la imposibilidad de controlarlo, lo que dio lugar a un fenómeno único y probablemente irrepetible que cambió para siempre el esquema de desarrollo urbano imperante hasta entonces y cuyas consecuencias aún están presentes.

El proceso de urbanización acelerada se puede comprender rápidamente, si consideramos que en 1900 únicamente 9.2% de la población mexicana vivía en ciudades (definidas como comunidades de 20 mil habitantes o más). En 1940, la cifra había ascendido hasta ubicarse en 18%, pero ya en 1970 era alrededor de 35%.<sup>29</sup>

Ni el Estado, en su sentido más amplio (Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial a nivel federal y local) ni mucho menos el sector privado y social realizaron acciones que correspondieran a las dimensiones del problema que permitiera esperar una atención que pudiera resolverlo o cuando menos encauzarlo, de hecho ni siquiera estuvieron en condiciones de preverlo ya que era inimaginable la

<sup>28</sup> *Idem*, p. 243.

<sup>29</sup> *Idem*, p. 245.



demanda de suelo para el desarrollo urbano que traería consigo este esquema económico.<sup>30</sup>

Esta afirmación se evidencia ante el hecho de que se carecía de un sistema de planeación para los asentamientos humanos, es decir, no había forma de coordinar una política a nivel nacional que permitiera tomar medidas para diagnosticar y prever los flujos de población hacia los centros urbanos.

Sin embargo algo se hizo, a partir de 1948 se procuró generar una forma de inducción de los asentamientos humanos mediante planos reguladores y el Gobierno Federal inició la promoción para su elaboración desde la recién creada Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; posteriormente, entre mediados de los años cincuenta y sesenta actuó la Subsecretaría de Urbanismo de la Secretaría del Patrimonio Nacional, junto con otras instituciones de la época como las Juntas Federales de Mejoras Materiales y la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano del País en la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas,<sup>31</sup> que desde la planeación trataron de manejar la situación con acciones inductivas hacia las autoridades locales, ya que el Gobierno

<sup>30</sup> Algunos diagnósticos oficiales e investigadores ubican el inicio del fenómeno a partir de la década de los cuarenta, sin embargo, ya para entonces se había percibido un anormal crecimiento de la ocupación de suelo y un deterioro creciente de las condiciones de la vida urbana por la falta de servicios, lo que sin duda es un rezago urbano íntimamente ligado al tema que nos ocupa, es el caso del Reglamento de Asociaciones Pro-mejoramiento de las Colonias del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de marzo de 1941, en el que en sus Considerandos: “Que el número de colonias en la Ciudad de México y sus contornos ha venido aumentando en los últimos años de una manera inusitada, por el afán muy justificado de llegar a poseer una casa propia; que por regla general los vecinos de las colonias de reciente formación han adoptado la práctica de fundar Uniones, Juntas y otros organismos para la defensa de sus derechos. Para ayudarse mutuamente y para otros fines que ameritan la ayuda de la Autoridades; pero que no siempre estas agrupaciones cumplen con tan loable finalidad, sino que con frecuencia se convierten, como la experiencia lo ha demostrado en instrumentos de especulación y abuso en perjuicio de los mismos colonos....” (tomado de anexo 3 de: Azuela de la Cueva, Antonio, en su obra *La ciudad, la propiedad privada y el Derecho* (Centro de Estudios Demográficos y Desarrollo Urbano. El Colegio de México, 1a. reimp., 1999, pp. 84 y 85.

<sup>31</sup> Chávez de Ortega, Estefanía, *op. cit.*, p. 38.





Federal no tenía facultades para intervenir en materia urbana, pues hasta 1975 el desarrollo urbano era facultad única de las autoridades locales. Por lo tanto adoptar los planes no era obligatorio y más bien sirvieron como referencias para los gobiernos de las ciudades que los elaboraron, entre otras cosas porque no les podían dar ninguna fuerza legal y porque en la mayoría de los casos se ocupaban de generalidades mediante la circunscripción de polígonos y desde luego no tocaban el problema de la irregularidad.

El otro medio de control que había a la mano eran las disposiciones sobre fraccionamientos,<sup>32</sup> pero en el caso no se aplicaban ni se podían aplicar, porque sólo servían para normar el suelo que estaba dentro del mercado regular y que podía reunir los requisitos legales para ser lotificado. Además, estos medios para obtener suelo que se pudiera incorporar formalmente al desarrollo urbano no podían servir para llenar esta necesidad por múltiples razones, pero baste señalar que se trataba de negocios particulares cuyo legítimo objetivo era el lucro y su alcance era limitado a cada proyecto, sin un programa ni una visión global, lo que estaba reñido con la necesidad de tierra barata y suficiente que reclamaba la situación y que sólo se podía dar mediante una solución planeada de manera integral, bajo estrategias que incorporaran a las autoridades federales, estatales y sobre todo municipales y que estuviera soportado con un esquema viable de financiamiento.

La velocidad con que se requería poner suelo con servicios a disposición de los demandantes, implicaba una inversión altísima en urbanización que aumentaría el costo de la tierra y el Estado no disponía de los recursos ni organización para llevar a cabo esta empresa.

<sup>32</sup> Destacan en esta materia los casos del Reglamento de Fraccionamiento de Terrenos del Distrito Federal expedido en 1941; Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1976; Ley sobre Planeación General de la República y Ley de Fraccionamientos del Estado de México de 1958. Azuela de la Cueva, Antonio, *op. cit.*, pp. 60, 61, 62 y 90, pie de página 9.



Por otro lado, el eslabón más delgado de la cadena lo representaba las clases populares, pues la riqueza producida por la industrialización no se había repartido a través del salario,<sup>33</sup> así que, una gran parte de la necesidad del suelo no podía ser pagada por los ocupantes al precio de la tierra regular urbanizada.

No puede pasar inadvertido que el principal motivo de la ocupación de terrenos ejidales y comunales fue la vivienda y que el tipo de vivienda que en ellos se empezó a construir pertenece a la categoría de la autoconstrucción, con materiales de baja calidad o reciclados y sin servicios, cuya diferencia con el mercado formal da lugar a “dos tipos de ciudades: una regularizada y otra irregular”,<sup>34</sup> así que cuando el Estado intervino, lo hizo tratando de evitar las áreas irregulares, con criterios limitados a la resolución parcial de problemas de vivienda y no de suelo, mediante programas de organismos especializados como INFONAVIT o FOVISSSTE, que buscaron tierra bajo esquemas de acceso al suelo regular para sus acciones de vivienda.

Visto por el lado del problema urbano que se estaba generando, ¿era comprensible que las autoridades de la época no se dieran cuenta de esta situación?, en realidad el problema estaba claro y lo convirtieron en solución, porque la irregularidad en la tenencia de la tierra era una alternativa para satisfacer la demanda sin invertir en el financiamiento del desarrollo urbano, que fue y ha sido uno de los problemas fundamentales del crecimiento de las ciudades en nuestro país, así que consciente o inconscientemente se tomó la decisión de permitir la ocupación irregular ante la imposibilidad de contenerla por la vía regular de la oferta

<sup>33</sup> Alrededor de la década de los cuarenta, la inversión en el sector manufacturero se quintuplicó demandando mano de obra barata que fue satisfecha por la vía de la inflación, pues los precios casi se triplicaron, pero el salario mínimo apenas si se duplicó; la producción manufacturera creció casi 50%, iniciándose un auge de construcción en las ciudades mas importantes, pero con mucho la Ciudad de México superó a todas ellas. Investigación de Ana Paola Riveros, *op. cit.*, p. 215.

<sup>34</sup> Maya, Esther, *El sector privado y la vivienda de interés social, en la zona metropolitana de la Ciudad de México*, impreso por Su Casita, Hipotecaria, México, 1999.



de suelo, por eso vemos que en el periodo 1940-1973 las disposiciones sobre regulación urbana no tocan este aspecto.

## El mercado inmobiliario urbano ejidal y comunal

Desde que la frontera urbana se fue ubicando a las puertas de los ejidos y de las comunidades, se fueron realizando adquisiciones de terrenos que se sumaron al mercado inmobiliario de las ciudades; pero si en general el “Mercado Inmobiliario es virtualmente un vacío de conocimiento”,<sup>35</sup> el de terrenos ejidales y comunales fue prácticamente inexplorado porque sus agentes se movieron en la clandestinidad, ya que fue un mercado negro de la tierra debido a su naturaleza de ilegal y esto limitó el acceso a las fuentes de información, así que no hay información precisa para saber cómo se fue integrando, ni las características de su conformación; pero no hay duda de su existencia y si aceptamos que el mercado está formado por submercados, es decir agrupaciones que se caracterizan por inmuebles que representan opciones reales para quienes pretenden satisfacer la necesidad de un terreno,<sup>36</sup> entonces los terrenos ejidales llegaron a formar un submercado importante en las principales ciudades de nuestro país.

Las características de este submercado no están determinadas por la ubicación, el tipo de fraccionamiento, los accesos o cualquier otra relacionada con el inmueble, sin por la capacidad de pago de los compradores.

<sup>35</sup> Kunz Bolaños, Ignacio, *El mercado inmobiliario habitacional de la Ciudad de México*, Centro de Investigaciones y Estudios de Posgrado de la Facultad de Arquitectura, UNAM, México, Plaza y Valdés, p. 21.

<sup>36</sup> *Idem*, p. 57.

<sup>37</sup> Azuela de la Cueva, Antonio, *op. cit.*, señala que no se puede hablar de falta de formalidad en las transmisiones irregulares, ya que en estos casos existen otros mecanismos que deberían más bien ser designados como “multiformales” y no informales; sin embargo consideramos que en este caso siempre se habla de la forma que el derecho prescribe para considerar la validez de un acto de acuerdo con las normas que lo regulan; por eso, cuando nos referimos a lo formalizado, quiere decir que ha quedado perfeccionado el acto con



La prohibición legal que serviría para sacarlos del mercado formal<sup>37</sup> por ser inalienables, imprescriptibles, inembargables y en general intransmisibles, entrañaba un alto riesgo para quien la violara pues no había ninguna protección legal, pero su vecindad con la ciudad no podía ser soslayada, entonces considerando que su valor<sup>38</sup> no era alto, pues habían sido recibidos en dotación, que desde luego era gratuita, y que no tenían ninguna inversión para dotarlos de servicios, la opción obvia fue fijar un precio muy por debajo del resto de bienes inmuebles y más bien atendiendo a la capacidad de pago de los posibles compradores.<sup>39</sup>

En efecto, los potenciales adquirentes en su mayoría no habían sido absorbidos aún por la economía formal o estaban en los estratos más bajos de ésta y no tenían los recursos para acceder al mercado formal, unido al hecho de que el riesgo no estaba presente en ellos en la misma dimensión que lo estaba en quienes tenían instrucción o cuando menos una cultura urbana acendrada, a la par de que los trámites para la adquisición de propiedad inmobiliaria les eran ajenos y fuera de su realidad.

Así que, junto con los terrenos particulares irregulares que de hecho tenían precios similares aunque dependiendo de la localidad había más disposición de

---

los signos exteriores que la ley exige, por lo tanto es correcto hablar de actos formales y no formales o desprovistos de forma, para evitar la confusión que se puede presentar con el vocablo irregular que es más general y que en el contexto del presente análisis se utiliza para significar en las transmisiones, incorporación del suelo, asentamiento humano o cualquier otro concepto en que se use, que existe una anomalía que los desvincula de lo prescrito por cualesquier norma pero no necesariamente por la forma. En particular consideramos que la expresión mercado formal es especialmente descriptiva pues se trata de los inmuebles que cumplen con la forma para acreditar su propiedad y su legal transmisión y que por este solo hecho lo compradores perciben seguridad jurídica y por ello tienen un mejor precio en el mercado, sin involucrar ningún otro tipo de anomalía

<sup>38</sup> La palabra “Valor” está utilizada en la acepción económica que tiene que ver con los costos de adquisición, producción y otros relacionados con las características objetivas del bien. Ramírez Favela, Eduardo, *Valuación, apreciación o pronósis inmobiliaria*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, p. 65.

<sup>39</sup> *Idem*, pp. 58 y 59.



unos que de otros, ésta fue la única opción para adquirir suelo urbano para las clases económicamente débiles: sin formalidad en su transmisión, sin pago de urbanización, sin licencias de construcción, sin pago de plusvalías ni impuestos, sin pago de derechos y honorarios pero, sobre todo y por todo ello, al alcance de su bolsillo.

Por estas razones, se creó un submercado continuo y creciente enmarcado por todo un comportamiento social (en él se involucraron no sólo ejidatarios, comuneros y colonos, sino autoridades, organizaciones sociales e inversionistas) que estuvo determinado por múltiples conductas, que a su vez tuvieron tres motores básicos: necesidad, lucro y especulación.

El conocimiento de la dimensión de este submercado inmobiliario en el periodo de la irregularidad está sujeto a estimaciones y proyecciones que tampoco nos dan una cifra precisa, pero sí podemos tener una idea clara de su magnitud. La CORETT, al inicio de sus acciones, diagnosticó una ocupación irregular que involucraba aproximadamente un millón de lotes, que se puede suponer estaban ocupados por igual número de familias y que, por los promedios de los miembros de las familias que habitan en estas zonas, involucraba aproximadamente cinco millones de mexicanos, en una superficie aproximada de 40,000 hectáreas. El impacto en las ciudades varía considerablemente de una a otra, pero la mayoría fueron motivo de este fenómeno como: Guadalajara, Puebla, Mazatlán, Acapulco, Durango, Culiacán, Tabasco, Lázaro Cárdenas, Chihuahua, Mexicali, Veracruz, Querétaro, Aguascalientes, Oaxaca, Mérida, Campeche, Coatzacoalcos y otras más,<sup>40</sup> incluyendo, desde luego, la Zona metropolitana de la Ciudad de México, donde se ha calculado que la ocupación urbana en terrenos ejidales y comunales abarcó aproximadamente 27% del total de la superficie dedicada a

<sup>40</sup> En algunas ciudades como Monterrey no dejó de darse la ocupación irregular, sin embargo, en este caso se dio sobre otro tipo de propiedades diferente de las ejidales y comunales.



este fin,<sup>41</sup> aunque no hay datos para estimar qué porcentaje respecto de la superficie incorporada al desarrollo urbano de manera irregular, pero es posible que en ciertas zonas sea relativamente mayor, como es el caso de ejidos y comunidades de la zona conurbada del Valle de Cuautitlán, que representan 33.7% de la superficie total municipal y que según estimaciones de la Procuraduría de Justicia del Estado de México, la superficie irregular es mayor que la detectada en propiedad particular.<sup>42</sup>

## El tránsito del fenómeno en la legislación agraria

Ahora analizaré las disposiciones que en materia agraria se dictaron en relación con este fenómeno durante la época de la irregularidad, para tener una visión de cómo percibió el Estado mexicano su impacto en la propiedad social y cuál fue su propuesta de solución.

En el Código Agrario del 22 de marzo de 1934, por primera vez se menciona que al ejecutarse las resoluciones presidenciales y de acuerdo con la necesidad del poblado, se separará la zona de urbanización,<sup>43</sup> lo que refleja una preocupación de carácter urbano dentro de las disposiciones agrarias y también se ve que a estas fechas el pueblo había crecido lo suficiente como para que se hablase de la expropiación de los ejidos “para crear y desarrollar centros urbanos” según se estableció en el Artículo 141 de este ordenamiento legal,<sup>44</sup> e inclu-

<sup>41</sup> Según el estudio de Ma. Soledad Cruz Rodríguez, *op. cit.*

<sup>42</sup> Bernal Mendoza, Héctor, “El colectivismo agrario en la Sierra y Huasteca de Hidalgo”, en *Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria*, núm. 21, Procuraduría Agraria, México, 2002, pp. 190 y 192.

<sup>43</sup> Artículo 133. Al ejecutarse las resoluciones presidenciales, el proyecto de fraccionamiento y adjudicación, se sujetará a las siguientes bases: I. Se separarán, de acuerdo con las necesidades del poblado, la zona de urbanización...”. Fabila, Manuel, *op. cit.*, p. 598.

<sup>44</sup> Artículo 141. Las superficies comprendidas dentro de los ejidos, sólo podrán expropiarse: a) para crear y desarrollar centros urbanos...”. Fabila, Manuel, *op. cit.*, p. 602.



so se proveía que el fondo común de los ejidos y los productos de las expropiaciones se podían destinar, entre otras cosas, para “la ejecución de obras de mejoramiento territorial, como escuelas, obras de irrigación, servicios urbanos, etc.”, relativo obviamente a los ejidos.<sup>45</sup>

Ya para el año de 1940, en la exposición de motivos del nuevo Código Agrario expedido el 12 de agosto de ese año, el presidente Lázaro Cárdenas señala que “las dotaciones de tierras incluirán, en lo sucesivo las superficies necesarias, no sólo para la parcela escolar, sino para el deslinde y fraccionamiento de los fundos legales de los núcleos dotados...”;<sup>46</sup> no obstante lo anterior, en el texto de la Ley la única mención a este término se lleva a cabo en el artículo 85, cuando establece que en la dotación de tierras se considerarán las necesidades para el fundo legal, pero posteriormente en el artículo 132,<sup>47</sup> cuando habla del fraccionamiento de las tierras ejidales para el disfrute de los derechos agrarios individuales, ordena que de acuerdo con las necesidades del poblado se separe “la zona de urbanización” sin volver a tocar para nada el concepto de fundo legal.

De ahí en adelante, en toda la legislación agraria se empezó a cambiar la terminología para tratar de separar el concepto de zona urbana del de fundo legal, seguramente porque el término de fundo legal era aplicable a cualquier centro de población y tenía su propia regulación jurídica, encaminada a resolver los problemas de los centros de población urbanos, sin que tuvieran ninguna relación con los ejidos y comunidades.

Zanjado lo anterior, en el artículo 143 se establecieron las regulaciones que sirvieron de ejemplo para orientar todas las disposiciones relativas a la constitución de las zonas urbanas ejidales, prescribiendo que cada uno de los miembros

<sup>45</sup> Artículo 153. “...Dicho fondo se destinará preferentemente a los objetos siguientes: A) ejecución de obras de mejoramiento territorial, como escuelas, obras de irrigación, servicios urbanos, etc.”, *Idem*, p. 606.

<sup>46</sup> *Idem*, p. 692.

<sup>47</sup> *Idem*, p. 688.



del núcleo de población recibiría un solar y los excedentes podrían arrendarse a los individuos que quisieran radicar en el poblado, pero siempre y cuando se dedicaran a cualquier ocupación u oficio útiles a la comunidad, en otras palabras el motivo de esta área se justifica en función de la necesidad urbana de los ejidatarios y en esta disposición se señalaba que estos vecindados sólo podrían tener los solares sobrantes “después de hechas las reservas de la zona de urbanización destinadas al crecimiento de la población y a la satisfacción de los servicios públicos”,<sup>48</sup> pero a pesar de ello no dejó de reconocerse que la propiedad urbana era diferente de la agraria y que debería ser particular, lo que se establece por primera vez en este mismo ordenamiento en el artículo 90, aunque no con toda la claridad que reclamaría un precepto de este tipo, debido probablemente a la corriente generalizada en materia agraria de proteger de los riesgos del mercado a la propiedad que estuviera dentro de los núcleos de población, aunque su regulación fuera de propiedad particular. El artículo en cuestión prevenía: “...las casas y anexos del solar ocupadas por los campesinos beneficiados en la restitución, dotación y ampliación, *quedarán a favor de los mismos...*”<sup>49</sup>

Luego entonces, desde el principio el tratamiento agrario fue exclusivamente relacionado con el núcleo de población dotado, al grado que se disponía que los estudios y proyectos del fraccionamiento de la zona urbana sólo fueran aprobados por el Jefe del Departamento Agrario. Estas limitaciones no fueron óbice para que la legislación fuera lo suficientemente previsora para hablar de una zona de reserva, lo que también nos da la idea de que las cuestiones relativas a la demanda de suelo ya eran una preocupación de las autoridades de la época.

Sin embargo, desde entonces, los requisitos para titular los solares en las zonas urbanas ejidales estuvieron muy alejados de la dinámica urbana, ya que

<sup>48</sup> *Idem*, p. 732.

<sup>49</sup> *Ibidem*.





obligaba a todos los habitantes a no abandonar el mismo solar durante cuatro años, lo que fue tomado de la legislación colonial sin considerar las necesidades tan diferentes de aquel momento en que se empezaba a regular estas zonas, además, el abandono del solar durante un año implicaba la pérdida de los derechos del poseedor y el solar quedaba a disposición del núcleo de población para adjudicarlo a otra persona que careciera de solar.

La falta de un perfeccionamiento de la propiedad concomitante a la expedición de la resolución presidencial que creaba las zonas urbanas ejidales, marcó el inicio de la irregularidad en estas áreas y fue una pauta generalizada que se mantuvo en toda la legislación agraria hasta 1992, lo que trajo consigo la desvalorización de estas propiedades en los ejidos y el desinterés no sólo en la titulación, sino en la constitución de las zonas urbanas.<sup>50</sup>

En el Código Agrario de 1940 referido, se cambió la descripción de la causa de utilidad pública relacionada con los problemas entre las superficies ejidales cercanas a las ciudades y los requerimientos de suelo urbano de éstas, para que tuviera una descripción más general y para que las expropiaciones de bienes agrarios se justificaran también en función de la instalación de medios de producción al quedar como justificación: “la creación o mejoramiento de centros de población, y de sus fuentes propias de vida”, según la fracción V del art. 165.<sup>51</sup> Por otra parte, en la fracción I del artículo 170 relativo al pago de la indemnización se establece que si la expropiación tuviera por objeto crear un centro urbano, se debería entregar gratuitamente un lote del fraccionamiento correspondiente a cada uno de los ejidatarios que tuvieran derechos parcelarios, adicional desde luego “al valor económico de los bienes expropiados”.

