

FACULTAD LIBRE DE DERECHO
DE MONTERREY

LICENCIATURA EN DERECHO



**EL IMPACTO DEL CRECIMIENTO URBANO EN LA PROPIEDAD EJIDAL Y
COMUNAL: UN ANÁLISIS DEL DERECHO AGRARIO MEXICANO.**

TESIS QUE EN OPCIÓN A TÍTULO DE

LICENCIADO/A EN DERECHO

PRESENTA: LIZBETH ESTEFANIA CANTÚ VILLARREAL

ASESOR DE FONDO: MARGARITA OLIVAS ISLAS ASESOR

DE FORMA: JOSÉ FABIAN RUIZ

SANTA CATARINA, N.L.

NOVIEMBRE, 2024

SANTA CATARINA, NUEVO LEÓN.

DEDICATORIAS

A Dios, por ser mi guía y fortaleza en cada paso de este camino, por darme la fuerza en los momentos de incertidumbre y por recordarme siempre que todo esfuerzo tiene su recompensa.

A mis padres, René y Alma, por ser mi mayor ejemplo de dedicación y amor. Gracias por su constante apoyo, por confiar en mí incluso cuando yo misma dudaba, y por brindarme con tanto esfuerzo la oportunidad de perseguir mis sueños. Nada de esto habría sido posible sin ustedes.

A mi hermano, Tadeo, por permitirme ser su ejemplo y por inspirarme con la determinación de seguir sus sueños.

A mi hermano, Tadeo, por permitirme ser su ejemplo y, al mismo tiempo, por ser el mío. Tu determinación y valentía para seguir tus sueños me han inspirado más de lo que imaginas.

A mis abuelos, Kanin y Tita, por su amor incondicional, por cada palabra de aliento y por enseñarme que la familia es un refugio de amor y fortaleza.

A mi abuela Chabela, por su ternura, por sus consejos llenos de sabiduría y por recordarme siempre lo orgullosa que está de mí.

A mi abuelo René, quien, aunque no esté físicamente, vive en cada uno de mis logros. Sé que estaría sonriendo con orgullo en este momento, como siempre lo hacía.

A cada persona que ha estado en mi camino, a quienes me han acompañado con su apoyo y sus enseñanzas. Gracias, porque, de una u otra manera, han influido en la persona que soy hoy.

Este logro no es solo mío, sino de todos los que han sido parte de mi historia.

Con gratitud infinita,

Liz Cantu Villarreal

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	3
CAPÍTULO II: ANTECEDENTES	8
I. Pre-colonización: La Organización Social y Agraria en el México Prehispánico.	8
II. Colonización: Transformaciones en la Tenencia de la Tierra en el México Colonial	
10 III. México Independiente	13
IV. La reforma agraria	16
CAPÍTULO III: PROPIEDAD SOCIAL	22
I. Propiedad Social	22
a. Ejido	25
b. Comunidad	26
c. Diferencia entre ejido y comunidad	29
CAPÍTULO IV: INSTITUCIONES Y PROGRAMAS EN LA REGULARIZACIÓN Y PROTECCIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MÉXICO	32
I. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra	32
II. Registro Agrario Nacional (RAN)	34
III. Procuraduría Agraria	35
IV. PROCEDE	38
CAPÍTULO V: DOTACIÓN DE TIERRAS EN SUPERFICIES NO APTAS PARA LA AGRICULTURA Y GANADERÍA	42
I. Impacto del crecimiento urbano en la propiedad social.	43
II. Surgimiento de asentamientos irregulares	44
CAPÍTULO VI: PROBLEMÁTICAS Y CONFLICTOS AGRARIOS EN MÉXICO	48
CAPÍTULO VII. PROPUESTAS	51
CONCLUSIONES	54
MESOGRAFÍA	59

Resumen: Este trabajo investiga la relevancia de la propiedad social y su regulación por el Derecho Agrario en la planeación del crecimiento urbano, así como la resolución de conflictos derivados del crecimiento urbano sobre la propiedad social en México. Se destaca la crisis actual en la comprensión y práctica social del Derecho Agrario. El estudio se enfoca en los antecedentes históricos y jurídicos del Derecho Agrario en México, en la situación actual de la propiedad social, compuesta por ejidos y comunidades, y en un contexto general, en los problemas jurídicos y sociales enfrentados, las políticas gubernamentales implementadas y las posibles soluciones. Se plantea la hipótesis de que el desconocimiento del Derecho Agrario y la falta de coordinación entre planes estatales y federales contribuyen a la inseguridad jurídica y a los conflictos territoriales. Se propone que la coordinación de los registros de propiedad y la colaboración entre órganos competentes puedan ofrecer soluciones efectivas.

Palabras clave: Derecho Agrario, propiedad social, ejidos, comunidades, uso de suelo, crecimiento urbano, desarrollo sostenible, modernización, Registro Agrario Nacional, coordinación estatal-federal.

Abstract: This paper investigates the relevance of Agrarian Law in resolving territorial conflicts and managing urban sprawl in the ejidos of Mexico. It highlights the current crisis in the understanding and social practice of Agrarian Law, attributed to the neoliberal legal system. The study focuses on the historical and legal background of Agrarian Law, in Mexico, the current situation of ejidos, the legal and social problems faced, the governmental policies implemented, and possible solutions. It hypothesizes that the lack of knowledge of Agrarian Law, and the lack of coordination between state and federal plans contribute to legal insecurity and territorial conflicts in ejidos, proposing that the modernization of Property Registries and coordination among competent bodies can provide effective solutions.

Keywords: Agrarian Law, ejidos, territorial conflict, urban sprawl, sustainable development, modernization, National Agrarian Registry, state-federal coordination.

Objetivo general: Analizar la relevancia y el impacto del Derecho Agrario en la resolución de conflictos territoriales y la gestión del crecimiento urbano en tierras de propiedad social en México, específicamente en ejidos y comunidades. El objetivo es proponer estrategias efectivas basadas en el fortalecimiento del marco jurídico y la modernización de instituciones clave para promover un desarrollo urbano sostenible que respete los derechos de las comunidades rurales y garantice la seguridad jurídica de las tierras ejidales.

Objetivos específicos:

1. Investigar los antecedentes históricos y jurídicos de la propiedad social en México para comprender su evolución y su papel en la organización y desarrollo de los asentamientos humanos.
2. Evaluar la situación actual de la propiedad social y los conflictos territoriales derivados del crecimiento urbano descontrolado sobre ejidos y comunidades.
3. Identificar y analizar los principales problemas jurídicos, que afectan a ejidos y comunidades derivados del desconocimiento y correcta aplicación del Derecho Agrario