<sup>50</sup> Hubo algunas excepciones, sobre todo en poblaciones importantes en que se siguieron todos los trámites hasta la titulación como el caso de Iztapalapa en que se entregaron títulos a sus ocupantes.

<sup>51</sup> Fabila, Manuel, *op.cit.*, p. 739.



La legislación posterior fue casi inmediata, pues el 31 de diciembre de 1942 se expidió otro Código Agrario que duraría 29 años, es decir el tiempo más prolongado de una legislación agraria y que correspondió a la época del crecimiento urbano y de las ocupaciones de forma irregular en ejidos y comunidades.

Este ordenamiento estableció con toda claridad el carácter de los bienes agrarios como inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y que los actos de particulares o de autoridades administrativas o judiciales, federales o del orden común que hubiera atendido o tengan por consecuencia privar de sus derechos agrarios a los núcleos, serán inexistentes. La claridad de esta disposición no dejaba lugar a dudas de que cualquier ocupación en terrenos ejidales o comunales no podría ser perfeccionada bajo ningún concepto. De esta forma nació “la inexistencia agraria”, diferente de lo que hasta entonces se conocía como nulidad absoluta o inexistencia de los actos jurídicos en la teoría tradicional de las nulidades en el derecho común, lo que implicó, además de la imposibilidad de convalidar los actos, que no era necesario acudir a ningún tribunal para que se declarara la nulidad, sino que bastaba con demostrar que el acto era motivo de alguna superficie dentro del polígono perteneciente al núcleo de población para que no tuviera ningún efecto.

Se puede decir que desde el punto de vista jurídico esta es la norma que da cabida a la irregularidad de toda la ocupación urbana en terrenos ejidales y comunales y se repetiría casi de manera idéntica en la Ley Federal de Reforma Agraria que estuvo vigente hasta 1992.

Sin embargo, esto no dejaba de lado que se buscaran alternativas para evitar la ocupación irregular, como fue el caso de las permutas, pues aunque ya se autorizaban entre los núcleos de población, no es sino hasta 1942 cuando se empiezan a permitir con terrenos particulares, pero sólo cuando la operación fuera evidentemente favorable para el ejido, la aceptara 90% de los ejidatarios y hubie-



ra una opinión favorable de las autoridades agrarias y del Banco de Crédito Ejidal si éste refaccionaba al ejido.<sup>52</sup>

Este tipo de permuta no tenía ninguna justificación relacionada con el reparto de la tierra, como tampoco se podía pensar que los pequeños propietarios o latifundistas tuvieran interés en permutar tierras de mejor calidad y extensión que las que recibían, sino que es claro que la figura se ideó a partir de la necesidad de dar cabida a la venta urbana de estos terrenos mediante el cambio de régimen jurídico.

Sobre los efectos de este precepto hay un punto de vista eminentemente agrario que refleja el senador Manuel Hinojosa Ortiz en una publicación intitulada *Código Agrario y sus reglamentos, prólogo y comentarios*, ley comentada en la que a propósito de la permuta opina: “...con el transcurso del tiempo, la interpretación de este artículo se deformó y se aplicó con tanta frecuencia que la permuta vino [a] hacer el camino para eludir el régimen inalienable e imprescriptible de la propiedad ejidal. Por medio de la permuta se realizó una tremenda especulación con los terrenos ejidales que podían destinarse a fines urbanos, industriales o turísticos.”

Para controlar esta situación, el 15 de abril de 1959 el entonces presidente Adolfo López Mateos expidió el “Reglamento para la planeación, control y vigilancia de las inversiones de los fondos comunes ejidales”, por virtud del cual se crea el “Fondo Nacional de Fomento Ejidal” mediante un contrato de fideicomiso que en su artículo 16<sup>53</sup> prescribía que las permutas de terrenos ejidales pro-

<sup>52</sup> Artículo 146. “...sólo cuando la operación sea evidentemente favorable para el ejido, la acepte el 90% de los ejidatarios y opinen favorablemente a ella la Secretaría de Agricultura, el Cuerpo Consultivo Agrario y el Banco de Crédito Ejidal, en caso de que refaccione al ejido. Citado en *Código Agrario y sus Reglamentos, prólogo y comentarios* de Manuel Hinojosa Ortiz, Talleres Tipográficos de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1960. *Código Agrario de 1942*, Talleres Gráficos de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1960.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p. 116.



cederían cuando se tratara de terrenos por terrenos y no en efectivo, que el particular permutante dedicara los predios a fines agrícolas, bajo pena de rescisión y pérdida de los terrenos que hubiere permutado y que hubiera opinión del comité técnico y de inversión de fondos.

Independientemente de las observaciones jurídicas, porque en realidad se modificaba el alcance de la ley en un reglamento, pues la ley no preveía que las permutas con particulares no fueran válidas en el caso que se destinaran los terrenos ejidales a necesidades urbanas, es evidente la rectificación para que no se usaran las leyes agrarias en detrimento del principio de protección de la propiedad de los núcleos de población.

En las consideraciones que sirvieron de base para expedir el Reglamento, se señala: “Que el éxito de nuestro agrarismo depende de la medida en que se consume y lleve a sus últimas consecuencias a los ideales que movieron al pueblo, con la inflexible rectitud, para impedir que se deformen o nulifiquen las instituciones revolucionarias”.<sup>54</sup>

Por cuanto a la zona de urbanización en el Código de 1942 no hubo mayores cambios respecto a los criterios del Código Agrario de 1940, sólo que se creó el sistema de certificación, es decir, que mientras transcurría el tiempo de los cuatro años y se cumplían los requisitos de pago, se acreditaría la posesión del solar mediante “un certificado de derecho a solar urbano que garantice la posesión”, y sólo hasta que se cumplieran con todos los requisitos se expediría, por el propio Departamento Agrario, el correspondiente título de propiedad.

Catorce años después de la expedición del Código Agrario de 1942, el 25 de marzo de 1954, ya de lleno en la problemática de la ocupación de terrenos ejidales en forma irregular, se expidió “el Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos” y dentro de sus consideraciones el presidente Adolfo Ruiz

<sup>54</sup> *Idem*, p. 114.



Cortines señalaba como una preocupación y justificación para la expedición del reglamento “que, a veces, con el pretexto de dar zonas de urbanización a algunos poblados cercanos a ciudades se ha hecho en realidad una ampliación de los fundos legales de éstos o de sus zonas urbanas, pagándose cantidades irrisorias a los ejidatarios, con lo que, además de las irregularidades que antes se anotan, se sustrae parte del patrimonio de los ejidatarios al régimen jurídico que los protege, colocándolo como instrumento de especulación inmoral y contraviniendo los postulados que inspiran la Reforma Agraria”.<sup>55</sup>

La creación de las zonas urbanas ejidales, a lo más que aspiraba era a “agrupar a los campesinos para facilitar la tarea de llevar al campo los beneficios del agua potable, la electricidad y, en general, los servicios públicos indispensables para proteger la salud y promover el progreso en el medio rural”;<sup>56</sup> como se establece en la justificación de Reglamento, pero lo que era sobresaliente es que el gobierno estaba preocupado porque se estaba generando un negocio fuera de control, que en él participaban los ejidatarios, aunque no con las mayores ganancias y que en consecuencia el régimen de protección jurídica de la propiedad ejidal era ineficaz frente al avance urbano.

La respuesta fue, como era de esperarse, que el Reglamento complicaba más la posibilidad de la titulación en zonas urbanas ejidales, entre otras cosas ordenando que el Departamento Agrario realizara periódicamente inspecciones en las zonas de urbanización para comprobar que no hubiera invasiones de particulares en áreas destinadas a servicios públicos o de usos comunes como plazas, jardines, parques deportivos, mercados, etc., y ver si el adjudicatario había construido su casa habitación y habitado, así como la fecha en que hubiera ingresado al inmueble con el número de personas que con él vivieran y si el solar conservaba sus dimensiones originales. Estas inspecciones se llevarían a cabo cuando

<sup>55</sup> Hinojosa Manuel, *op. cit.*

<sup>56</sup> *Idem*, p. 291.



menos cada año durante los cuatro años previos a la titulación y expresamente prohibía la expedición de títulos de solar urbano al mismo tiempo que se dictara la resolución presidencial que adjudicara los solares urbanos, es decir si un ejido tenía una zona urbana irregular, no podía regularizarse con la resolución presidencial, sino que a partir de ésta contaban los términos y el cumplimiento de los requisitos para que se pudiera titular el solar. Pero además era posible la privación de los derechos del solar urbano, por falta de pago, por abandono por más de un año, cuando no construyera su habitación y hubieran transcurrido los cuatro años y cuando se hubiera incurrido en acaparamiento de solares directamente o por interpósita persona.

Como se podrá observar no era posible que, ya que hablamos de 1954, la alternativa para el crecimiento de las ciudades fueran las zonas urbanas ejidales o las permutas.

En realidad la alternativa que se había escogido y que contenía las disposiciones del Código Agrario de 1942 fue la de la expropiación, bajo la misma causa de utilidad pública de creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida. El criterio para el pago de las indemnizaciones fue tomar como base el valor económico de los bienes expropiados y desde aquí se empezó a abrir una brecha entre el valor que estos predios tenían en el mercado inmobiliario y el que se les empezó a dar como valor económico de la tierra como un medio de producción rural.

Esta diferencia provocaría años más tarde la resistencia de los ejidatarios a ser expropiados cuando, y más aún, si había la posibilidad de pagar la expropiación con bienes equivalentes a los expropiados, pero en cuanto a su calidad rural, según lo preveía el artículo 192 de este Código, lo que los convertía en terrenos agrícolas que nunca serían de la misma calidad desde el punto de vista urbano; asimismo, se mantuvo el criterio de entregar un lote a cada uno de los ejidatarios cuando la expropiación fuera para fines urbanos,



pero este no alcanzaba a compensar lo que podría significar los ingresos de la venta irregular.

En 1959, en el Reglamento de los Fondos Comunes Ejidales referidos anteriormente, se dieron facultades al Comité Técnico y de inversión de fondos para opinar en el caso de las expropiaciones cuyo destino fuera la creación de fraccionamientos urbanos y suburbanos, sobre el monto de la indemnización y su pago simultáneo, pero en realidad era más que una opinión, pues si era negativa, no procedería continuar con el trámite. Además, estaba facultado para intervenir en la vigilancia y fiscalización de todas las operaciones del fraccionamiento y la venta de lotes urbanizados. El reglamento también estableció por primera vez que, cuando se tratará de expropiaciones diferentes a las de servicio social o servicios públicos, los predios expropiados pasarían al patrimonio del fideicomiso del fondo, sin que procediera la devolución de la indemnización pagada.

Con la expedición de estas disposiciones se termina por confirmar que para el Estado mexicano la única opción al problema de requerimiento de suelo urbano en terrenos ejidales era la expropiación, ya que, y en concordancia con la percepción agraria, sólo una causa de utilidad pública podía justificar que se restaran superficies a los núcleos de población dotados, máxime si se aprecia que el asunto por el lado urbano se veía como un negocio inmobiliario que traía ganancias a los inversionistas con la única justificación del lucro, pero sin beneficio social, cosa que por lo demás era cierta, porque no había una política coherente para el desarrollo urbano ni mecanismos por los que pudiera intervenir el poder público para regular la incorporación de suelo social al mercado de la tierra urbana.

El 22 de marzo de 1971 se expide la Ley Federal de Reforma Agraria y ante el panorama descrito cabía esperar reformas profundas en la legislación agraria y que en ella se contemplaran provisiones especiales ante el problema de los asentamientos humanos irregulares, pero no sucedió así; por el contrario, se re-



frendan los criterios anteriores, incorporando algunas variantes como especificar que las zonas urbanas ejidales se establecerían para satisfacer necesidades propias de los campesinos y no la de las poblaciones o ciudades próximas a los ejidos y que el tamaño de los solares se determinará por las características, usos y costumbres de la región y nunca mayores de 2,500 metros cuadrados, y lo más significativo, que el ejidatario recibiría el solar que se le entregara gratuitamente como patrimonio familiar (artículo 93 de la Ley Federal de Reforma Agraria), lo que lo pondría fuera del mercado, aunque en la práctica esta disposición nunca se cumplió, entre otras cosas porque ya no se titularon zonas urbanas ejidales bajo estas disposiciones, en efecto, de los 244 expedientes de certificados de derechos a solar urbano, sólo fueron titulados 54 hasta esa fecha.

En cuanto a las expropiaciones se prescribe que en igualdad de condiciones la expropiación se debería llevar a cabo en propiedades privadas, pues si la necesidad de suelo era la causa de utilidad pública, primero deberían ocuparse las tierras privadas, dado que la preservación de los terrenos ejidales y comunales era de interés público debido a que la Ley Federal de Reforma Agraria tenía este carácter por disposición de su artículo segundo.

En materia urbana se restringe la posibilidad de ser beneficiado con terrenos expropiados facultando para este fin sólo al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, al Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular y al Departamento del Distrito Federal para el caso en que el objeto sea la constitución de fraccionamientos urbanos y suburbanos,<sup>57</sup> que fue el principio del criterio por el que se estableció que la incorporación al desarrollo urbano de los terrenos ejidales y comunales debería hacerse con la intervención del Estado. Había la idea de que este tipo de predios si no podían ser utilizados para los fines agrarios para los que fueron dotados, entonces su aprovechamiento sólo lo podía determinar el Estado, lo que después influyó en la

<sup>57</sup> Artículo 117 de la Ley Federal de Reforma Agraria.





concepción patrimonialista por parte del Gobierno para la generación de reservas territoriales.

Las otras dos novedades estaban, por un lado, en las indemnizaciones, ya que se reconoció la necesidad de dar participación de las utilidades a los ejidatarios y comuneros en 20%, con la posibilidad de que a cuenta de ellas se les entregaran anticipos en efectivo y el restante 80% quedaría a favor del Fondo Nacional de Fomento Ejidal, que en esta ley se convirtió de fideicomiso a organismo público descentralizado; además, debían recibir dos lotes tipo urbanizados en lugar de uno como lo prescribía la legislación anterior, y también por primera vez, se reconoció que el valor de los terrenos no debía ser el de tierras rurales, sino que había que significar su situación urbana, para lo que la indemnización se estimaría en dos veces el valor comercial agrícola. Al mismo tiempo que se abría una nueva alternativa para el destino de la indemnización, ya no era requisito indispensable que se destinara a reconstituir el núcleo agrario con compra de tierras, sino que se previó la posibilidad de que los campesinos cambiaran de actividad, como de hecho ya lo habían venido haciendo, permitiéndoseles por acuerdo de asamblea general crear en el poblado otras fuentes de trabajo, conectadas o no con la agricultura.

Otra innovación consistía en incorporar aspectos que tenían relación con los problemas urbanos, pues ordenaba que al realizarse los fraccionamientos deberían satisfacerse los requisitos que para fraccionar terrenos señalaban las leyes y reglamentos locales aplicables, y el organismo beneficiado con la expropiación debía destinar las áreas que fueran convenientes para el incremento de la vivienda popular.<sup>58</sup>

Finalmente se suprimieron las permutas con los particulares y únicamente se permitieron entre ejidos y comunidades,<sup>59</sup> porque se consideraban lesivas a su

<sup>58</sup> *Idem.*

<sup>59</sup> Artículos 63 y 336 a 338 de la Ley Federal de Reforma Agraria.



patrimonio, lo que no podía interpretarse más que en el sentido de que de alguna manera, y a pesar del reglamento de 1959 ya analizado, sólo las permitía para efectos rurales, las permutas se siguieron dando en terrenos que podían ser incorporados al desarrollo urbano y así el valor de los predios que recibían los ejidatarios era inferior al de los que entregaban, porque aunque los terrenos permutados propiedad de los particulares normalmente eran mejores desde el punto de vista agropecuario, no tenían el valor urbano de los terrenos ejidales y comunales. Por su parte los líderes de los ejidatarios recibían bienes adicionales que disminuían la posibilidad de anulación de estos actos, pues no había quien los promoviera y los permutantes estaban dispuestos a correr este tipo de riesgos ya que precisamente estos valores hacían una diferencia importante que permitía una ganancia atractiva.

Todas estas medidas de la ley tampoco controlaron el problema y la incorporación de los predios ejidales y comunales al desarrollo urbano continuó de manera irregular de la misma forma que con las legislaciones anteriores; estaba visto que el asunto no se había solucionado ni se solucionaría con la expropiación para fraccionamientos, porque el fenómeno de la irregularidad había ido más allá, pues ahora se había convertido en un problema social que tenía una enorme trascendencia política.

En 1972 el entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, intentó llevar a cabo una Programa de carácter administrativo, para tratar de dar solución a la irregularidad utilizando las disposiciones de las zonas urbanas ejidales, creando lo que se conoció con el nombre de Programa Nacional de Zonas Urbanas Ejidales PRONARZUE, que más debe su fama a que apareció en una publicación que emitió posteriormente la CORETT, como antecedente de los programas de regularización que a cualquier otro efecto que en la práctica hubiese tenido, ya que este programa no tuvo ningún resultado, ni bajo su amparo se tituló ninguna zona urbana.



En conclusión de esta primera etapa de “irregularidad”, con las limitantes de las zonas urbanas ejidales, la ineficacia de las permutas, expropiaciones con pagos incongruentes con los valores urbanos y un régimen legal que no podía ser lo suficientemente flexible para contener el problema, se había redondeado el círculo para generar la irregularidad en terrenos ejidales y comunales.

Pero es muy importante captar que la defensa de las disposiciones agrarias era una posición ideológica, firme y definida que estaba claramente perfilada en ordenamientos específicos, dentro de la cual el problema de la irregularidad era inferior ante la necesidad de preservar el régimen agrario y esto es lo que de ahí en adelante le dio el éxito al sector campesino para sostener el manejo de la incorporación del suelo ejidal y comunal al desarrollo urbano durante esta etapa de la irregularidad, enfoque agrario que no siempre estuvo motivado por ideales ya que fueron muchos los que se aprovecharon y beneficiaron de la necesidad indiscutible de suelo urbano que generó un mercado de tierra irregular.

Por otro lado, el ámbito urbano percibía a la irregularidad como un parte enferma de las ciudades.

El alejamiento frente a los asentamientos humanos irregulares fue un común denominador de las autoridades locales, porque la materia agraria era de orden federal y, en adición, porque intervenir con los vecindados en los asentamientos humanos irregulares en ejidos y comunidades era extremadamente delicado, pues los medios que se tenían a la mano no daban más alternativa que la suspensión de las construcciones, desalojos o denuncias penales,<sup>60</sup> lo que podía traer una problemática mayor de la que se trataba de resolver, y si por otro lado, aunque los ocupantes carecieran de los títulos de propiedad correspondientes, las auto-

<sup>60</sup> En la mayoría de los casos no había denuncias penales pues no eran invasiones violentas sino ocupaciones consentidas por los ejidatarios o comuneros y casi siempre mediante una contraprestación, por lo tanto aunque se justificaba el delito de despojo pues el titular de las tierras era el núcleo de población, nadie estaba interesado en seguir los procedimientos penales para su sanción.



ridades locales hubieran querido adecuar la ocupación del suelo, entonces se habrían enfrentado al problema de la insuficiencia de recursos para introducir la infraestructura urbana necesaria, pues la velocidad que provocaba la demanda convertía grandes superficies de suelo rural en urbano.

Por lo tanto la planeación y las leyes sobre fraccionamientos, únicas e insuficientes herramientas que de manera directa podían utilizarse para actuar sobre el suelo urbano, no podían afrontar de forma adecuada la magnitud del fenómeno.

Así llegamos hasta el inicio de la década de los setenta, sin un tratamiento adecuado a este fenómeno en la frontera entre campo y la ciudad, cuya historia continua con la etapa de la *regularización* y la que vivimos en nuestros días, de la *desregularización*, pero que por razones de espacio y del tiempo de los lectores, nos ocuparemos en otros artículos, si es que el tema y el enfoque son de su interés.

# Alcance de la facultad de la Procuraduría Agraria para convocar a asambleas ejidales y comunales y su participación en ellas

**JOSÉ ALFREDO GUTIÉRREZ MATA\***

Tres de los muchos aspectos novedosos que trajo consigo el decreto que reformó el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992, consistieron en:

- Se otorgó a los núcleos agrarios ejidales y comunales, la propiedad de sus tierras, sobre las cuales hasta entonces sólo ostentaban su uso y usufructo.
- Se concedió libertad y autonomía en su vida interna a dichos núcleos, para decidir cuestiones relacionadas con el quehacer comunitario, algunas de gran trascendencia, como lo es el destino de sus tierras, incluyendo la potestad de adoptar el dominio pleno.

\* Titular del Área de Auditoría con Atención Especial a Terrenos Nacionales en la Unidad de Contraloría Interna de la Secretaría de la Reforma Agraria.



- Se ordenó el establecimiento de un Órgano para la Procuración de Justicia Agraria.

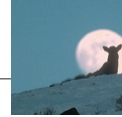
Para normar las disposiciones reglamentarias del precepto constitucional en comento, se derogó la Ley Federal de Reforma Agraria y nació a la vida jurídica la actual Ley Agraria, que entre otras cosas, en su artículo 107 prevé que a las comunidades le son aplicables todas las disposiciones que el propio ordenamiento jurídico contempla para los ejidos, en lo que no contravengan lo previsto en el capítulo V, Título tercero, que rige a los núcleos agrarios sujetos al régimen comunal.

En este orden de cosas, las decisiones internas de los núcleos agrarios ejidales y comunales, inherentes a sus cuestiones de carácter agrario, se toman por resolución de la asamblea, como órgano supremo del mismo, y en ella participan todos sus integrantes que tengan la calidad de ejidatarios o comuneros.

Los asuntos que son competencia exclusiva de la asamblea se encuentran contemplados principalmente en el artículo 23 de la Ley Agraria, el cual en una interpretación armónica y concatenada con lo dispuesto por los numerales 25, 26, 27, 28, 30 y 31 del mismo cuerpo normativo, conduce a concluir que actualmente existen dos tipos de asambleas ejidales y comunales, que a saber son:

- Asambleas de formalidades simples.
- Asambleas de formalidades especiales.

Entiéndase por asambleas de formalidades simples las previstas en las fracciones de la I a la VI inclusive, del artículo 23; en tanto que las asambleas de formalidades especiales son las contempladas en las fracciones de la VII a la XIV, inclusive, del propio precepto legal, en la inteligencia de que el calificativo del tipo de asamblea deviene de la circunstancia de que para la celebración legal de las primeras, la normatividad aplicable al caso exige un mínimo de requisitos, incluso



en lo relativo al número mínimo de individuos requeridos para contar con una base legal de quórum, de tal suerte que a lo más, dicho evento se celebrará invariablemente por segunda convocatoria, cualquiera que sea el número de individuos asistentes, en tanto que, para la instalación válida de las asambleas de formalidades especiales, la Ley Agraria y sus reglamentos afines imponen una serie de requisitos ineludibles que les dan validez, cuya inobservancia las afectará de nulidad, pues así lo dispone el segundo párrafo del artículo 28 de la Ley Agraria.

Entre las formalidades más importantes que deben satisfacerse para que los acuerdos de los dos tipos de asambleas sean válidos, destacan las siguientes:

De formalidades simples:

- Lanzamiento de la primera convocatoria con una anticipación no menor de ocho ni mayor de quince días respecto de la fecha de celebración de la asamblea, mientras que la segunda convocatoria, si hubiere necesidad de ella, deberá lanzarse con una anticipación no menor a ocho días ni mayor de treinta.
- Para que exista quórum legal y, por ende, se instale válidamente la asamblea, en primera convocatoria deberán estar presentes al menos la mitad más uno de los ejidatarios o comuneros integrantes del núcleo, mientras que en segunda convocatoria dicha instalación se hará con los que asistan.
- Las resoluciones de la asamblea se tomarán válidamente por mayoría de votos de los presentes y serán obligatorias para los ausentes y disidentes.
- En caso de empate en las votaciones, el Presidente del Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales tendrá voto de calidad.
- En la asamblea, los ejidatarios o comuneros podrán ser representados por un mandatario.



De formalidades especiales:

- Lanzamiento de la primera convocatoria con una anticipación no menor a un mes respecto de la fecha de celebración de la asamblea, mientras que la segunda convocatoria, si hubiere necesidad de ella, deberá lanzarse con una anticipación no menor a ocho días ni mayor de treinta.
- Para que exista quórum legal y, por ende, se instale válidamente la asamblea, en primera convocatoria deberán estar presentes al menos las tres cuartas partes de los ejidatarios o comuneros integrantes del núcleo, mientras que en segunda o *ulteriores* convocatorias, dicha instalación únicamente se hará cuando asistan la mitad más uno de ellos.
- Las resoluciones de la asamblea se tomarán válidamente por una votación aprobatoria de al menos las dos terceras partes de los presentes y serán obligatorias para ausentes y disidentes.
- En este tipo de asambleas, invariablemente deberá estar presente un representante de la Procuraduría Agraria y un fedatario público.
- El convocante deberá notificar a la Procuraduría Agraria sobre la celebración de la asamblea, con la misma anticipación requerida para la expedición de las convocatorias.
- En la asamblea, los ejidatarios o comuneros no podrán ser representados por un mandatario, por lo que sólo con su presencia física se acredita su asistencia.

Es oportuno mencionar que en la práctica, con mucha frecuencia los convocantes a asambleas de formalidades especiales, aun con la asesoría inadecuada de personal de la Procuraduría Agraria, plasman en la segunda convocatoria un plazo de treinta días, olvidando que existen meses con veintiocho, veintinueve y treinta y un días, aunque a decir verdad, dicho error sólo afecta gravemente cuando estamos en presencia de un mes de treinta y un días, por afectación de nulidad de





ese documento y de los subsecuentes que se generen por virtud de él en observancia al principio de derecho que estatuye que lo accesorio sigue la suerte de lo principal. Por tanto, para evitar cualquier afectación de nulidad y por ende, cualquier complicación y posibles consecuencias jurídicas negativas, es recomendable que a la primera convocatoria a una asamblea de formalidades especiales se le plasme un plazo mayor a treinta y un días.

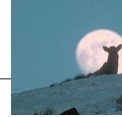
Por otra parte, con independencia de la anterior recomendación, que de atenderse evitará cualquier complicación o necesidad de explicación e interpretación, también es muy frecuente que el plazo de las convocatorias en comento, abarque días de dos diversos meses del calendario, lo cual obviamente entraña que los meses calendario involucrados no tengan los mismos días y, lo que es peor, que uno de ellos tenga treinta y un días. En este supuesto, se presenta la disyuntiva de precisar a cual de esos dos meses se refiere el artículo 25, párrafo segundo, de la Ley Agraria, es decir, si debemos tomar en cuenta el mes calendario en que se lanza la convocatoria o el mes calendario en que se celebrará la asamblea. En nuestro concepto debemos entender que el aludido precepto legal, gramaticalmente se refiere al mes calendario en que se celebrará la asamblea, ya que textualmente dispone: "...deberá ser expedida por lo menos con un mes de anticipación a la fecha programada para la celebración de la asamblea..." Como puede apreciarse, no se dice que la asamblea se celebrará un mes después de lanzada la convocatoria, sino que ésta se lanzará con una anticipación de al menos un mes a la fecha programada para la asamblea, y esa misma expresión gramatical es la que se menciona en el artículo octavo, fracción I, inciso a, del Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares.

De acuerdo con lo prescrito por los artículos 25 de la Ley Agraria y octavo, fracción IV, del invocado Reglamento, las asambleas ejidales y comunales deberán celebrarse dentro del núcleo o en el lugar habitual, salvo causa justificada.



Esto quiere decir que, en principio, debe tomarse en cuenta la costumbre de los integrantes del núcleo en cuanto al lugar donde usualmente se reúnen, ya que es bien sabido que aun cuando en la generalidad de los casos dichas reuniones se realizan en el salón ejidal, en la escuela del lugar, en el domicilio de alguno de los integrantes de los órganos de representación o vigilancia, en el domicilio de algún ejidatario o en cualquier otro lugar del propio núcleo de población o paraje de sus tierras, no es raro que las asambleas, en muchos casos, se realicen en algún local de la Presidencia municipal del lugar, en cierto salón de eventos del Ayuntamiento o en algún núcleo de población vecino. Sin embargo, si existe riesgo inminente de que se generen actos de violencia con consecuencias lamentables, desastres naturales o cualquiera otro hecho natural o provocado que pueda causar perjuicios a la integridad física de los asambleístas, la asamblea puede sesionar válidamente en un lugar distinto al habitual, pues existiría justificación suficiente para ello, en el entendido de que si las causas justificatorias se presentan antes de la fecha de lanzamiento de la convocatoria, ésta deberá fundarse y motivarse adecuadamente, señalando el lugar donde habrá de celebrarse la asamblea y cuidando su publicidad en términos de ley y por los medios a su alcance, a fin de garantizar que todos los interesados se enteren de ella. En otro orden de cosas, si las causas justificatorias en mención se presentan una vez declarada la instalación legal de la asamblea, puede ésta invocar el hecho superviniente no previsto en la convocatoria y tomar el acuerdo de continuar la sesión en otro lugar que brinde mayor seguridad, invocando para ello por analogía y aun por mayoría de razón, lo dispuesto por el artículo 13 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares, en el sentido de que la asamblea podrá constituirse en sesión permanente cuando así lo acuerde la mayoría de los miembros presentes.

En otro contexto, el artículo 24 de la Ley Agraria textualmente dispone: "...La asamblea podrá ser convocada por el Comisariado Ejidal o por el Conse-



jo de Vigilancia, ya sea a iniciativa propia o si así lo solicitan al menos veinte ejidatarios o veinte por ciento del total de ejidatarios que integren el núcleo de población ejidal. Si el Comisariado o el consejo no lo hicieren en un plazo de cinco días hábiles a partir de la solicitud, el mismo número de ejidatarios podrá solicitar a la Procuraduría Agraria que convoque a la asamblea...”.

Lo anterior entraña un requisito *sine qua non* para que la Procuraduría Agraria pueda válidamente convocar a una asamblea ejidal o comunal, consistente en que los ejidatarios o comuneros del núcleo, antes de acudir a la citada representación social agraria para solicitar el lanzamiento de tal convocatoria, deben agotar la instancia de solicitarlo a los órganos internos de representación y vigilancia, satisfaciendo el indicado plazo de cinco días hábiles. Esto quiere decir que la convocatoria de dicho órgano descentralizado de la administración pública federal, bajo ningún concepto puede darse de manera oficiosa: siempre será a instancia de parte interesada.

Es válido señalar que en términos de lo previsto por el artículo 32 de la Ley Agraria, el Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales se integra por un presidente, un secretario y un tesorero, propietarios y sus respectivos suplentes, quienes funcionarán conjuntamente, salvo que el Reglamento Interno del núcleo disponga otra cosa; por su parte, el artículo 35 del invocado cuerpo normativo dispone que el Consejo de Vigilancia se integra por un presidente y dos secretarios, propietarios y sus respectivos suplentes, quienes funcionarán de manera similar al órgano de representación.

En la práctica hemos advertido que la convocatoria por parte de la Procuraduría Agraria puede ser motivada por cualesquiera de los dos supuestos siguientes:

- Por negativa expresa o tácita a convocar, imputable a los integrantes de los órganos de representación y vigilancia.

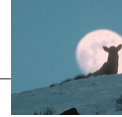


- Por desintegración de los órganos de representación y vigilancia, cualquiera que sea su causa.

Evidentemente, cuando estamos en presencia del segundo de los supuestos aludidos, resulta legal y materialmente imposible que pueda agotarse la instancia de solicitud previa a los órganos de representación y vigilancia, ya que aun en la hipótesis de que la desintegración fuere parcial, sea por renuncia, ausencia o muerte, la convocatoria no podrá lanzarse válidamente por tales órganos internos incompletos, so pena de estar afectada de nulidad. Sin embargo, como ya se dijo con antelación, la petición de parte a la Procuraduría Agraria es ineludible, acreditando desde luego, de manera fehaciente y documentada, la referida desintegración.

La mencionada representación social agraria frecuentemente trata de evitar el lanzamiento de convocatorias para la realización de asambleas de formalidades especiales, sobre todo cuando se pretende decidir cuestiones inherentes a la delimitación, destino y asignación de tierras, que por ministerio de ley es una facultad exclusiva de la asamblea ejidal o comunal, pues así lo disponen las fracciones VII, VIII y X, del artículo 23, en relación con el 56, ambos de la Ley Agraria, en concordancia con sus correlativos del Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares. Asimismo, se evita el lanzamiento de convocatorias a asambleas en las que habrán de resolverse pretensiones de adopción de dominio pleno de parcelas y redestino de tierras de uso común.

El argumento recurrente para tratar de justificar la citada evasión, estriba en las infundadas exigencias del Registro Agrario Nacional, en el sentido de que de acuerdo con lo preceptuado por los artículos 63, 64 65 y 66 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares, sólo serán objeto de inscripción en ese órgano registral los datos conteni-



dos en los planos generales e internos de los ejidos y comunidades, los parcelarios, los de solares urbanos y los de catastro y censo rurales, siempre y cuando se ajusten a las normas y especificaciones técnicas emitidas por el propio órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, además de que el acuerdo aprobatorio de los planos generales e internos conste en la correspondiente acta de asamblea y que tales expresiones gráficas contengan las siguientes firmas:

- a) Del Comisariado;
- b) Del Consejo de Vigilancia, y
- c) De quienes deban hacerlo, conforme a las normas técnicas emitidas por el Registro Agrario Nacional.

Consideramos que las anteriores exigencias deben estimarse como correctas, fundadas y atendibles, excepto lo relativo a que los planos en comento, para que tengan validez y puedan ser inscritos en dicho órgano registral, deben contener invariablemente la firma de los integrantes de los órganos de representación y vigilancia, habida cuenta que si la convocatoria a la asamblea ejidal o comunal se suscribió por un representante de la Procuraduría Agraria debidamente acreditado y con facultades legales para ello, lógicamente estamos ante la presencia de una negativa a convocar, o de una desintegración total o parcial, del Comisariado Ejidal o de Bienes Comunes, al igual que el Consejo de Vigilancia, lo cual indudablemente repercutirá en una ausencia de sus firmas, o que se encuentren incompletas, tanto en el acta de asamblea como en los planos que son la expresión gráfica de la resolución del órgano supremo del núcleo.

Los conceptos antes vertidos, que a nuestro juicio son erróneos, nos conducen a formular las siguientes reflexiones:

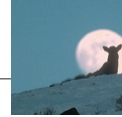
1. Como ya se señaló, el artículo 24 de la Ley Agraria confiere a la Procuraduría Agraria plenas atribuciones para, en representación sustituta de los



órganos de representación y vigilancia del núcleo, convocar a asambleas ejidales y comunales, siempre y cuando se den los supuestos y se satisfagan los requisitos de procedibilidad indicados. Por tanto, a no existir disposición legal en contrario, es inadmisibles menoscabar o hacer nugatoria la potestad de la mencionada representación social agraria para lanzar tal convocatoria a cualquier tipo de asamblea, y por mayoría de razón, no es correcto poner en tela de duda la validez de los acuerdos o resoluciones emitidos por ese órgano supremo de decisión interna, incluso en tratándose de convocatorias a asambleas de formalidades especiales, pues así lo contempla el artículo noveno, correspondiente al Título segundo, rubro “De las asambleas para determinar el destino de las tierras ejidales y la asignación de derechos”, capítulo único, del Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares.

En efecto, si la Procuraduría Agraria tiene plenas atribuciones legales para convocar, por excepción, a asambleas ejidales y comunales, satisfaciendo previamente los requisitos que la ley prevé para que se dé dicho caso de excepción, no es correcto bajo ningún concepto cuestionar la validez y fuerza jurídica de las resoluciones adoptadas por la asamblea, salvo que eventualmente exista alguna irregularidad en la convocatoria o en el procedimiento previo a ella, que en su caso los afecte de nulidad, tales como:

- Que no se acredite de manera fehaciente y documentada que los interesados agotaron previamente la instancia de solicitar a los integrantes de los órganos de representación y vigilancia el lanzamiento de tal convocatoria, salvo que se actualice la hipótesis de desintegración total de tales órganos.
- Que la solicitud a la Procuraduría Agraria no se realice por escrito o por comparecencia documentada.



- Que la solicitud a la mencionada representación social agraria se formalice sin que haya transcurrido el plazo de cinco días hábiles después de formalizada la petición similar a los integrantes del comisariado ejidal o de bienes comunales o al consejo de vigilancia, o bien, que entre la solicitudes formuladas a dichos órganos internos se hayan verificado sin observar el plazo antes indicado.
- Que la solicitud a los órganos de representación y vigilancia o a la Procuraduría Agraria, no se haya realizado por veinte ejidatarios o comuneros o por el veinte por ciento del total que de ellos integren el núcleo.
- Que el acuse de recibo de la solicitud a los órganos internos no contenga las firmas de sus tres integrantes, salvo que el reglamento interno del núcleo disponga que no es necesario su funcionamiento conjunto para que sus actos tengan validez.
- Que la convocatoria se haya lanzado sin satisfacer los plazos de anticipación previstos en la Ley Agraria.
- Que no se haya dado a la convocatoria la publicidad prevista por la ley.
- Que la asamblea contemple aspectos y tome acuerdos o resoluciones no previstos en la convocatoria. En este último supuesto estarían afectados de nulidad los acuerdos de asamblea y no la convocatoria propiamente dicha.

2. Incuestionablemente, debemos admitir que la convocatoria lanzada por la Procuraduría Agraria es perfectamente legal si satisface plenamente las exigencias de ley, lo mismo que el procedimiento previo a ella, por lo que la asamblea puede instalarse válidamente si además se conjugan los requisitos de quórum y asistencia de quienes deban hacerlo según el tipo de asamblea.

Según lo dispone el artículo 26 de la Ley Agraria, correlacionado con el numeral 107 del propio cuerpo normativo, para la instalación válida de la asamblea,



es decir, para que exista quórum legal, cuando ésta se reúna por virtud de primera convocatoria deberán estar presentes cuando menos la mitad más uno de los ejidatarios o comuneros del núcleo, salvo que se trate de una asamblea de formalidades especiales, en cuyo caso deberán ser cuando menos las tres cuartas partes de ellos.

Si el día y hora señalados en la convocatoria para la celebración de la asamblea no se reunió el número de individuos exigido para la existencia de quórum legal, se lanzará de inmediato una segunda convocatoria para celebrarla en un plazo no menor de ocho días ni mayor de treinta, observándose también este plazo en caso de que haya necesidad de ulteriores convocatorias si se trata de asamblea de formalidades especiales, en la inteligencia de que el evento convocado se celebrará con el número de ejidatarios o comuneros que asistan si hablamos de una asamblea de formalidades simples, en tanto que si nos referimos a una asamblea de formalidades especiales, tanto por virtud de segunda como de ulterior o ulteriores convocatorias, invariablemente deberán asistir la mitad más uno de los ejidatarios o comuneros para que exista quórum legal.

Como caso de excepción a las reglas señaladas en el párrafo que antecede, consideramos que si la convocatoria adolece de vicios que la afecten de nulidad, que la asamblea se pretenda instalar en un lugar distinto del convocado, que se intente realizar la reunión en una fecha u hora distinta de la convocada, que se pretenda instalar la asamblea para resolver asuntos distintos de los señalados en la convocatoria, que no se haya dado una correcta publicidad a la convocatoria, que no asista un representante de la Procuraduría Agraria o un fedatario público si se trata de una asamblea de formalidades especiales, que no se haya invitado a la citada representación social agraria con al menos un mes de anticipación si es necesaria su presencia y, en fin, si no se satisface alguna de las formalidades previstas en la Ley Agraria y que, por lo mismo, la asamblea no pueda instalarse válidamente por causas distintas al quórum legal, debe dejarse sin





efectos jurídicos dicha convocatoria, ya sea de una manera expresa o tácita, volviéndose a lanzar una primera convocatoria con las formalidades y plazos que ya hemos indicado, puesto que, aun cuando la Ley Agraria contempla el lanzamiento de una segunda o ulterior convocatoria para la celebración de la asamblea, expresamente dispone que esto únicamente será por falta de quórum legal. Sirve de fundamento legal a este respecto, si se trata de una asamblea de formalidades especiales de delimitación, destino y asignación de tierras, de redestino de tierras, de asignación de parcelas o solares, de adopción de dominio pleno sobre parcelas, lo que expresamente dispone en este sentido el artículo 11 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares, mientras que para el resto de las asambleas, el fundamento legal es el mismo precepto reglamentario sólo que aplicado por analogía.

Es importante mencionar que aun cuando el suscriptor de la convocatoria sea un representante de la Procuraduría Agraria debidamente acreditado y con facultades para ello, éste convoca a nombre y en representación sustituta de los integrantes de los órganos de representación y vigilancia del núcleo agrario respectivo, no a nombre de la institución a la que pertenece, para el solo efecto de llamar a reunión de los ejidatarios o comuneros convocados, a fin de que emitan resolución sobre los aspectos contemplados en la orden del día contenida en la cédula de convocatoria. Es decir, la función formal de la representación social agraria en cita se constriñe a suscribir la convocatoria y a disponer y garantizar su publicidad, esto último según lo dispone el artículo 25 de la Ley Agraria, en relación con el numeral noveno del Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares.

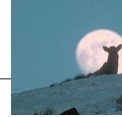
Lo anterior quiere decir que si se trata de una asamblea de formalidades simples, el representante de la Procuraduría Agraria sólo deberá cerciorarse si existen la condiciones jurídicas necesarias para que la asamblea se instale legalmente, por lo que una vez instalada concluye formalmente su función, pu-



diendo incluso retirarse del evento sin enterarse del desarrollo del resto de los puntos del orden del día, salvo que exista una invitación expresa por parte de la asamblea para que permanezca en la misma en calidad de oyente o de orientador legal para el caso de que así se le solicita sobre algún punto en específico. Por el contrario, si no hubo condiciones de quórum para declarar la instalación formal de la asamblea, el representante de la Procuraduría Agraria deberá disponer lo necesario para lanzar la siguiente convocatoria, en el entendido de que en lo subsecuente la función de éste será en los términos precisados con antelación.

En el supuesto del otro tipo de asamblea, precisamente por tratarse de un evento de formalidades especiales, el representante de la Procuraduría Agraria asume además otra clase de funciones, pero desde luego sin que bajo ningún concepto su actuación incida en las cuestiones decisorias que habrá de resolver la asamblea en ejercicio de sus facultades exclusivas conferidas por la Ley Agraria. Esto es así porque el artículo 28 del invocado ordenamiento jurídico, dispone, como requisito de validez de la asamblea de formalidades especiales, el que esté presente en ella un representante de la Procuraduría Agraria, además de un fedatario público, encomendándose al primero la verificación de que la convocatoria (o convocatorias) se haya(n) expedido para tratar cualesquiera de los asuntos previstos en las fracciones VII a la XIV del artículo 23 y numeral 56, ambos de la Ley Agraria, y que su lanzamiento se hubiese dado con la anticipación y formalidades que ya hemos mencionado con anterioridad, en la inteligencia de que por tratarse lo anterior de un requisito de validez, el imperativo número 31 de la invocada Ley Agraria dispone que el acta de asamblea que al respecto se levante deberá ser pasada ante la fe del fedatario público y firmada por el representante de la Procuraduría Agraria que asista a la misma e inscrita en el Registro Agrario Nacional.

Adicionalmente, el Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares en su artículo octavo, prevé que la



Procuraduría Agraria, a través del representante que se designe para que asista a la asamblea, también verificará que se satisfagan las formalidades siguientes:

- La existencia de quórum legal.
- Que las decisiones de asamblea se tomen por las dos terceras partes de los ejidatarios o comuneros presentes.
- Que la asamblea se celebre en el lugar habitual del núcleo, salvo causa justificada.
- Que la notificación a la Procuraduría Agraria para el nombramiento del representante de dicha institución, se haya verificado al menos con un mes de anticipación a la fecha programada para la celebración de la asamblea.
- Que esté presente en el evento un fedatario público.
- Que el acta de asamblea sea firmada por el propio representante de la Procuraduría Agraria presente, por los miembros del comisariado ejidal o de bienes comunales y del consejo de vigilancia que asistan, por el presidente y secretario de la asamblea y por los ejidatarios o comuneros presentes que deseen hacerlo.
- Que en el acta de asamblea se hagan constar los hechos de inconformidad con cualquiera de los acuerdos asentados en la misma, en caso de que algún ejidatario o comunero firme bajo protesta.
- Que en el acta de asamblea se asiente el motivo de cualquier irregularidad, en caso de que considere que la existe.
- Que el acta de asamblea sea pasada ante la fe del fedatario público asistente.

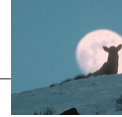
Asimismo, el artículo 33 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares contempla que la Procuraduría



ría Agraria, a través del representante que se designe para que acuda a la asamblea de formalidades especiales en su representación, deberá vigilar que en la asignación de derechos que en su caso se realice, ninguna persona sea beneficiada con una extensión mayor al equivalente al cinco por ciento de las tierras que en total sean propiedad del núcleo agrario, ni exceda los límites establecidos por el Artículo 27 constitucional y la Ley Agraria para la pequeña propiedad. Esto quiere decir que si el servidor público enviado por la representación social agraria advierte que en la asamblea se está dando tal irregularidad, deberá solicitar que ello se asiente en el acta que al efecto se levante, en el entendido de que si su petición no es atendida, él mismo deberá anotar dicha irregularidad, incluso de puño y letra, al momento de proceder a la firma del acta de asamblea correspondiente, en la inteligencia de que también deberá actuar en idéntica forma si advierte cualquiera otra irregularidad, obviamente en contravención a alguna disposición legal, como lo sería el caso de que la asamblea acuerde el parcelamiento o fraccionamiento de tierras boscosas o pobladas de selvas tropicales, en franca inobservancia de lo prescrito por el artículo 59 de la Ley Agraria.

Finalmente, los artículos 48, 49 y 58 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares, preceptúan que cuando la asamblea de formalidades especiales decida delimitar y destinar tierras ejidales al asentamiento humano, constituyendo o ampliando la zona de urbanización, así como asignar derechos sobre solares o crear su reserva de crecimiento, el representante de la Procuraduría Agraria presente en ella deberá cuidar lo siguiente:

- Que en la localización, deslinde y fraccionamiento de las tierras de que se trate intervenga la autoridad municipal.
- Que se observen las normas técnicas emitidas por la Secretaría de Desarrollo Social (*sólo si se está creando la zona de urbanización*).



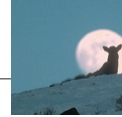
- Que se separen las áreas necesarias para los servicios públicos de la comunidad, con la intervención de las autoridades competentes.
- Que el plano que se elabore se apegue a las normas técnicas expedidas por el Registro Agrario Nacional.
- Que el plano que contenga la lotificación de la zona de urbanización cuente con solares con superficies equitativas, de conformidad con la legislación aplicable en materia de fraccionamientos y atendiendo a las características, usos y costumbres de cada región.
- Que al asignarse los solares por parte de la asamblea se tome en consideración el número de ellos que se contemple en el plano aprobado por la asamblea.
- Que a cada ejidatario se le asigne un solar de manera gratuita, siempre que a éste no se le haya asignado otro con anterioridad o que por cualquier otro concepto ya sea propietario de un solar en el mismo núcleo.
- Que las asignaciones de solares hechas por la asamblea se asienten en el acta que al efecto se levante.
- Que previamente a la realización de la asamblea, el comisariado ejidal haya presentado a la autoridad competente un proyecto sobre las acciones a realizar, a efecto de que ésta emita, en su caso, la opinión o autorización de que se trate, con sujeción a lo dispuesto en la legislación, planes, programas y declaratorias en materia de desarrollo urbano, ecología y fraccionamientos correspondientes (*también deberán contemplarse las disposiciones aplicables en tratándose de sitios arqueológicos, históricos, de seguridad y en general, cualesquiera otra que limite el desarrollo urbano o el cambio de uso de suelo*).

3. Independientemente de lo ya dicho, en el sentido de que en observancia al principio de derecho que señala que lo accesorio sigue la suerte de lo principal,



los acuerdos de la asamblea instalada con base en una convocatoria legalmente expedida y al no violar ninguna disposición legal, obviamente tienen plena validez y deben ser cumplidos por los sujetos a quienes beneficia u obliga, ya que no es correcto cuestionar la validez de las resoluciones de la asamblea, aun de formalidades especiales, con el argumento de que la Procuraduría Agraria no tiene facultades para emitir la aludida convocatoria, cuando lo cierto es, como ya lo hemos manifestado en párrafos anteriores, que dicha representación social agraria sí tiene facultades para convocar a un asamblea ejidal o comunal en sustitución de los órganos de representación y vigilancia, cuando éstos se nieguen a hacerlo o no lo puedan hacer por estar desintegrados total o parcialmente, siempre y cuando exista de por medio, además, una solicitud expresa de la parte interesada en la realización de dicho evento.

Por el contrario, tampoco es correcto cuestionar la validez de una convocatoria que de suyo satisface plenamente los requisitos que para su lanzamiento prevé la ley, con el argumento de que en un evento subsecuente, como lo es la asamblea instalada con base en tal convocatoria, se tomaron acuerdos que motivaron la elaboración de documentos que, erróneamente, se considera no satisfacen los requisitos de validez, ya que, como lo hemos manifestado, el principio de derecho en comento reza que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, debiéndose entender o interpretar por accesorio los actos subsecuentes y no a la inversa, es decir, accesorio es lo generado posteriormente y no lo generado con anterioridad. Por tanto, lo accesorio de la convocatoria es la instalación de la asamblea, las resoluciones que en ella se toman y los documentos que se generan para dejar constancia documentada de tales resoluciones, entre otros, mientras que lo accesorio de la asamblea serán los acuerdos que en ella se tomen y los documentos generados, mas no las convocatorias previas, precisamente por tratarse de actos anteriores y no subsecuentes.



En efecto, si los acuerdos de asamblea no violan ninguna disposición legal, resulta erróneo e inadmisibles que el Registro Agrario Nacional, cuyos actos al igual que cualquier registro público son meramente declarativos y no constitutivos de derechos, deniegue el servicio de inscripción registral que está obligado a brindar.

No es óbice para arribar a la conclusión anterior el hecho de que el artículo 66 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares disponga que los planos del ejido que se elaboren en el proceso de delimitación y destino de las tierras del núcleo agrario ejidal o comunal en términos del artículo 56 de la Ley Agraria, deben contener las firmas del comisariado ejidal o de bienes comunales, del consejo de vigilancia y de quienes deba hacerlo conforme a las normas técnicas emitidas por el propio órgano registral, habida cuenta que dicho precepto legal no condiciona el acto de inscripción a que se satisfaga el supuesto de que los planos contengan las firmas en comento, máxime si partimos de la base de que en el caso hipotético que nos ocupa, para la realización de la asamblea donde se tomaron los acuerdos de aprobar los planos mencionados, se verificó a partir de una convocatoria de la Procuraduría Agraria por cualquiera de los motivos antes indicados.

Robustece los conceptos vertidos el hecho de que el mencionado artículo 56, en ninguna de sus partes dispone que los planos producto de los trabajos de la delimitación y destino de las tierras de un núcleo agrario ejidal o comunal, deban contener invariablemente y como requisito de validez la firma de todos y cada uno de los integrantes de los órganos de representación y vigilancia, entre otros, lo cual se corrobora con lo dispuesto por el artículo 152, fracción IV, del invocado cuerpo normativo, ya que este último precepto legal impone al Registro Agrario Nacional la obligación de inscribir los planos y delimitación de las tierras a que se refiere el citado artículo, sin que se condicione la inscripción a que contenga las firmas de los integrantes del comisariado ejidal o de bienes comunales y del consejo de vigilancia.



En congruencia con lo hasta aquí señalado, el artículo octavo, fracción V, inciso B, del Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares dispone que el acta de asamblea *deberá ser firmada por los miembros del comisariado y del consejo de vigilancia* que asistan, por el presidente y secretario de la asamblea y por lo ejidatarios presentes que deseen hacerlo, en el entendido de que quienes deben firmar y no puedan hacerlo, imprimirán su huella digital debajo de donde esté escrito su nombre. Esto es así, porque pudiera darse la eventualidad de que a la sesión de la asamblea general de ejidatarios o comuneros no asistiera alguno de los miembros de los órganos de representación y vigilancia, ya sea por enfermedad, ausencia fallecimiento o simplemente porque es su voluntad no asistir.

En la hipótesis planteada en el párrafo que antecede, es evidente que el acta de asamblea y los documentos que se generen con base en las resoluciones emitidas por ella, como serían los planos de la delimitación y destino de las tierras del núcleo, no contendrán la firma de los miembros del comisariado ejidal o de bienes comunales y del consejo de vigilancia que dejen de asistir al evento, sin embargo, la ausencia de sus firmas en tales documentos no anula ni limita la validez de los acuerdos o resoluciones emitidos con plena libertad y autonomía por la asamblea, precisamente porque dicha eventualidad está prevista en el precepto reglamentario que se invoca.

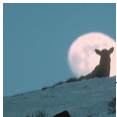
En otro orden de ideas, en tratándose de asambleas de formalidades especiales, el artículo 28 de la Ley Agraria dispone que, para su validez, en este tipo de asambleas debe estar presente tanto un representante de la Procuraduría Agraria como un fedatario público, entendiéndose que la presencia del primero es con el objeto de constatar la legalidad tanto de la convocatoria como el acto mismo de la sesión de la asamblea y los acuerdos que en ella se tomen, fungiendo además como orientador jurídico de los integrantes del núcleo reunidos en el evento, sin que tenga facultades legales para incidir o inducir sobre





la resoluciones que se adopten, mientras que la función del fedatario público es precisamente la de dar fe de la forma en que se instaló y desarrolló la sesión, así como de los acuerdos que se tomaron y las incidencias que en su caso se hubieren presentado. Por tanto, al estar presente un funcionario revestido de fe pública y al pasarse ante su fe tanto el acta de asamblea como los documentos inherentes a los acuerdos y resoluciones tomados por la asamblea, resulta irrelevante el que existan más firmas en tales documentos, ya que la fe pública, acreditada con la razón notarial plasmada en ellos con la firma y sello oficial del fedatario, hace prueba plena de la existencia de tales documentos y que su contenido es tal y como se exhibe.

Los anteriores razonamientos resultan perfectamente aplicables para la hipótesis de que la asamblea ejidal o comunal se haya realizado a consecuencia de una convocatoria formalizada por la Procuraduría Agraria, ya que como lo hemos manifestado repetidamente, si dicha institución lanzó la convocatoria para la celebración de la asamblea, obviamente los órganos de representación y vigilancia no quisieron hacerlo o no pudieron por estar desintegrados total o parcialmente, lo cual entraña que el día de la asamblea no estarán presentes en su totalidad, por lo que evidentemente faltará la firma de los ausentes en el acta de asamblea y en los demás documentos que al efecto se elaboren, entre ellos los planos producto de la delimitación y destino de las tierras del núcleo si es que se trata de una asamblea de formalidades especiales donde se haya resuelto esa situación. Por tanto, al igual que en la hipótesis anterior, dicha ausencia de firmas no anula ni limita la validez de tales documentos, ya que en ellos se contiene la firma, sello y fe pública del fedatario que hace constar los acontecimientos del evento, pues de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Agraria, los documentos y planos que deban acompañar el acta de asamblea, se relacionarán detalladamente en la misma y el fedatario público que asista a la asamblea firmará y estampará su sello si cuenta con él, en los mencionados documentos y planos.

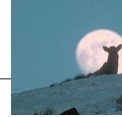


4. En otro escenario de cosas tenemos que el artículo 40 de la Ley Agraria, textualmente dispone: "... La remoción de los miembros del comisariado y del consejo de vigilancia podrá ser acordada por voto secreto en cualquier momento por la asamblea que al efecto se reúna o que sea convocada por la Procuraduría Agraria a partir de la solicitud de por lo menos veinticinco por ciento de los ejidatarios (o comuneros) del núcleo...".

Ya habíamos señalado al inicio del presente documento que el artículo 24 de la Ley Agraria, a la letra dice: "...La asamblea podrá ser convocada por el Comisariado Ejidal o por el Consejo de Vigilancia, ya sea a iniciativa propia o si así lo solicitan al menos veinte ejidatarios o veinte por ciento del total de ejidatarios que integren el núcleo de población ejidal. Si el Comisariado o el consejo no lo hicieren en un plazo de cinco días hábiles a partir de la solicitud, el mismo número de ejidatarios podrá solicitar a la Procuraduría Agraria que convoque a la asamblea...".

Lo anterior nos conduce a considerar que el artículo 40 contiene un caso de excepción en cuanto al porcentaje de ejidatarios o comuneros que deben solicitar el lanzamiento de una convocatoria a asamblea para decidir la cuestión relacionada con la remoción o en su caso la permanencia de los integrantes de los órganos de representación y vigilancia de un núcleo agrario ejidal o comunal, ya sea que se trate de una remoción parcial o total de dichos integrantes, pero tal excepción debemos entenderla única y exclusivamente en lo que hace a la solicitud que se presente ante la Procuraduría Agraria, no así en lo que corresponde a la solicitud que previamente debe hacerse a los integrantes de dichos órganos de representación y vigilancia.

En efecto, como el asunto relacionado con la elección y remoción de los miembros del comisariado ejidal o de bienes comunales y del consejo de vigilancia, está contemplado como una facultad exclusiva de la asamblea en el artículo 23, fracción III, de la Ley Agraria, el decidir este tipo de asuntos debe darse por



resolución de la asamblea de formalidades simples, donde obviamente no se requiere la presencia de un representante de la Procuraduría Agraria, salvo que exista una invitación formal al respecto por parte del propio núcleo, sin que dicho servidor público tenga facultad alguna de tipo formal o de validez en el evento, ya que la decisiones serán tomadas de manera libre y autónoma por parte de la asamblea, aunque a decir verdad, con las atribuciones que la Ley Agraria, en sus artículos 135 y 136, confiere a la Procuraduría Agraria, el representante de ésta podrá dar asesoría y orientación legal a los asambleístas que así lo soliciten, en el entendido de que sus opiniones o consultas bajo ningún concepto tendrán fuerza decisoria, excepto que dichas opiniones sean adoptadas como suyas por la asamblea.

Así las cosas y partiendo de la premisa de que la Procuraduría Agraria no tiene participación formal en las asambleas de formalidades simples que deciden cuestiones relacionadas con la elección y remoción de los integrantes de los órganos de representación y vigilancia de un núcleo de población ejidal o comunal, en principio dicho órgano descentralizado de la administración pública federal, no necesariamente puede enterarse de la realización de un evento de tal naturaleza si no se le ha invitado en el concepto de asesor y orientador legal, o bien, si no se le ha pedido que lance la convocatoria respectiva en sustitución de los integrantes de los propios órganos de representación y vigilancia.

Por lo expuesto, si la elección y remoción de los integrantes de los órganos de representación y vigilancia es una cuestión de carácter interno que atañe única y exclusivamente a los núcleos agrarios ejidales y comunales, que por lo mismo se decide en el seno de su propia asamblea, la convocatoria respectiva concierne en principio a los propios núcleos y por lo mismo, en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley Agraria, la convocatoria debe ser firmada por los integrantes de sus órganos internos de representación y vigilancia, ya sea de propia iniciativa o a partir de una solicitud que en esos términos les formulen



veinte ejidatarios o comuneros o el veinte por ciento del total de dichos sujetos agrarios que integren el núcleo respectivo.

Establecido lo anterior, cabe concluir que el caso de excepción que en este espacio nos ocupa, sólo podrá darse en el supuesto de que los integrantes de los órganos de representación y vigilancia del núcleo agrario ejidal o comunal respectivo se nieguen a convocar a una asamblea para decidir su permanencia o remoción total o parcial de sus cargos, o no puedan lanzar la convocatoria por estar desintegrados parcialmente y en términos de ley deban actuar conjuntamente sus tres integrantes. Esto es así porque la excepción se da por negativa o imposibilidad de quienes legalmente están facultados para convocar, y además la excepción es en cuanto al porcentaje que debe formalizar la petición de lanzamiento de la convocatoria a la Procuraduría Agraria, pues según lo dispone el artículo 40 de la Ley Agraria, la petición debe provenir de al menos veinticinco por ciento de los ejidatarios o comuneros que integren el núcleo, lo cual basta para que la citada representación social agraria suscriba la cédula respectiva y disponga su publicidad en la forma prevista por la propia ley, sin que sea válido que algún interesado alegue afectación de nulidad de la convocatoria lanzada por la Procuraduría Agraria, con el argumento de que el procedimiento previo, consistente en la solicitud a los integrantes del comisariado ejidal o de bienes comunales y del consejo de vigilancia, no se hizo por veinticinco por ciento de los integrantes del núcleo, puesto que, repetimos, de la interpretación gramatical a los artículos 24 y 40 de la Ley Agraria, se viene a conocimiento que la excepción del porcentaje sólo le es aplicable a la solicitud a la Procuraduría Agraria y no a la solicitud a los órganos de representación y vigilancia.

# Garantías individuales y el campo

**ARTURO ORTA RODRÍGUEZ\***

La historia radica en la fortaleza  
de sus pueblos, no en sus derrotas

A lo largo del siglo XX, acontecimientos mundiales acaecieron transformando la imagen del mundo y su gente; nuestro entorno social, económico, político, ecológico, demográfico no es el mismo.

El capital se concentra en los países industrializados dentro del grupo de los llamados G-8, hoy controlan los indicadores macroeconómicos estableciendo para sí los beneficios que las denominadas economías de mercado arrojan, establecen las formas y métodos en que los países con menor desarrollo y notorias desigualdades deben de aplicar a sus incipientes formas económicas. Los gobiernos de los países rectores de la economía mundial guardan cierta similitud con los grupos de presión.

Sólo con estados de derecho se hace frente a los embates de los gobiernos y quedan a salvo los gobernados a través de lo que conocemos como garantías individuales: frena a las autoridades en sus actos, un ejemplo de búsqueda de mejores cauces jurídicos lo tenemos en el impacto en los resultados del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares PROCEDE.

\* Delegado de la Procuraduría Agraria en el estado de Tlaxcala.



Comenzaré por definir qué es una garantía individual, señalando que es un medio jurídico consagrado por la Constitución, principalmente, por virtud del cual se protegen los derechos de los gobernados frente al Estado y sus autoridades, obligando a éstos a respetar tales derechos. Las garantías otorgadas, que no reconocidas, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos protegen tan sólo los derechos de los gobernados frente a las autoridades públicas, sin que éstas gocen de esas garantías cuando actúan investidas con el *ius imperii* o fuerza pública.

Como las define el maestro Ignacio Burgoa Orihuela denominándolas como “garantías del gobernado”, son, en concreto, medios jurídicos de protección, defensa o salvaguarda de los derechos del hombre, en primer término, por lo que estos derechos son jurídicamente resguardados y tutelados por la Constitución y el sistema jurídico mexicano.

Los efectos de las garantías individuales son dos: el primero está constituido por un derecho (facultad o potestad) público (tal derecho se hace valer frente al Estado y sus autoridades), subjetivo (porque todo gobernado es titular del mismo). El otro objeto es una obligación que corre a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar y observar en todo momento el derecho público subjetivo garantizado, tutelado o protegido constitucionalmente.

De conformidad con la división que realiza el maestro Juventino V. Castro, tenemos que las garantías individuales se clasifican en **garantías de la libertad de la persona** (libertad física, condiciones y seguridades otorgadas al ser humano libre, libertad domiciliaria, la inviolabilidad de la correspondencia); **garantías del orden jurídico** (de competencias constitucionales, de orden justo a través de la jurisdicción, de igualdad, de propiedad y suspensión de garantías; **garantías del procedimiento** (garantías de legalidad, garantía de audiencia, exacta aplicación de la ley, garantía de irretroactividad de la ley, garantías de acusados y procesados y garantías de los privados de la libertad).



Ignacio Burgoa las clasifica de la siguiente forma:

**Las garantías de igualdad** contenidas en los artículos 1, 2, 4, 12 y 13 de la Constitución General de la República; **las garantías de libertad** contenidas en los artículos 5° al 11 y 24; **las garantías de propiedad** contenida en el artículo 27, y las **garantías de seguridad jurídica** contenidas en los artículos 14 al 23.

## Garantías de igualdad

### Artículo 1° constitucional

Considera posibilitados y capaces a todos los hombres, sin excepción, de ser titulares de los derechos subjetivos públicos instituidos por la propia Ley fundamental, según se expresa en la primera parte del artículo. Por otra parte, en la reforma de dicho artículo efectuada en el año 2001, se garantiza constitucionalmente la dignidad humana, señalando en su último párrafo:

En los Estados Unidos Mexicanos...

“... Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tengan por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas...”

Es una garantía de reserva porque constituye un principio inamovible del texto constitucional.

Pérez Luño menciona que “la dignidad humana supone el valor básico fundamentador de los derechos humanos que tienden a explicitar y satisfacer las

<sup>1</sup> Bidart Campos, Germán, *Teoría general de los derechos humanos*, 1ª ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989, pp.72-73.



necesidades de la persona en la esfera moral”.<sup>1</sup> El ser reconocido como persona humana presupone la dignidad y de la dignidad humana se desprende el reconocimiento de todos los derechos inmanentes al ser humano, indispensables para el desarrollo de su personalidad. Cuando se afirma que el ser humano tiene derechos por su propia naturaleza o por el hecho de ser persona se está haciendo referencia a que los tiene por su dignidad.

### **Artículo 2º constitucional**

Mediante el derecho subjetivo público que protege este artículo, Se exige del Estado y de sus autoridades un trato igual a todos los hombres como tales y, para el individuo singular, se reclama tal exigencia del Estado y de sus autoridades, en una situación equivalente a la que guardan sus semejantes, independientemente de cualquier condición accidental.

De igual forma se reconoce la composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas de la nación.

De acuerdo con lo establecido en la Segunda Cumbre de los Estados Iberoamericanos celebrada en Madrid, España, el 23 y 24 de julio de 1992, debe entenderse por la expresión “pueblos indígenas” a los pueblos descendientes de poblaciones que habitaban en la región geográfica a que pertenece el país en la época de la conquista o colonización o del establecimiento de las actuales fronteras y que conservan en todo o en parte sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.<sup>2</sup>

Este concepto es adoptado por nuestra Constitución al establecer que son pueblos indígenas “aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas”. Un cri-

<sup>2</sup> Convenio constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, suscrito en Madrid el 24 de julio de 1992, aprobado por la ley 145 de 1994, artículo 1º, párrafo 1.1.





terio fundamental para determinar la aplicación de las disposiciones sobre pueblos indígenas es “la conciencia de su identidad indígena”,<sup>3</sup> a través de la cual ejercen su derecho a ser y considerarse diferentes y a ser considerados como tal.

Asimismo, nuestra Constitución establece garantías específicas a favor de dichos pueblos respecto a la libre determinación y autonomía para:

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos...”
- III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno...”
- IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad.
- V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras...”
- VI. Acceder [...] al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades...”
- VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos.
- VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado [...] se deberán tomar en cuenta sus costumbres, y especificaciones culturales [...] los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Al garantizar la autonomía de los pueblos indígenas se respeta y protege su identidad cultural a fin de que se contribuya a la estabilidad política y social de la nación; sin embargo, las medidas adoptadas no deben tener como consecuencia

<sup>3</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 143ª ed., Porrúa, México, 2003, Artículo 2º.



establecer la superioridad o privilegio de los grupos étnicos respecto del resto de los ciudadanos mexicanos.

En este sentido, garantizando el desarrollo étnico se asegura el respeto a la dignidad humana, adoptando medidas en las esferas educativa, social, cultural y económica, negando toda discriminación de origen étnico, estableciendo condiciones para asegurar el desenvolvimiento de las personas que pertenecen a estos grupos y el disfrute pleno de sus derechos.

#### **Artículo 4º constitucional**

Establece la igualdad entre el varón y la mujer, Ignacio Burgoa califica de innecesario la disposición expresa de la igualdad del varón y la mujer, en razón a que, desde el punto de vista político, administrativo y cultural, la mujer ha tenido los mismos derechos y obligaciones que el varón; en lo concerniente a la materia laboral y penal, la legislación respectiva ha sido protectora de la situación de la mujer en su carácter de trabajadora y de víctima de delitos sexuales. Esta protección jurídica se ha implantado tomando en cuenta las diferencias naturales entre el varón y la mujer y las cuáles jamás deben ser desatendidas por el orden jurídico que, por otra parte, nunca puede variarlas ni eliminarlas; además, considere que la igualdad legal absoluta entre ellos no puede jamás existir, precisamente, lo innecesario de dicha declaración también se deduce de la circunstancia de que tanto mujeres como hombres, en su carácter de gobernados, son titulares de las mismas garantías que consagra la Constitución.

El Artículo en cita refiere la negación de toda diferencia entre los individuos integrantes de la población mexicana proveniente de una artificiosa jerarquía social ya que todos los hombres están colocados en una situación jurídica de igualdad social. Prohíbe que se haga distinción entre grupos sociales o entre individuos de diferente origen social, y que ésta distinción se prolongue a una descendencia indefinida; los títulos de nobleza, prerrogativas y honores son aquellos



que se atribuyen a un grupo social, esto es, a una serie indeterminada de individuos de análogo origen o extracción social.

### **Artículo 12 constitucional**

La garantía que otorga el Artículo 1º de la Constitución se fortalece con la disposición inserta en el Artículo 12, que prohíbe otorgar títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios o dar efecto a los otorgados en otro país. Con esta garantía se busca eliminar o impedir estamentos sociales originados por un privilegio personal en razón a la posesión de un título nobiliario.

Por lo anterior, el Estado no debe reconocer o permitir que se lleven a cabo actos que inferan diferencias o distinciones entre los individuos, que conduzcan a la discriminación en razón a los atributos que devienen de la personalidad. Por el contrario, debe buscar el mismo trato a todos los habitantes, ya que el Estado mexicano, al reconocer la igualdad, prohíbe las diferencias sociales.

### **Artículo 13 constitucional**

Establece: “Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales”. Ignacio Burgoa estima que la obligación que surge de dicha garantía es imputable directamente al Estado y consiste en que éste no debe enjuiciar a una persona, civil o penalmente, mediante órganos jurisdiccionales que se establezcan ex profeso para conocer de casos concretos numéricamente demarcados, es decir, se impone la prohibición de que se instituyan autoridades judicialmente especiales. Expresa que este Artículo permite el fuero de guerra al que califica como real y objetivo, puesto que consigna en razón de la índole del delito que da origen a un juicio. El fuero de guerra implica la órbita de competencia establecida de los tribunales militares, no atendiendo a las personas que cometan un delito o cualquier acto o negocio jurídico que dé nacimiento al procedimiento judicial, sino en vista de la naturaleza del hecho delictuoso; así pues, el fuero de



guerra o esfera de competencia jurisdiccional de los tribunales militares surge o tiene lugar cuando se trata de delitos o faltas del orden militar.

La ley debe poseer las características de generalidad y abstracción; la primera, en razón a que el supuesto jurídico que establece no se determina de manera individual al sujeto al que se imputarán las consecuencias que la misma establece, pues serán aplicadas a cualquier persona que actualice el supuesto jurídico.

Por lo anterior, a contrario sentido, será ley privativa aquella que adolezca de las características mencionadas, es decir, aquellas que regulan la conducta o situación jurídica de una o más personas determinadas individualmente con exclusión de los demás.

En este mismo precepto, se establece la prohibición de ser juzgado por tribunales especiales, es decir, aquellos creados exclusivamente para conocer de determinados hechos y personas, y una vez realizado el juzgamiento para el cual fueron creados, se extinguen; en este sentido, no deben confundirse los tribunales especiales con los tribunales que tienen una competencia determinada por materia, como es el caso de los tribunales laborales, administrativos, electorales, agrarios, etcétera.

## Garantías de libertad

### **Artículo 5º constitucional**

En él se garantiza la libertad de dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode a cada persona. Sin embargo, esta libertad tiene ciertas limitaciones, a saber, la licitud ya que todo trabajo debe ser conforme a la ley y que no ataque derechos de terceros, o se ofendan los derechos de la sociedad. Además, el ejercicio de ciertas profesiones necesita autorización, la cual puede restringirse cuando devenga una sanción.

Por tanto, toda persona tiene derecho a la libre elección de su trabajo, puede elegir y aceptar un trabajo libremente para ganarse la vida mediante él, si-



guiendo libremente su vocación, por lo que nadie puede ser constreñido a ejecutar un trabajo forzado u obligatorio.

### **Artículo 6º constitucional**

Establece que: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público...”

La libertad de expresión es la facultad o potestad para expresar las ideas, pensamientos, opiniones, etc. De acuerdo con el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, ya sea de forma oral, escrita, impresa o artística o por cualquier otro medio.

Esta garantía prohíbe al Estado realizar cualquier inquisición respecto al ejercicio de esta la libertad de expresión; sin embargo, para este efecto, los límites establecidos son: la moral, los derechos de terceros o el orden público.

En los instrumentos interamericanos de protección a los derechos humanos, se establece la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio, determinando que:

No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de transferencias radioelectrónicas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y circulación de ideas o de opiniones.

Sin embargo, el derecho internacional coincide en que esta libertad no es absoluta y que su ejercicio puede estar sujeto a responsabilidades ulteriores ex-



presamente fijadas por la ley y necesarias para asegurar el respeto a los derechos de terceros, la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral pública.

### **Artículo 7º constitucional**

Declara inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia y menciona que:

“...es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia [...] en ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito...”

“...las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores, “papeleros”, operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquellos.

Se prohíbe establecerla previa censura, exigir fianza a los autores o impresores o coartar la libertad de imprenta. Por tanto, ninguna autoridad podrá exigir la revisión de escritos para autorizar su publicación. Este derecho, sin embargo, no es absoluto, ya que se le imponen como límites el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública.

### **Artículo 8º constitucional**

“Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de este derecho, los ciudadanos de la República...”



El derecho de petición está garantizado frente a toda autoridad, siempre que la petición: 1) Sea formulada por escrito y 2) de manera pacífica y respetuosa; sin embargo, existen instancias que permiten que las peticiones a la autoridad sean realizadas oralmente. Este derecho se garantiza de manera fehaciente al establecer “a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario”. Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho que el Artículo en comento garantiza que toda solicitud sea acordada mas no que sea favorable, sin embargo, no es suficiente el hecho de que se dé respuesta a la petición formulada, sino que es indispensable que la misma sea dada a conocer al peticionario, de lo contrario, se atenta contra esta garantía.

### **Artículo 9º constitucional**

Los derechos de asociación y de reunión están consagrados en nuestra Constitución en este Artículo, que a la letra dice:

No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

No se considera ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una propuesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que desee.

La libertad de asociación consiste en agrupar de forma libre y con cierta permanencia, mediante la realización de actividades específicas para la consecución de



un fin determinado. En este sentido, se puede constituir bajo el amparo de esta garantía cualquier asociación con objeto lícito, verbigracia, sindicatos, partidos políticos, sociedades mercantiles, asociaciones de beneficencia, etcétera.

La libertad de reunión consiste en la congregación de personas transitoriamente, en un mismo lugar con un propósito común, como es el caso de las manifestaciones para realizar una petición o protestar ante una autoridad estatal.

Nuestra Constitución impone ciertas restricciones al ejercicio de este derecho, en cuanto se trate de asamblea o reunión que tenga por objeto presentar una protesta por algún acto de autoridad, ya que éstas deberán realizarse de manera respetuosa (sin proferir injurias contra la autoridad) y pacífica (sin hacer uso de la violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que desea), de lo contrario podrá ser considerada ilegal y ser disuelta.

### **Artículo 10 constitucional**

Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.

El Artículo establece que los habitantes de la República tienen derecho a:

- 1) Poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa.
- 2) Portar armas, previa autorización, cumpliendo los requisitos y en los casos, condiciones y lugares que determine la Ley Federal.

### **Artículo 11 constitucional**

La libertad de tránsito está garantizada en este Artículo que dispone: Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territo-





rio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes...”

Esta libertad consiste en la facultad de que disfruta todo individuo para desplazarse por el territorio nacional así como de entrar o salir del país sin autorización o permiso previo. Sin embargo no es absoluta, pues se le imponen límites, a saber:

- Las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil.
- Las facultades de la autoridad administrativa.
- Las que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad.
- Las que impongan las leyes sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

En los instrumentos internacionales se establece que toda persona se halle legalmente en un Estado, tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio del mismo, además, tendrá el derecho a salir libremente de cualquier país; las restricciones que se impongan a estos derechos deben estar previstas en la Ley. De tal forma, nadie puede ser obligado a abandonar el territorio del que se es nacional ni ser privado del derecho a ingresar al mismo. Por tanto, el Estado está impedido para limitar el ejercicio de este derecho mediante la exigencia de documentos de autorización.

### **Artículo 24 constitucional**

Establece:

Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituya un delito o falta penados por la ley.



El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos religiosos del culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.

La libertad religiosa se integra por la libertad de creencia y la libertad de culto. La primera entendida como el derecho a profesar o no profesar alguna religión y la posibilidad de colocarse en una posición ateísta y, la segunda, entendida como el derecho a practicar, en público o en privado, cierta religión, es decir, consiste en la manifestación externa del ejercicio de las creencias religiosas.

Esta disposición protege la libertad de religión, que brinda la posibilidad de elegir entre adoptar o no una religión, el derecho a cambiar de religión o creencia, manifestarla individual y colectivamente, en público y en privado y la libertad para enseñarla, practicarla, observarla y rendir culto. Por lo que se prohíbe toda medida coercitiva que pueda menoscabar la libertad de tener o adoptar una religión o creencia. Además, se garantiza la libertad de los padres y tutores “para garantizar que los hijos reciban una educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones”.

## Garantía de propiedad

### **Artículo 27 constitucional**

En las reformas efectuadas a este precepto en el año 1992 se incluyen algunas que son sustanciales para el sector rural de nuestro país, en virtud de que entre los aspectos importantes que pueden destacarse es la terminación del “reparto agrario”; asimismo, se reconoce la personalidad jurídica de ejidos y comunidades así como de los sujetos de derecho agrario, estableciendo la necesidad de crear organismos que se encarguen de la procuración e impartición de justicia



agraria, por lo que surgen la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios, como instituciones encargadas de tales actividades.

Asimismo se establece el respeto a las tres formas de propiedad: ejidal, comunal y pequeña propiedad individual, señalando los límites de esta última.

Es de observarse que, entre los aspectos más importantes de dicha reforma y que tienen mayor relevancia en el ámbito agrario, es la que se enuncia en la fracción VII al tenor siguiente:

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

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 tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de los 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 se establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.



Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total 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 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 y 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.

Es de mencionarse que la inclusión de esta fracción establece un nuevo marco jurídico en virtud de que, derivado de las reformas, se emite la Ley Agraria y el Reglamento en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares urbanos, que posibilita la regularización de las tierras ejidales y comunales, para hacer efectiva la seguridad en la tenencia de la tierra. De tal forma que la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en el Estado, llevan a cabo el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE).

Este Programa tiene como objetivo principal, a partir de la decisión de los núcleos agrarios, la delimitación de las tierras al interior de cada núcleo culminando con la expedición de los certificados de derechos parcelarios o de uso común o, en su caso, con el título de propiedad que corresponda a cada uno de los sujetos de derecho agrario que hayan aceptado participar en el Programa de conformidad con el artículo 56 de la Ley Agraria. El PROCEDE es un programa voluntario para los ejidos, de tal forma que únicamente la asamblea general de ejidatarios puede determinar la implementación de los trabajos operativos y técnicos correspondientes. En el Reglamento en materia de certificación de



cerechos ejidales y titulación de solares urbanos se sientan las bases específicas para la regularización de los derechos de los sujetos agrarios, estableciendo las formas, requisitos y procedimientos para la delimitación, asignación y destino de las tierras ejidales en sus tres grandes áreas: parcelada, uso común y asentamiento humano.

## Garantías de seguridad jurídica

### **Artículo 14 constitucional**

Establece la garantía de legalidad al señalar que: nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la Ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Del texto transcrito se infiere que es indispensable que exista un proceso o juicio para que la autoridad pueda afectar al gobernado y aún más, que en tal juicio se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, es decir, se cumpla con la garantía de debido proceso o juicio legal. El juicio debe cumplir requisitos procesales que establecen nuestra Constitución, los tratados internacionales y la ley secundaria, pues debe ser a cargo de tribunales previamente establecidos (y competentes, de acuerdo con la Convención Americana sobre derechos humanos) y conforme a la ley expedida con anterioridad al hecho. El principio de debido pro-



ceso implica el respeto a otras garantías de carácter procesal, tales como: contradicción, probanza, defensa, publicidad, oralidad, entre otras.

En este mismo sentido, los instrumentos internacionales establecen el derecho de ser oído públicamente y con las debidas garantías, por un tribunal competente, independiente e imparcial, para la determinación de los derechos y obligaciones (materia civil) o para el examen de cualquier acusación (materia penal).<sup>4</sup>

Además de prever el principio de legalidad, establece el respeto a las garantías de:

- Aplicación retroactiva de la ley.
- De procedimiento.
- De audiencia.

La aplicación retroactiva de la ley o también conocida como el conflicto de leyes en el tiempo, plantea la problemática respecto a qué ley se debe aplicar en un caso específico (acto, hecho o situación jurídica) si la ley antigua (derogada o abrogada) o la ley nueva o vigente, por lo que la retroactividad legal consiste en aplicar la ley nueva o vigente a los actos o hechos que surgieron bajo el imperio de la ley derogada o abrogada. En este sentido, el principio de irretroactividad de la ley consiste en prohibir que una ley regule actos, hechos o situaciones que sucedieron antes de que la ley entrara en vigor, claro está, cuando perjudique al gobernado, esto es, será posible aplicar retroactivamente una ley cuando beneficie al gobernado, como en el caso de procesos penales.

Por otra parte, la garantía de audiencia, prevista igualmente en el segundo párrafo del Artículo 14 constitucional, tiene como fin u objeto el conce-

<sup>4</sup> *Declaración Universal de los Derechos Humanos, op. cit.*, artículo 10; *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, op. cit.*, artículo 14, apartado 1.



der al gobernado la oportunidad de defenderse mediante un debido juicio, es decir, el derecho a oponer excepciones, argumentos y recursos frente al acto de autoridad que pretende afectar su esfera jurídica, ya sea resolviendo sobre determinación de derechos u obligaciones, o bien sobre una acusación en su contra.

### **Artículo 15 constitucional**

Este precepto señala textualmente:

No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común, que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

De la lectura anterior se desprende que se prohíbe, por una parte, la extradición de reos políticos o de aquellos que no teniendo tal carácter hayan tenido la condición de esclavos y, por otra, la prohibición de celebrar tratados que alteren, en perjuicio del gobernado las garantías constitucionales de las que es titular.

La extradición consiste en que un Estado, a quien compete la persecución de un delincuente, quien pretende evitar el proceso o la ejecución de la pena, solicite a otro, en cuyo territorio se encuentra el prófugo, que proceda a detener y entregar al procesado para que continúe normalmente la acción penal en su contra. Para llevar a cabo tal extradición es necesario que exista un tratado vigente con el país solicitante, sin embargo, en caso de no haberlo, se podrá determinar los casos y las condiciones para entregar al Estado solicitante un acusado o condenado, de acuerdo con la Ley de Extradición Internacional. Una vez que el requerido verifica la legitimidad de la petición, realiza un procedi-



miento ante sus propias autoridades diplomáticas para que se lleve a cabo el traslado del procesado.<sup>5</sup>

Tratándose de reos políticos, nuestra Constitución prohíbe su extradición, incluso se puede otorgar el asilo político al gobernado que es perseguido. Al respecto es considerado como *reo político*, de acuerdo con nuestra legislación penal federal, aquel que comete los delitos de sedición, motín, rebelión y la conspiración para cometerlos, precisado en el artículo 144 del Código Penal Federal.

También está prohibida la extradición tratándose de reos que no siendo políticos, tenían la condición de esclavos en el país de procedencia, pues se busca proteger al gobernado para que no vuelva a la esclavitud, en razón a que el esclavo que ha entrado en nuestro territorio es libre, por ese solo hecho.

Finalmente, al prohibir la celebración de tratados que pretendan alterar las garantías que otorga nuestra Constitución, se protege al gobernado pues, como está señalado en el Artículo 1º constitucional, sólo podrán suspenderse o restringirse en los casos que se establecen en el Artículo 29 de nuestra Carta Magna.

### **Artículo 16 constitucional**

El primer párrafo expresa: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

Como puede observarse, este precepto se refiere al principio o garantía de legalidad que deben respetar las autoridades al precisar que cualquier acto de molestia debe ser fundado y motivado. La fundamentación se cumple al precisar los preceptos legales en los cuales se basa la autoridad para emitir el acto de molestia; la motivación consiste en señalar las circunstancias, razones o causas que se consideran para realizar el acto de autoridad; además, para que haya

<sup>5</sup> H. Cámara de Diputados LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Porrúa, México, 1996, t. III, p. 147.





un acto de molestia debe existir una norma que prevea la situación concreta que lo haya motivado.

Así, toda autoridad debe fundar su acto de molestia en mandamiento escrito firmado, otorgándole autenticidad al acto de autoridad, además, el acto debe ser notificado al gobernado, pues como lo establece el Código Federal de Procedimientos Civiles, “La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes.<sup>6</sup> Por lo que todo mandamiento de la autoridad debe constar en documento público con firma autógrafa.

### **Artículo 17 constitucional**

Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.

Este precepto legal plantea la separación triangular entre acusación, defensa y juez, así, la parte acusadora tiene la obligación de probar los hechos en que funda su acusación, la defensa tiene el derecho de contradecir y aportar las probanzas para acreditar sus refutaciones y el juez tiene el deber de analizar, valorar y resolver de conformidad con la Ley aplicable al caso concreto. También se esta-



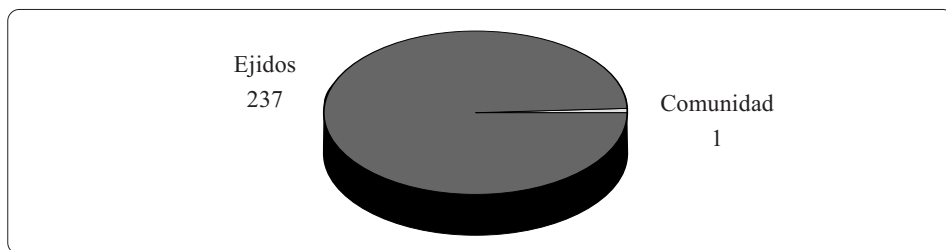
blece en el Artículo 17 que la administración de justicia a cargo de los tribunales se impartirá en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, esto es, no se debe prolongar indefinidamente una resolución, sino que será emitida en un plazo razonable que fije la propia ley.

Para el caso que ocupa Tlaxcala en el ámbito de certificación de derechos ejidales y de conformidad a la fuente de información del Comité estatal de PROCEDE, es de observarse en los cuadros que a continuación se presentan los resultados que implica garantizar la propiedad de la tierra en el marco jurídico.

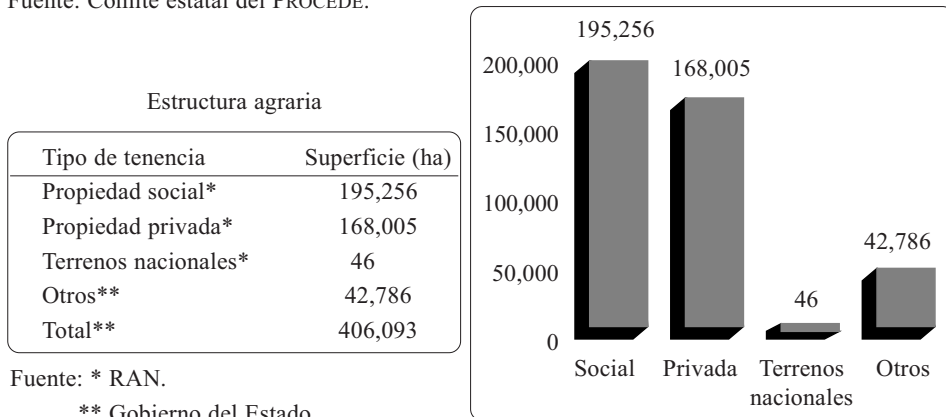
**Avance general del PROCEDE**

El estado cuenta con 241 núcleos agrarios registrados en el CONCINA (Concentrado del Catálogo Interinstitucional de Núcleos Agrarios). De estos, 239 son ejidos y 2 comunidades agrarias.

A la fecha, se encuentran certificados 238 núcleos (237 ejidos y 1 comunidad), lo que representa un avance de 98.7% del universo total de la entidad.



Fuente: Comité estatal del PROCEDE.



Fuente: \* RAN.

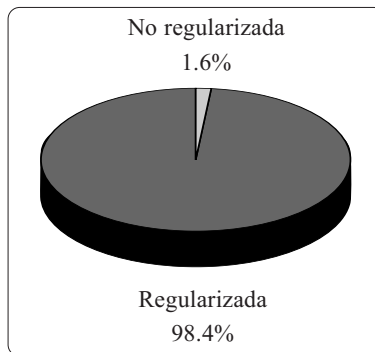
\*\* Gobierno del Estado.





Superficie de propiedad social atendida por PROCEDE

Situación	Superficie ha	%
Propiedad social regularizada	197,850	98.4
Propiedad social No regularizada	3,042	1.6
Total	200,892	100



Fuente: Comité estatal del PROCEDE.

Avance general del PROCEDE

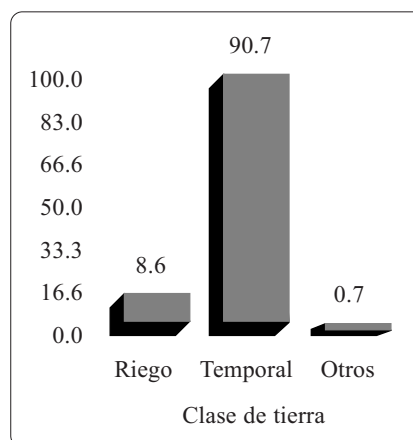
Total de núcleos agrarios	Núcleos agrarios certificados	Documentos expedidos				Beneficiarios	Superficie regularizada
		Certificados		Títulos de solares urbanos	Total		
		Parcelas	Uso común				
241	238	85,569	26,920	26,961	139,450	54,461	197,850

Fuente: Comité Estatal del PROCEDE.

Estadísticas del PROCEDE

Valores promedio por núcleo agrario

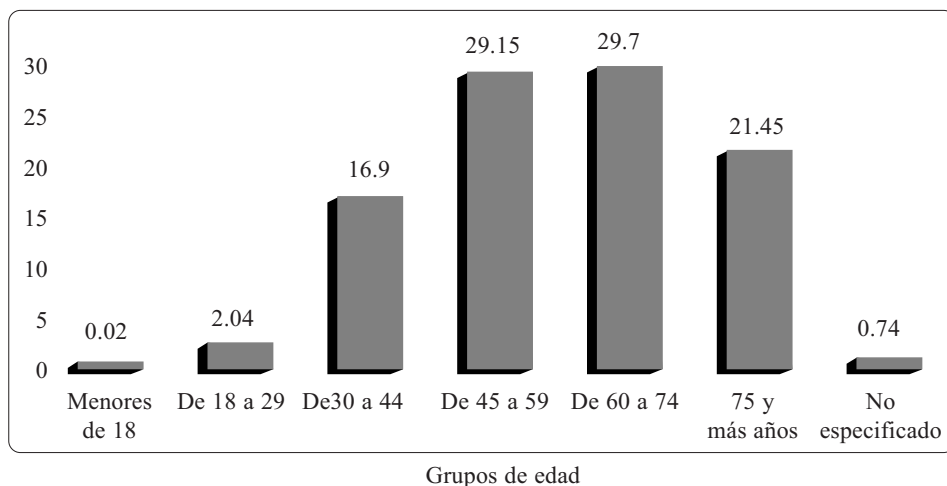
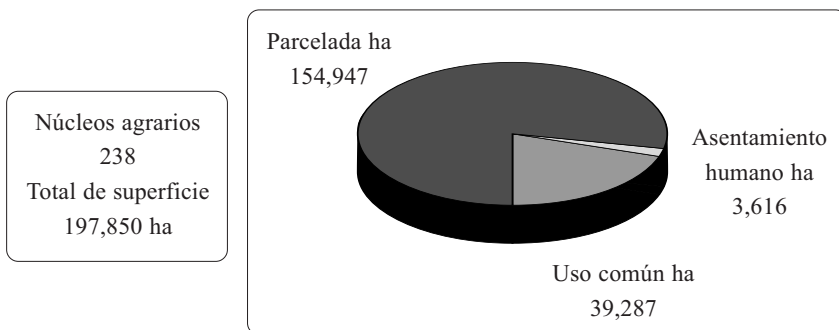
- Sujetos de derecho 234
- Superficie 792 ha
- Núm. de parcelas 372
- Núm. de solares 123
- Núm. de servicios públicos en A. H. 6



Fuente: Comité Estatal del PROCEDE.



Distribución de la superficie en propiedad social regularizada



Fuente: Comité estatal del PROCEDE.

El proceso de certificación garantiza a la población con menores oportunidades a tener la seguridad de la tenencia de la tierra, formando un patrimonio, lo que afirma hoy en día la forma de transmitir la propiedad social, plenamente garantizada.

Lo anteriormente señalado lleva a una reflexión sobre que pasará en los próximos 20 años, si en el campo la estimulación de crecimiento de la economía rural no alcanza su desarrollo constante y sostenido, donde estaría la obligación del Estado.





## Bibliografía

- Tena Ramírez, Felipe, “Leyes fundamentales de México 1808-1967, 3ª ed., México, 1967, Porrúa, pp. 21-36, 253-256, 307-309, 374-377, 607-610.
- , *Derecho constitucional mexicano*, 18ª ed., México, Porrúa, 1981, pp. 385-406.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ALCO, México, 1997.
- Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, 10ª ed., México, Porrúa, 2002, pp. 285-290, 199-245.
- Castro, Juventino V., *Lecciones de garantías y amparo*, 2ª ed., México, Porrúa, 1978, pp. 180-184, 197-201.
- Porrúa Perez, Francisco, *Teoría del Estado*, XIX ed., México, Porrúa, pp. 223-259.
- Informe del Comité Estatal del PROCEDE, julio 2003.



# La exclusión de propiedades o posesiones de particulares de los bienes comunales de los pueblos\*

**RICARDO DOMÍNGUEZ BRAMBILA\*\***

El reglamento de 6 de enero de 1958 (DOF: 15/02/58) que se viene aplicando con carácter transitorio, no cumplió durante la vigencia del Código Agrario de 1942 la función que le era propia a su naturaleza, pues en lugar de limitarse a desarrollar las disposiciones relativas de dicho Código, para aclarar y facilitar así su exacto cumplimiento en la esfera administrativa, las desarrolla de forma ilógica y se va más allá de los límites establecidos por las disposiciones que desarrolla y aplica, haciéndolas prever consecuencias jurídicas que chocan con otras disposiciones del mismo Código, creando confusión e inseguridad, siempre en perjuicio de la integridad de las comunidades.

\* El estudio incluye un apéndice en el que se consigna el texto de las disposiciones legales que se citan. Por lo que se refiere a las del Código Agrario de 1942 y de la Ley Federal de Reforma Agraria, se transcriben con los capítulos, títulos y libros de los que forman parte, ordenados en forma tal que se puedan comparar, complementándolas con la estructura esquemática de ambos ordenamientos, para la mejor comprensión de la cuestión que se analiza en el trabajo.

\*\* Secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Superior Agrario.



El reglamento en cuestión hace extensivas a la materia de Bienes Comunales las disposiciones del artículo 66 del Código Agrario de 1942. Así, en los artículos 14 y 16, del citado reglamento, se prevé la posibilidad de segregar de los bienes comunales de un pueblo, las propiedades o posesiones de particulares, ajenos a las comunidades, que se encuentren enclavadas en el área comunal del mismo, aplicando el principio establecido en el artículo 66 del Código Agrario derogado, que equivale al 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, hoy también derogada, y de aplicación transitoria.

Dicho artículo contempla la situación del poseedor que, a nombre propio y a título de dominio, trabaja una superficie que no rebasa los límites fijados a la pequeña propiedad, sin títulos que lo amparen en la posesión de esa tierra que trabaja; pero que, al reunir todos los requisitos con los que la Ley tipifica a la pequeña propiedad, merece que se extienda en su beneficio, por un elemental sentido de justicia agraria, la protección que la ley concede a la auténtica pequeña propiedad legalmente titulada, o pequeña propiedad de derecho, frente a una solicitud de tierras (dotación, ampliación o nuevos centros de población, exclusivamente). Esto es, el artículo 66 fue proyectado como un medio de extender, en beneficio de la *“pequeña propiedad de hecho”*, la protección que la legislación agraria concede a la pequeña propiedad de derecho, y no contempla en forma alguna las supuestas propiedades o posesiones particulares comprendidas dentro de los terrenos comunales de un pueblo.

El artículo 66 del Código Agrario supone una posesión que no se da en perjuicio de otra persona y que por falta de una formalidad, como es la titulación legal, puede ser afectada en un expediente de dotación, ampliación o nuevo centro de población. Al extender este criterio a los bienes comunales, se abre la posibilidad a que en un momento dado se sancione una posesión o *“propiedad”* en perjuicio de otro derecho de propiedad anterior y protegido por la Constitución.





Al estudiar la colocación que tienen los artículos 66 del Código Agrario y 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en los capítulos y títulos en que se estructuran ambos cuerpos de leyes, se corroboró lo siguiente:

El artículo 66 del Código Agrario derogado, está incluido en el Capítulo III, denominado “*Bienes Afectables*”, que forma parte del Título Segundo, denominado “Dotación de Tierras y Aguas”.<sup>1</sup>

Entonces debe entenderse:

1. El Capítulo III establece las disposiciones con base en las cuales se va a determinar qué bienes son afectables, de los estudiados en un expediente de dotación, ampliación o nuevo centro de población, que son las acciones a que se refiere el Título Segundo, que comprende al Capítulo III.

2. El artículo 66, que está comprendido en el Capítulo III, denominado “*Bienes Afectables*”, que forma parte del Título Segundo, denominado “*Dotación de Tierras y Aguas*”, establece el caso de excepción en el que un bien no debe ser afectado.

3. Luego entonces, la excepción que establece el citado artículo 66 del Código Agrario derogado está prevista para hacerse valer en un expediente de dotación, de ampliación o de nuevo centro de población agrícola.

La Ley Federal de Reforma Agraria plantea la cuestión con mayor claridad, pues marca un avance respecto al Código Agrario, tanto en su contenido como en su estructura.

En la Ley Federal de Reforma Agraria, el artículo 252, equivalente del 66 del Código, está comprendido dentro del Capítulo VIII, denominado “*Bienes*

<sup>1</sup> El término “dotación” que emplea el Código en este título, debe entenderse en su sentido lato, dentro del cual se comprende a la dotación en sentido restringido, a la ampliación y a los nuevos centros de población agrícola (o ejidal, LFRA).



*inafectables por dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población ejidal*”, que forma parte del Título Segundo, denominado “*Dotación de Tierras y Aguas*”.<sup>2</sup>

Por lo que debe entenderse:

1. El Capítulo VIII establece las disposiciones conforme a las cuales debe determinarse qué bienes son inafectables de los estudiados en un expediente de dotación, ampliación o nuevo centro de población ejidal, que son las acciones a que se refiere el título que comprende este capítulo.

2. El artículo 252, comprendido en el Capítulo VIII, denominado “*Bienes inafectables por dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población ejidal*”, que forma parte del título denominado “*Dotación de Tierras y Aguas*”, establece el caso en el que un bien no debe ser afectado.

3. Luego entonces, lo prescrito en el artículo 252 de la Ley Federal de Reforma Agraria únicamente puede hacerse valer en un expediente de dotación, ampliación o de nuevos centros de población ejidal.

La situación de las posesiones o propiedades de particulares, enclavadas en terrenos comunales de un pueblo, está prevista en el párrafo segundo, del inciso c, de la fracción VIII, del Artículo 27 constitucional y en los artículos 48, fracción II y 49, Capítulo II, Título Primero, Libro Segundo del Código Agrario derogado, equivalentes a los artículos 193, fracción II y 194, Capítulo II, Título Primero, Libro Cuarto, de la Ley Federal de Reforma Agraria, también derogada y de aplicación transitoria.

Pero, si se quiso instrumentar la exclusión de posesiones o propiedades particulares, por un principio de economía procesal, dentro del mismo procedimiento de Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales, el reglamento debió hacerlo sobre la base de los criterios establecidos en los artículos 48, fracción II

<sup>2</sup> Vale para este Capítulo la anotación que se hace en el pie de la página anterior. v. Artículo 198, LFRA.



y 49, del Código Agrario, que eran los que estaban directamente vinculados con la disposición constitucional que establecía las bases fundamentales, conforme a las cuales tenían que tratarse las cuestiones concernientes a los terrenos comunales de un pueblo, y no a las disposiciones relativas a dotación de ejidos, que no tenían vinculación alguna con la disposición constitucional de mérito.

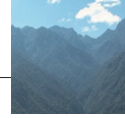
Ahora bien, si siempre existieron disposiciones expresamente aplicables a las posesiones o propiedades particulares enclavadas en los terrenos comunales de un pueblo, ¿por qué se recurrió a las analogías? Hubiera resultado lógico aplicar en materia de bienes comunales un criterio extraído de un precepto establecido para la restitución (de bienes comunales al fin y al cabo); pero resulta absurdo aplicar en materia de bienes comunales, un criterio extraído de un precepto establecido para la dotación de ejidos en cualquiera de sus formas, materia que no tiene semejanza con aquélla.

El estudio que antecede demuestra que tanto el Código Agrario de 1942, como la Ley Federal de Reforma Agraria establecían la diferencia entre lo que es **la Exclusión** de posesiones o propiedades particulares, enclavadas en los terrenos comunales de un poblado que, por las razones de justicia que resultan de considerar el tiempo, la extensión (50 ha) y la forma como se han explotado, se hacen prevalecer sobre un derecho anterior (el del pueblo), y lo que es **la Inafectibilidad sui generis** que se establece en favor de los campesinos que, sin títulos, han explotado una superficie que por su extensión (equivalente a la pequeña propiedad), tiempo y modo de explotarla, resulta de elemental justicia agraria, hacerlas prevalecer, no sobre un derecho anterior, sino sobre un derecho futuro (una expectativa de derecho) del ejido por constituirse, concediéndoles la misma protección que la Ley otorga a la pequeña propiedad debidamente titulada. Ambas figuras tienen supuestos diferentes entre sí y nuestra legislación agraria ordinaria nunca las ha confundido en secuencia lógica y jurídica con el propósito de la disposición constitucional (párrafo segun-



do, inciso c, fracción VIII, del Artículo 27), de la que es reglamentaria. El Código Agrario establecía la exclusión, en el Título Primero, del Libro Segundo, que se refiere a la Restitución, y la Inafectabilidad *sui generis*, en el Título Segundo del mismo Libro, que se refiere a la dotación. Por su parte, la Ley Federal de Reforma Agraria, instituye la exclusión en el Título Primero, del Libro Cuarto, que se refiere a la restitución, y la inafectabilidad *sui generis*, en el Título Segundo del mismo libro, que se refiere a la dotación. Esto es, tanto el Código Agrario, como la Ley Federal de Reforma Agraria tratan en un libro denominado “*Redistribución de la Propiedad Agraria*”, los dos tipos de propiedad agraria que reconoce y establece nuestra legislación: en un título de ese Libro regulan lo relativo a la propiedad comunal, y en el mismo título prevén el caso de excepción (la exclusión, artículos 48 y 193, respectivamente); en otro título del mismo libro regulan lo relativo a la propiedad ejidal, y en ese mismo título prevén el caso de excepción (inafectabilidad *sui generis*, artículos 66 y 252, respectivamente). No ha habido, pues, lugar a la confusión; ni por el contenido de las disposiciones relativas, ni por la colocación que les dan los dos ordenamientos en su estructura, y si donde la Ley no distingue, el reglamento no debe distinguir, a *contrario sensu*, deberá entenderse para el caso que donde la Ley distingue, el reglamento debe distinguir. Por otra parte, hay que hacer notar que a la aplicación por analogía se acude, únicamente, cuando la Ley no prevé en el apartado apropiado, el caso en cuestión.

No obstante lo anterior, es pertinente anotar que la confusión que hizo el Reglamento tiene su origen en un error visible en el artículo 306 del Código Agrario. Al referirse este precepto a los derechos sobre bienes comunales que corresponden individualmente a los comuneros, remite a lo dispuesto por el artículo 66 del mismo ordenamiento. Esta disposición debió remitirse, no al artículo 66 que regía la excepción en materia de dotación, sino al artículo 48, que regía la excepción en materia de bienes comunales.



Este hecho, sin embargo, no justifica al Reglamento en estudio, porque un análisis contextual de las disposiciones del Código, relativas a bienes comunales (restitución o reconocimiento) revela que la única posibilidad de exclusión de posesiones o propiedades particulares enclavadas en los terrenos comunales de un pueblo, está prevista en el artículo 48 del ordenamiento en cita. El artículo 306 del Código está señalando las providencias que debían tomarse para proteger el derecho que tenían los comuneros sobre la superficie que venían trabajando desde antes del reconocimiento, en forma preferencial, ante la división, reparto y adjudicación que puede seguir a dicho reconocimiento, de la misma manera que se preveía en otro apartado, esa misma preferencia para los ejidatarios que ya trabajaban alguna superficie en los terrenos que luego les concedieron en dotación. No es, pues, difícil percibir que la referencia que hace el artículo 306 del Código Agrario, al 66 del mismo, está fuera de contexto. Pero, además, el Reglamento no se queda en el límite que se establece en la errata, sino que la rebasa; en efecto, el artículo 306 limita la posibilidad de exclusión, con el criterio del 66, únicamente a *los comuneros*, y el Reglamento la extiende a los *no comuneros*, que no menciona el 306.

La Ley Federal de Reforma Agraria corrige el error del artículo 306 del Código Agrario, al suprimir en su equivalente, el 356, la mención que hacía aquél de los derechos que correspondían en lo individual a los comuneros, y la referencia que hacía también al artículo 66, que la Ley no repite en su artículo 356. Pero, incurriendo en exceso de precauciones, para evitar las interpretaciones que provocaran la fuga de cierta materia de su acción reguladora, hace aclaraciones que, aunque justificadamente, resultan técnicamente redundantes. Así, en su artículo 252 (66, CA), después de establecer las condiciones en que deberá considerarse una posesión “*inafectable por dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población ejidal*” (así se llama el capítulo del que forma parte este numeral), agrega: “*...y no se trate de bienes ejidales o de núcleos que de*



*hecho o por derecho guarden el estado comunal*". Esto es, procederá esa inafectabilidad si la posesión no se localiza en las tierras de una comunidad de hecho (que no tiene títulos primordiales ni resolución presidencial) o de derecho (las que tienen títulos primordiales, resolución presidencial, o ambas cosas).

Se afirma que el agregado aclarador del artículo 252 resulta redundante, porque por la sola colocación del numeral en cita, dentro de la estructura temática de la Ley, queda resuelta la confusión, y un análisis contextual de las disposiciones de la misma Ley, relativas a bienes comunales (restitución o reconocimiento), confirma esa solución. Y para disipar cualquier vestigio de duda que aún quedara, se debe señalar que el artículo 312, del Código Agrario y su equivalente, el 366, de la Ley Federal de Reforma Agraria, que forman parte de los mismos capítulos, títulos y libros que los artículos 306 y 356 de dichos ordenamientos, en perfecta consonancia con lo hasta aquí expuesto, disponen, que si surgiere durante la tramitación del expediente de reconocimiento y titulación de bienes comunales conflicto con algún particular, deberá suspenderse el procedimiento y continuarse (Código Agrario), o iniciarse (Ley Federal de Reforma Agraria) en la vía de restitución. Además, a este respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado jurisprudencia, desde 1952, en el sentido de que, si al estarse tramitando un procedimiento de jurisdicción voluntaria, promovido por una comunidad indígena para obtener la titulación y deslinde de sus tierras, se presenta un conflicto con un particular, se deberá continuar la tramitación en la vía contenciosa de restitución.

En cuanto a la obligatoriedad para las autoridades, administrativas o jurisdiccionales, de aplicar el reglamento, se debe señalar lo siguiente:

Durante la vigencia del Código Agrario derogado (12 de mayo de 1942, al 30 de abril de 1971), el Reglamento para la tramitación de los expedientes de confirmación y titulación de bienes comunales era de observancia obligatoria para las autoridades, independientemente de que contraviniera al Código Agra-



rio, por el solo hecho de haber estado vigente; la única posibilidad que tuvieron las comunidades para evitar su aplicación fue la de haberlo combatido a través del juicio de amparo ante los tribunales federales competentes y haber logrado de éstos un fallo favorable.

A partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Reforma Agraria (1° de mayo de 1971), con fundamento en el artículo 2° transitorio, que dice: “*Se derogán todas las leyes, reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones expedidas que se opongan a la aplicación de esta Ley*”.

“*En tanto el Presidente de la República expide los Reglamentos que previene esta Ley, seguirán aplicándose los anteriores, en cuanto no la contravengan*”, sólo obligaba su aplicación, por parte de las autoridades, en lo que no contraviniera a las disposiciones de la misma Ley. Y resulta que la contravención del Reglamento a las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria —por lo menos en lo relativo a exclusiones— es evidente, como ya quedó demostrado.

Por tanto, a partir de la entrada en vigor de la LFRA, las autoridades no estaban obligadas, ni debieron aplicar el Reglamento en materia de exclusiones, por contravenir en este punto a una disposición expresa de la misma (artículo 252), y no deberían hacerlo durante el tiempo en que se siga aplicando con carácter transitorio.

La deformación intencionada que se hizo en las disposiciones reglamentarias de las prescripciones relativas de las leyes reglamentarias de la disposición constitucional correspondiente, ha prohijado expectativas que se han tornado en intereses de particulares ajenos a las comunidades, para sustraerles las tierras de mejor calidad y en extensiones superiores a las señaladas en la fracción VIII, inciso c, del Artículo 27 constitucional que, afortunadamente, dejó intocada el decreto de reformas a dicha disposición, de 3 de enero de 1992, y que en su momento desarrollaron los artículos 48 y 49, del Código Agrario de 1942 y sus equivalentes, 193 y 194, de la Ley Federal de Reforma Agraria.



El nuevo reglamento que debió haberse expedido, conforme al artículo 2º transitorio, de la Ley Federal de Reforma Agraria, hubiera debido instrumentar la exclusión sobre la base de los criterios establecidos en los artículos 193, fracción II y 194, de la misma, pero nunca se expidió, y la errata histórica ha seguido dando frutos en perjuicio de las comunidades indígenas, que en su gran mayoría constituyen el último reducto de subsistencia de los pobres más pobres de México.

## APÉNDICE

### Artículo 27 constitucional

VIII. Se declaran nulas:

- a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualquier otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.
- b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el 10 de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.
- c) Todas las diligencias de apeo o deslinde; transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquier otra clase, pertenecientes a núcleos de población.





Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego de la ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas;

CÓDIGO AGRARIO

(31 / 12 / 42; DOF: 27 / 04 / 43)

LIBRO SEGUNDO

Redistribución de la propiedad agraria

TÍTULO SEGUNDO

*Dotación de tierras y aguas*

CAPÍTULO III

*Bienes afectables*

ART. 66. Quienes en nombre propio y a título de dominio posean, de modo continuo, pacífico y público, tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, tendrán los mismos derechos que los propietarios inafectables que acrediten su propiedad con títulos debidamente requisitados, anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario.

LEY FEDERAL

DE REFORMA AGRARIA

(22 / 03 / 71; DOF: 16 / 04 / 71)

LIBRO CUARTO

*Redistribución de la propiedad agraria*

TÍTULO SEGUNDO

*Dotación de tierras y aguas*

CAPÍTULO VIII

Bienes inafectables por dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población ejidal

ART. 252. Quienes en nombre propio y a título de dominio prueben debidamente ser poseedores, de modo continuo, pacífico y público, de tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, y las tengan en explotación, tendrán los mismos derechos y obligaciones que los propietarios que acrediten su propiedad con títulos legalmente requisitados, siempre que la posesión sea, cuando menos cinco años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario, y no se trate de



## LIBRO SEGUNDO

Redistribución de la propiedad agraria.

### TÍTULO PRIMERO

Restitución de tierras y aguas.

#### CAPÍTULO II

*Propiedades inafectables por restitución*

ART. 48. Al concederse una restitución de tierras, bosques o aguas, únicamente se respetarán:

I. Las tierras y aguas tituladas en los repartimientos hechos conforme a la ley del 25 de junio de 1856;

II. Hasta 50 hectáreas de tierras con las aguas correspondientes, cuando sean de riego siempre que hayan sido poseídas en nombre propio, a título de dominio, por más de diez años anteriores a la fecha de la notificación inicial del procedimiento que se haga al propietario o poseedor, en los términos de la ley vigente en la fecha de la solicitud;

III. Las aguas necesarias para usos domésticos de los poblados que las utilicen en el momento de dictarse la resolución respectiva;

IV. Las tierras y aguas que hayan sido objeto de dotación, a un núcleo o nuevo centro de población agrícola; y

V. Las aguas destinadas a servicios de interés público.

bienes ejidales o de núcleos que de hecho o por derecho guarden el estado comunal.

Tratándose de terrenos boscosos, la explotación a que este artículo se refiere únicamente podrá acreditarse con los permisos de explotación forestal expedidos por la autoridad competente.

## LIBRO CUARTO

Redistribución de la propiedad agraria

### TÍTULO PRIMERO

*Restitución de tierras, bosques y aguas*

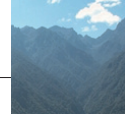
#### CAPÍTULO II

Propiedades inafectables por restitución  
ART. 193. Al concederse una restitución de tierras, bosques o aguas únicamente se respetarán:

I. Las tierras y aguas tituladas en los repartimientos hechos conforme a la ley del 25 de junio de 1856;

II. Hasta cincuenta hectáreas de tierras, siempre que hayan sido poseídas en nombre propio, a título de dominio, por más de diez años anteriores a la fecha de la notificación inicial del procedimiento que se haga al propietario o poseedor, en los términos de la ley vigente en la fecha de la solicitud;

III. Las aguas necesarias para usos domésticos de los poblados que las utilicen



ART. 49. Las personas que se encuentren en el caso previsto por la fracción II del artículo anterior, tendrán derecho a que se localicen las 50 hectáreas en el lugar que designen, al formarse el plano-proyecto correspondiente.

#### LIBRO CUARTO

##### Procedimientos agrarios

#### TÍTULO QUINTO

##### Titulación y deslinde de bienes comunales

#### CAPÍTULO I

##### Titulación de bienes comunales

ART. 306. El Departamento Agrario, de oficio o a petición de parte, iniciará los procedimientos para reconocer y titular correctamente los derechos sobre bienes comunales, cuando no haya conflictos de linderos, así como los que correspondan individualmente a los comuneros, teniendo en cuenta lo que se dispone en el artículo 66.

ART. 312. Si surgiere, durante la tramitación del expediente, conflictos por límites respecto del bien comunal, se suspenderá el procedimiento, el cual se continuará en la vía de restitución si el conflicto fuera con un particular, o en la vía de conflicto por límites, si este fuere con un núcleo de población propietario de ejidos o de bienes comunales.

en el momento de dictarse la resolución respectiva;

IV. Las tierras y aguas que hayan sido objeto de dotación a un núcleo o nuevo centro de población; y

V. Las aguas destinadas a servicios de interés público.

ART. 194. Al formularse el plano proyecto correspondiente, las personas que se encuentran en el caso previsto por la fracción II del artículo anterior tendrán derecho a escoger, dentro de sus posesiones, la localización de las cincuenta hectáreas que deben respetárseles. Esta superficie deberá constituir siempre una unidad topográfica.

#### LIBRO QUINTO

##### Procedimientos agrarios

#### TÍTULO CUARTO

##### Reconocimiento, titulación y deslinde de bienes comunales

#### CAPÍTULO I

##### Reconocimiento y titulación de bienes comunales

ART. 356. La Delegación Agraria de oficio o a petición de partes, iniciará los procedimientos para reconocer o titular los derechos relativos a bienes comunales sobre la superficie que no presente conflictos de linderos, cuando los terrenos reclama-



Jurisprudencia: Si al estarse tramitando por las autoridades agrarias un procedimiento de jurisdicción voluntaria promovido por una comunidad indígena para obtener la titulación y deslinde de sus tierras, se presenta un conflicto de límites entre esa comunidad indígena y propietarios particulares, las autoridades agrarias deben suspender tal procedimiento de jurisdicción voluntaria y continuar la tramitación en la forma señalada en el artículo 312 del Código Agrario, en la vía de restitución por tratarse de conflictos con particulares (Revisión 8190/1950. Resuelto del 2 de abril de 1952).

dos se encuentren en posesión de los comuneros de la entidad de su jurisdicción. Cuando estos terrenos se encuentren dentro de los límites de dos o más entidades, la Secretaría de la Reforma Agraria señalará en cuál de las dos delegaciones deberán realizarse los trámites. En cualquiera de los dos casos la Secretaría podrá avocarse directamente al conocimiento del asunto. ART. 366. Si durante la tramitación del expediente de reconocimiento y titulación de bienes comunales surgen conflictos por límites respecto del bien comunal, ya fueren con un particular o un núcleo ejidal o comunal, la Secretaría deberá continuar el trámite del expediente respectivo de los terrenos que no presenten conflictos, e iniciará por la vía de restitución, si aquel fuere con algún particular, o en la vía de conflicto por límites, si estos fueren con un núcleo de población ejidal o propietario de bienes comunales, de los terrenos cuyos límites se encuentren en conflicto; igualmente, procederá a hacer el levantamiento conjunto de las pequeñas propiedades que existan dentro de los terrenos incluyendo su avalúo. (Este texto corresponde al del mismo artículo reformado en 1983.)



*Artículos transitorios*

ART. 1° Se deroga el Código Agrario del 31 de diciembre de 1942.

ART. 2° Se derogan todas las leyes, reglamentos, decretos, circulares y demás disposiciones expedidas que se opongan a la aplicación de esta ley.

En tanto el Presidente de la República expide los reglamentos que previene esta ley, seguirán aplicándose los anteriores, en cuanto no la contravengan.

ART. 7° La presente ley entrará en vigor a los quince días de la fecha de su publicación en el “Diario Oficial” de la Federación.

Reglamento para la tramitación de los expedientes  
de confirmación y titulación de bienes comunales

(6 / 01 / 58; DOF: 15 / 02/ 58)

ART. 14. Si dentro de las tierras comunales existen enclavadas porciones pertenecientes en lo particular a los comuneros, se hará la localización de ellas, consignándose los siguientes datos: superficie, calidad, uso a que se destinan, si las explota directamente el propietario o no, el título u origen, señalando en especial si antiguamente formó parte de los terrenos comunales y si la comunidad acepta y respeta esa adjudicación individual. Lo mismo se hará en caso de que existan enclavadas propiedades de individuos no comuneros. La identificación de los terrenos enclavados que como propiedad reclamen comuneros o particulares, se llevará a cabo en idéntica forma y mediante los procedimientos que se señalan en el artículo noveno, respecto a la localización de los linderos de los terrenos comunales que se reclamen.



ART. 16. Los propietarios o poseedores de pequeñas propiedades incluidas dentro del perímetro de terrenos comunales confirmados, tendrán derecho a pedir el reconocimiento de sus propiedades siempre que las resoluciones confirmatorias respectivas contengan alguno de los puntos resolutivos que enseguida se consignan:

I. Las pequeñas propiedades particulares que pudieran encontrarse enclavadas dentro de los terrenos comunales que se confirman, quedarán excluidas de esta titulación si reúnen los requisitos establecidos por los artículos 66 y 306 del Código Agrario vigente, a cuyo efecto se dejan a salvo los derechos de esos poseedores.

II. Todas las superficies de propiedad particular que quedaran incluidas dentro del perímetro de los terrenos que se confirman, no será materia de confirmación en el presente caso.

El procedimiento que deberá seguirse para el reconocimiento de tales derechos particulares será el que señalan los artículos 9 y 13 de este reglamento, es decir, la investigación de la Delegación Agraria, la revisión de la Dirección de Tierras y Aguas y la opinión del Cuerpo Consultivo Agrario. Al otorgarse un reconocimiento deberá consignarse en el plano de ejecución correspondiente la anotación de la pequeña propiedad particular reconocida conforme al dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario.

## Código Agrario

### Índice sistemático

Libro primero. Organización y competencia de las autoridades y órganos agrarios y ejidales

*Capítulo I.* Autoridades y órganos agrarios y ejidales

*Capítulo II.* Atribuciones de las autoridades y órganos agrarios y ejidales

Libro segundo. *Redistribución de la propiedad agraria*



Título primero. *Restitución de tierras y aguas*

*Capítulo I.* Disposiciones generales

*Capítulo II.* Propiedades inafectables por restitución

Título segundo. *Dotación de tierras y aguas*

*Capítulo I.* Capacidad de los núcleos de población

*Capítulo II.* Capacidad individual en materia agraria

*Capítulo III.* Bienes afectables

*Capítulo IV.* Dotaciones de tierras

*Capítulo V.* Dotación de aguas

*Capítulo VI.* Ampliación de ejidos

*Capítulo VII.* Redistribución de la población y nuevos centros de población

*Capítulo VIII.* Bienes inafectables por dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población

*Sección Primera:* Bienes inafectables

*Sección Segunda:* Concesiones de inafectabilidad ganadera

Título tercero. *Nulidad de fraccionamientos*

Capítulo único.

Título cuarto. *Bienes comunales*

Capítulo único.

Libro tercero. *Régimen de propiedad y explotación de bienes ejidales y comunales*

Título primero. *Régimen de propiedad*

*Capítulo I.* Propiedad de los núcleos de población

*Capítulo II.* División y fusión de ejidos

*Capítulo III.* Derechos individuales

*Capítulo IV.* Zona de urbanización

*Capítulo V.* Parcela escolar

*Capítulo VI.* Expropiación de bienes agrarios

*Capítulo VII.* Régimen fiscal de los núcleos de población



Título segundo. *Explotación de bienes ejidales y comunales*

*Capítulo I.* Disposiciones generales

*Capítulo II.* Crédito para bienes ejidales y comunales

*Capítulo III.* Fondo común de núcleos de población

Libro cuarto. *Procedimientos Agrarios*

Título primero. *Restitución y dotación de tierras y aguas*

*Capítulo I.* Disposiciones comunes a restitución y dotación de tierras y aguas

*Capítulo II.* Restitución de tierras, bosques y aguas

*Capítulo III.* Primera instancia para dotación de tierras

*Capítulo IV.* Segunda instancia para dotación de tierras

*Capítulo V.* Dotación de aguas

*Capítulo VI.* Ampliación de ejidos

*Capítulo VII.* Nuevos centros de población agrícola

Título segundo. *Permutas, fusión, división y expropiaciones ejidales*

*Capítulo I.* Permutas de bienes ejidales

*Capítulo II.* Fusión y división de ejidos

*Capítulo III.* Expropiación de bienes ejidales

Título tercero. *Inafectabilidades*

*Capítulo I.* Propiedades inafectables

*Capítulo II.* Concesiones de inafectabilidad ganadera

Título cuarto. *Nulidad de fraccionamiento*

Capítulo único.

Título quinto. *Titulación y deslinde de bienes comunales*

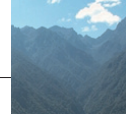
*Capítulo I.* Titulación de bienes comunales

*Capítulo II.* Primera instancia a los conflictos por límites de bienes comunales

*Capítulo III.* Segunda instancia para los conflictos por límites de bienes comunales

Título sexto. *Registro Agrario Nacional*





Capítulo único.

Disposiciones generales.

Artículos transitorios.

## Ley Federal de Reforma Agraria

### Índice

Libro primero. *Autoridades agrarias y Cuerpo Consultivo*

*Capítulo I.* Organización de las autoridades agrarias

*Capítulo II.* Atribuciones de las autoridades agrarias

*Capítulo III.* Cuerpo Consultivo Agrario

Libro segundo. *El ejido*

*Capítulo I.* El Comité Particular Ejecutivo

*Capítulo II.* Organización de las autoridades ejidales y comunales

*Capítulo III.* Facultades y obligaciones de las autoridades internas de los ejidos  
y comunidades

Título segundo. *Régimen de propiedad de los bienes ejidales y comunales*

*Capítulo I.* Propiedad de los núcleos de población ejidales y comunales

*Capítulo II.* Derechos individuales

*Capítulo III.* Zona de urbanización

*Capítulo IV.* Parcela escolar

*Capítulo V.* Unidad agrícola industrial para la mujer

*Capítulo VI.* Régimen fiscal de los ejidos y comunidades

*Capítulo VII.* División y fusión de ejidos

*Capítulo VIII.* Expropiación de bienes ejidales y comunales

Libro tercero. *Organización económica del ejido*

*Capítulo I.* Régimen de explotación de los bienes de ejidos y comunidades

*Capítulo II.* De la producción en ejidos y comunidades

*Capítulo III.* Crédito para ejidos y comunidades



*Capítulo IV. Fondo común de los núcleos de población*

*Capítulo V. Fondo Nacional de Fomento Ejidal*

*Capítulo VI. Comercialización y distribución*

*Capítulo VII. Fomento de industrias rurales*

*Capítulo VIII. Garantías y preferencias para los ejidos y comunidades*

Libro cuarto. *Redistribución de la propiedad agraria*

Título primero. *Restitución de tierras, bosques y aguas*

*Capítulo I. Disposiciones generales*

*Capítulo II. Propiedades inafectables por restitución*

Título segundo. *Dotación de tierras y aguas*

*Capítulo I. Capacidad de los núcleos y grupos de población*

*Capítulo II. Capacidad individual en materia agraria*

*Capítulo III. Bienes afectables*

*Capítulo IV. Dotación de tierras*

*Capítulo V. Dotación de agua*

*Capítulo VI. Ampliación de ejidos.*

*Capítulo VII. Redistribución de la población rural y nuevos centros de población ejidal*

*Capítulo VIII. Bienes inafectables por dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población ejidal*

Título tercero. *Nulidad de fraccionamientos de bienes comunales y ejidales*

Capítulo único.

Título cuarto. *Bienes comunales*

Capítulo único.

Título quinto. *Rehabilitación agraria*

Capítulo único.

Libro quinto. *Procedimientos agrarios*

Título primero. *Restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas*



*Capítulo I. Disposiciones comunes*

*Capítulo II. Restitución de tierras, bosques y aguas*

*Capítulo III. Primera instancia para dotación de tierras*

*Capítulo IV. Segunda instancia para dotación de tierras*

*Capítulo V. Dotación y accesión de aguas*

*Capítulo VI. Ampliación de ejidos*

*Capítulo VII. Nuevos centros de población ejidal*

Título segundo. *Permutas, fusión, división y expropiaciones ejidales*

*Capítulo I. Permutas de bienes ejidales*

*Capítulo II. Fusión y división de ejidos*

*Capítulo III. Expropiación de bienes ejidales*

Título tercero. *Determinación de las propiedades inafectables*

Capítulo único.

Título cuarto. *Reconocimiento, titulación y deslinde de bienes comunales*

*Capítulo I. Reconocimiento y titulación de bienes comunales*

*Capítulo II. Procedimientos en los conflictos por límites de bienes comunales*

*Capítulo III. Juicio de inconformidad en los conflictos por límites de bienes comunales*

Título quinto. *Procedimiento de nulidad y cancelación*

*Capítulo I. Nulidad de fraccionamientos de bienes comunales*

*Capítulo II. Nulidad de fraccionamientos ejidales*

*Capítulo III. Nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables*

*Capítulo IV. Nulidad de actos y documentos que contravengan las leyes agrarias*

*Capítulo V. Nulidad de contratos y concesiones*

*Capítulo VI. Nulidad y cancelación de los certificados de inafectabilidad*

Título sexto. *De la suspensión y privación de derechos agrarios*

*Capítulo I. Suspensión de derechos agrarios*

*Capítulo II. Privación de derechos agrarios*



Título séptimo. *Conflictos internos de los ejidos y comunidades*

*Capítulo I. De la conciliación*

*Capítulo II. Del trámite ante las Comisiones Agrarias Mixtas*

Título octavo. *Reposición de actuaciones*

Capítulo único.

Libro sexto. *Registro y planeación agrarios*

Título primero. *Del Registro Agrario Nacional*

Capítulo único.

Título segundo. *De la planeación agraria*

Capítulo único.

Libro séptimo. *Responsabilidad en materia agraria*

*Capítulo único. Delitos, faltas y sanciones*

Disposiciones generales.

Artículos transitorios.

# FOROS



**MARCO A. RIVERA NOLASCO**  
XIII SEMINARIO DE ECONOMÍA AGRÍCOLA



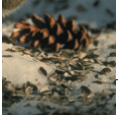
# XIII Seminario de Economía Agrícola

**MARCO A. RIVERA NOLASCO\***

El Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM organizó la XIII edición del Seminario de Economía Agrícola, en esta ocasión con el tema “El campo mexicano frente al neoliberalismo y la apertura comercial”. El evento se llevó a cabo los días 1, 2 y 3 de octubre del presente año y tuvo como sede el Auditorio Mtro. Ricardo Torres Gaitán, piso 5º de la Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria.

El Seminario se planteó como objetivo principal hacer una reflexión crítica y propositiva en torno a la problemática que presenta el campo mexicano a la luz de 10 años de vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Para cumplir con este propósito, se contó con la asistencia de distinguidos estudiosos y especialistas provenientes de las siguientes instituciones: UNAM, UAM, Universidad Autónoma de Chapingo, Universidad Autónoma de Colima, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, CANACINTRA, Instituto Nacional de la Nutrición, Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras, El Colegio Mexiquense, Universidad Autónoma Agraria “Antonio Narro”, El Colegio de México, Universidad Autónoma de Coahuila, SAGARPA e Instituto de Estudios de la Revolución Democrática.

\* Adscrito a la Dirección General de Estudios y Publicaciones de la Procuraduría Agraria.



Su dinámica de operación consistió en tres conferencias magistrales y cinco mesas de trabajo tituladas:

- I. Balance de 10 años en el sector agropecuario.
- II. El sector agroindustrial ante el reto de la apertura comercial.
- III. Evaluación de la política económica y la problemática rural actual.
- IV. Impactos sociales de la crisis agroalimentaria.
- V. El futuro del campo para un México rural.

En la sesión inaugural, la mesa del presidium estuvo integrada por los maestros eméritos José Luis Ceceña y Ángel Bassols; Emilio Romero, coordinador del seminario, y Jorge Basave, Director del Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, quien en su discurso señaló que los apoyos a los productores de granos básicos y otros alimentos, menos eficientes que sus contrapartes en el exterior, han disminuido durante los últimos años; en la práctica se considera que dentro de este nuevo esquema de desarrollo y con el propósito de cumplir con los objetivos en materia de política económica es preferible que el país adquiera en el mercado internacional a precios bajos los productos agropecuarios cuya producción interna es más costosa.

Pero el examen de la balanza comercial agroalimentaria de México y Estados Unidos, en consecuencia, muestra un déficit crónico que tiende a incrementarse a partir del proceso de apertura comercial y de la firma del TLC de América del Norte. Si durante el periodo 1989-1993 se registró un saldo negativo de 635 millones de dólares en promedio anual, para 1994-2000 esa cifra se incrementó a 1,075 millones de dólares. Aunque las exportaciones de productos agroalimentarios se incrementan de manera importante entre los dos periodos considerados, al pasar de 2,500 a 3,995 millones de dólares en promedio anual, también es cierto que este dinamismo no alcanza a compensar el crecimiento aún más rápido de nuestras importaciones que pasan en promedio de 3,135 a 5,069 millones de dólares en 1994-2000.





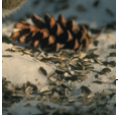
Señaló que los acuerdos comerciales permiten a Estados Unidos aprovechar sus ventajas competitivas en una amplia gama de productos como lácteos, carne, frutas y granos básicos.

La añeja crisis agropecuaria profundizada por la apertura comercial y la ausencia de políticas de apoyo social, se han traducido en un estancamiento de la producción agropecuaria, pérdida de la autosuficiencia alimentaria, déficit en la balanza agroalimentaria y en la profundización de la pobreza rural y el consecuente abandonar de tierras, migración, desnutrición y malestar social.

En la actualidad, 38 millones de mexicanos que viven en localidades de menos de 15 mil habitantes dependen del sector primario y de sus actividades económicas.

La PEA agropecuaria que representa 20.7% de la PEA total, sólo contribuye con 5% del PIB nacional. En el campo, aproximadamente 80% de la población rural vive en condiciones de extrema pobreza. La importancia estratégica de desarrollo agropecuario y rural para el logro de un desarrollo económico de México sustentable y regionalmente equilibrado necesita de una revisión profunda y un replanteamiento de las políticas económicas aplicadas en el sector, ya que la experiencia internacional demuestra que aquellas consecuencias negativas de la globalización económica no son necesariamente irreversibles y las naciones pueden impulsar estrategias de desarrollo rural que tiendan a preservar la soberanía alimentaria e incorporarse con condiciones menos desfavorables para sus intereses dentro de un mundo globalizado.

Luego de esta participación, la declaración inaugural del evento estuvo a cargo de Ángel Bassols, maestro emérito y decano del Instituto. Las conferencias magistrales estuvieron a cargo de José Luis Calva, Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, Héctor Bourges Rodríguez del Instituto Nacional de la Nutrición y Luis Miguel Galindo, catedrático de la UNAM y el CIDE.



En las diversas mesas de trabajo se contó con la destacada participación de Rosario Pérez Espejo, Blanca Aurora Rubio Vega, Boris Marañón Pimentel y Jorge Calderón Salazar, entre otros.

Este año, los trabajos ganadores del Premio Dr. Ernest Feder correspondieron a académicos de la Facultad de Estudios Superiores-Cuautitlán y de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. En el discurso previo a la premiación, Enrique Buzo Córdova, Secretario Académico de la Coordinación de Humanidades, destacó que este tipo de concursos son un medio muy efectivo que alientan la generación de trabajos de investigación críticos y propositivos, enriquecen no solamente el conocimiento de la problemática del campo sino también ofrecen una pluralidad de posibles soluciones sobre los temas propuestos. En este caso, se proponen alternativas para los retos que plantea la globalización. Los trabajos seleccionados como ganadores constituyen ensayos (uno relacionado al área agroalimentaria y el otro a la lechera) valiosos que aporta la investigación económica y social que se realiza en universidades, que vinculan el trabajo cotidiano con la problemática social del país. Esto le da al Premio Dr. Ernest Feder un particular valor.

Finalmente, en la ceremonia de clausura, Rosario Pérez Espejo, Secretaria Académica del Instituto de Investigaciones Económicas, señaló que la realización del evento fue posible gracias al esfuerzo solidario de un conjunto de instituciones y agradeció al personal del Instituto involucrado.



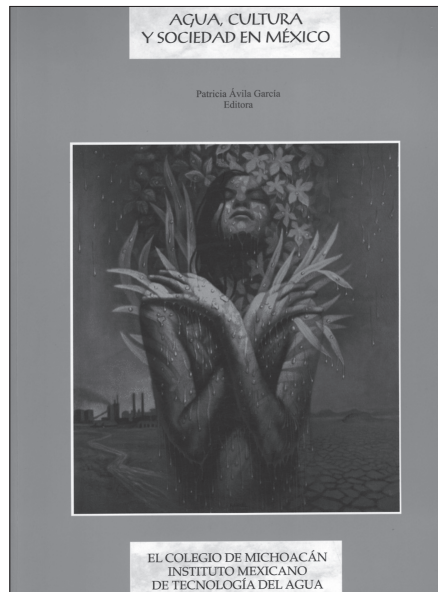
# RESEÑAS

Bibliográficas

AQUA, CULTURA Y SOCIEDAD EN MÉXICO  
El Colegio de Michoacán-IMTA

LAS MUJERES Y EL PODER  
EMMA ZAPATA





## Agua, cultura y sociedad en México

La intención de los autores de concentrar en esta obra diversos trabajos sobre el agua, medio ambiente y desarrollo, giró en torno a demostrar la diversidad de enfoques que desde las ciencias sociales existen para estudiar la cuestión del agua. En este sentido, el presente libro es pionero: donde el agua es un hilo conductor que permite acercarse al entendimiento de la complejidad social, los cambios en la relación sociedad-naturaleza y los diferentes roles que juegan los actores sociales y políticos. Además es una invitación a la reflexión y discusión de la importancia sociocultural y política del agua dentro de un contexto de cambio global y deterioro ambiental.

Es importante mencionar que la investigación fue el producto de dos seminarios y un coloquio sobre la temática del *Agua, medio ambiente y desarrollo*.

Asimismo, cabe destacar que en lo futuro el agua tendrá una gran demanda por parte de los seres que habitamos el planeta, ello obedecerá a la escasez de la misma según algunas opiniones de expertos en la materia; por ejemplo, Francia tiene un grave problema sobre el abastecimiento de agua además de tener un elevado costo económico.

El análisis del tema principalmente es abordado por los autores desde una perspectiva histórica, sociopolítica y cultural, de lo cual podemos destacar:

Los estudios históricos se encuentran basados en el acceso, distribución y manejo del agua en nuestro país desde la época colonial hasta el régimen porfirista y durante el conflicto postrevolucionario, en los que se retomaron algunos trabajos y ensayos sobre la historia del abastecimiento del agua en la Habana, Cuba, que sirvió como elemento comparativo para el caso mexicano.

Con relación a los aspectos sociopolíticos se analiza el rol que han jugado los diferentes actores como el Estado, industrias, partidos políticos, agricultores, población urbana, organizaciones sociales en torno a la gestión de los hídricos en el campo y la ciudad. También se hace referencia a las implicaciones sociales y políticas del deterioro en la calidad y cantidad de agua en México y otras partes del mundo, así como el nuevo papel de la hidropolítica (uso del agua como recurso político) en el escenario internacional.

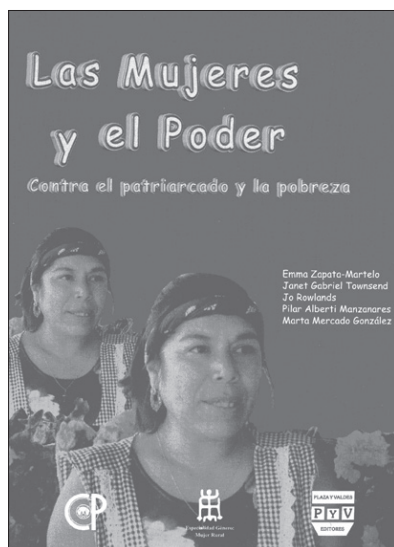
En cuanto a los culturales se realizó un análisis del agua desde el punto de vista de su valor social o económico, como un bien cultural que ha tenido diferentes significados a lo largo de la historia de la humanidad. Las prácticas sociales en torno al uso y manejo del recurso, así como la tecnología asociada son expresiones de la cosmovisión y percepción de una sociedad, en un espacio y tiempo determinados. Varios autores de este libro enfatizan en la necesidad de revalorar el papel sociocultural del agua como una forma de evitar su deterioro ambiental y su mercantilización como bien económico.

Finalmente, la obra está integrada por 29 ensayos divididos en cinco grandes secciones: la primera corresponde a las dimensiones socioculturales del agua; le sigue su uso y manejo, ayer y hoy; el Estado y la política del agua; los actores sociales y los conflictos por el agua, y, finalmente, la gestión del agua y los conflictos internacionales.

El Colegio de Michoacán-Instituto Mexicano  
de Tecnología del Agua, 2002, México, 460 pp.







## Las mujeres y el poder. Contra el patriarcado y la pobreza

Esta obra colectiva es el resultado de un encuentro en 1995 de las autoras con mujeres de ocho organizaciones rurales mexicanas celebrado en la localidad de Tapalehui, Morelos. El libro se destaca por su homogeneidad de contenido aunque se pueden identificar repeticiones temáticas y de cita.

De manera general, las autoras adoptan una perspectiva empírica para tratar la problemática del poder con una perspectiva de género. La empatía y hasta la identificación de las autoras con las mujeres que asistieron al taller plantea un sesgo inicial: “adoptamos [...] una posición de ‘parcialidad consciente’, porque tomamos partido debido a lo que hemos aprendido”, escriben en la introducción.

¿Cómo comprender la desigualdad entre países ricos y pobres a la luz de los abusos de poder del hombre con la mujer? Plantean las investigadoras: "...sostenemos que la pobreza del mundo no se reducirá a menos que el poder y el empoderamiento encabecen la lista de prioridades", además de ser cuestionable, no desemboca en una reflexión seria sobre la desigualdad al interior de los países y en particular de los países pobres. Asimismo, es preciso señalar que en México, por ejemplo, mientras 70% de la población rural vive en la pobreza y 42.8% de la población infantil en las zonas rurales sufre algún grado de desnutrición, 20 empresas nacionales (Bimbo, el Grupo Savia, el Grupo Gruma, el Grupo Bachoco, el Grupo Sigma, el Grupo Lala, entre otras) concentran 70% de las importaciones agroalimentarias. Las desigualdades no se manifiestan únicamente entre los países ricos y pobres sino también en el seno mismo de estos últimos.

En una nota a pie de página, las autoras hacen mención a la obra de Yvon LeBot, *El sueño zapatista*, y al respecto hablan de "visión negativa" por lo que es preciso decir que este juicio de valor expresado de manera rápida para calificar el estimulante trabajo de reflexión del sociólogo francés, correspondería ciertamente a libros tales como *La rebelión de las Cañadas* y *La genial impostura*.

En *Las mujeres y el poder* las investigadoras identifican cuatro formas de poder: "el poder sobre" que se manifiesta de la manera más clara en el capitalismo y en el patriarcado; "el poder desde dentro" es aceptar sus responsabilidades y tomar iniciativas en su medio; el "poder con" es buscar con otros actores lo que uno no puede conseguir solo, y "el poder para" es tener acceso a una gama de capacidades y potencial humanos. Además, distinguen entre otros niveles de poder: el "poder personal", el "poder relacional" y el "poder del grupo".

Tener acceso al poder es principalmente participar en la toma de decisiones, aunque las autoras reconocen con acierto que el "poder sobre" conlleva princi-

pios sutiles de distinción que impiden hasta tener conciencia de esta distinción. En su obra *La dominación masculina*, el célebre sociólogo Pierre Bourdieu (cuyo título extrañamente no aparece en la bibliografía) habla de “paradoja de la doxa” para referirse a la perpetuación indiscutida y casi indiscutible de los principios de diferenciación entre los agentes sociales.

El empoderamiento es un proceso de toma de conciencia en donde se pueden instrumentar métodos y técnicas para impulsar el empoderamiento de las mujeres a pesar de ser muy difícil evaluar los resultados del mismo. Para las autoras, el empoderamiento es autoempoderamiento, es decir que la toma de conciencia es un fenómeno que al final concierne a la propia mujer, “la persona se empodera sola” escribe Janet Townsend. Todas las autoras están de acuerdo para decir que es casi imposible evaluar el proceso personal del empoderamiento, por lo que la evaluación de un proceso de acompañamiento se limita necesariamente a las técnicas y los métodos instrumentados. Es ciertamente muy difícil evaluar y cuantificar los resultados de este proceso, sin embargo existen pistas para pensar formas de evaluación como el modelo de Leclerc, por ejemplo, para el cual existen cinco factores individuales que determinan el comportamiento de una persona (este modelo ha sido recientemente aplicado con madres de familia de una colonia marginada del Distrito Federal).

Quizá se hubiera podido analizar por qué la palabra *empowerment* es de origen inglés, es decir que fue elaborada en países ricos y traducida al español como “empoderamiento”. Si en primera instancia se puede inferir que esta invención léxica es el producto directo o indirecto de la industria del desarrollo, más hondamente es posible vislumbrar, en esta importación y traducción de un concepto ajeno a la realidad latinoamericana, una forma sutil de dominación simbólica del mundo occidental y más particularmente de Estados Unidos, donde se originaron los estudios de la psicología del *empowerment*, como lo reconoce Janet Townsend. ¿Es una coincidencia que la primera edición del libro haya sido

publicada en inglés, idioma de los negocios internacionales de Estados Unidos, el país más responsable de la perpetuación de la miseria en el Tercer Mundo? Hace más de tres décadas, Ivan Illich denunciaba proféticamente que el modo de vida norteamericano se convertía en el modelo del “desarrollo deseable para todas las naciones”.

El *empowerment* es una invención norteamericana por lo que el proceso de toma de conciencia por parte de las mujeres rurales de los países pobres no debe limitarse a la feminización de las categorías de actores sino, más hondamente, debe conllevar la invención de nociones propias. Lo anteriormente señalado permite explicar por qué en esta obra colectiva publicada en español, las autoras describen el fenómeno del “empoderamiento” con frases y metáforas por lo que corren el riesgo de ser malentendidas. Lo expresó claramente una de las integrantes del Taller, Felipa, cuando declaró:

Obviamente, a las mujeres con las que trabajamos, no les vamos a decir a la primera qué es el *empoderamiento*, porque ellas podrían entender que es quitarles el poder a los hombres (que de hecho es eso), pero no se puede decir al principio, ya que van a creer que ahora ellas son las opresoras (p. 58).

Asimismo, para realizar una crítica radical y fructífera de la perpetuación de la dominación androcéntrica por parte de las agencias internacionales de desarrollo (las organizadoras del Taller reconocen benévolutamente que forman parte de la “industria internacional del desarrollo”), se podrían retomar las palabras e ideas expresadas por las propias mujeres y elaborar a partir de allí nociones *sui generis*.

En *Las mujeres y el poder* se precisa que las OM (organizaciones de membresía o de base) responden a sus miembros, mientras las ONG deben res-

ponder a las instancias (internacionales) que les proporcionan el financiamiento. En todo caso, existe una diversidad extrema en lo que se refiere al universo de las ONG's y las OM. Para las participantes al Taller, la organización es un instrumento de cambio. Al respecto, Janet Townsend resalta que: "Cada una de las mujeres (que participó en el Taller) *salió*, se desprendió de la casa, arrancó hacia un mundo de acción, y se *unió* a otras mujeres para formar un *grupo*, una *organización* que cambió su vida por completo" (p. 96). Las mujeres campesinas compartieron el hecho de que tuvieron que vencer un sinnúmero de dificultades para poder salir de su casa, reunirse y viajar. La conquista de una vida social fue un paso decisivo en su proceso personal de empoderamiento. Respecto a lo antes señalado, se destacó que las mujeres indígenas que viven en comunidades de difícil acceso son proclives a organizarse y mantener unidas los grupos de trabajo a pesar o debido a que son víctimas de una dominación androcéntrica más acentuada.

Emma Zapata afirma, con acierto, que el "incremento en el número de asociaciones formales así como en las formas que adoptan, no siempre implican un cambio para bien, pues tales asociaciones también pueden fomentar la jerarquía y la opresión en lugar de la igualdad y la liberación" (p. 71). Por su parte, una asesora que participó en el Taller agrega que:

El hecho de que se tenga a una mujer en un puesto de dirección, no implica, no es automático, que trabaje en favor de las mujeres [...] en ocasiones, hay hombres que tienen cierta sensibilidad y mujeres que ejercen el poder de forma opresora. Por el solo hecho de ser mujer no se vuelve el ambiente democrático" (p. 187).

Por otro lado, respecto a la presencia de agentes externos, una lideresa campesina afirma contundentemente:

No queremos que se tenga una dependencia de la asesora, que la vean como a Dios. Al contrario, queremos que las mujeres realicen sus propias cosas, que no dependan de las asesoras. Para eso estamos realizando el programa de formación de líderes, para que sean más independientes. Pero también queremos que esto no quede más aquí, en una región, sino que esto avance más allá y que las otras mujeres sepan aprovechar este tipo de capacitación (p. 186).

Las participantes al Taller insistieron, sobre todo lideresas y promotoras, en la necesidad de formar y capacitar a suplentes (cuadros) para poder instrumentar una verdadera rotación en los puestos de dirección. Respecto a la delegación de poderes, en el grupo de Sonora, las mujeres se organizaron de tal forma que no permitieron que el poder se concentrara pero “tuvieron dificultades para combinar la figura formal que debían tener ante el gobierno y que les permitiera acceder a recursos externos y gubernamentales, y la estructura que ellas deseaban para su organización”, señala Emma Zapata.

Finalmente, *Las mujeres y el poder* es un libro cuyo principal mérito es esbozar pistas de reflexión sobre las conductas y representaciones de las mujeres rurales en torno al poder. Es preciso señalar que las autoras hicieron un merecedor esfuerzo de síntesis de las opiniones expresadas durante el Taller que llevaron a cabo y que se transformó, en el transcurso de los siete años transcurridos entre la celebración de este evento y la publicación del libro, en una inagotable fuente de inspiración para ellas. Ciertamente esta obra colectiva se hubiera enriquecido con una honda reflexión sobre la creación de un concepto tópico equivalente del *empowerment* anglosajón y, por otra parte, se hubiera podido reproducir oportunamente los dibujos más significativos de las participantes. *Las mujeres y el poder* cuyo subtítulo “Contra el patriarcado y la pobreza” podría hacernos pensar *a priori* que se trata de un panfleto

misándrico, en realidad es una estimulante síntesis del discurso de lideresas rurales y asesoras en torno a su percepción de las distintas formas de poder desde una perspectiva de género.

Bruno Lutz  
Zapata, Emma *et al.*, 2002, Plaza y Valdés,  
Colegio de Posgraduados, México, 244 pp.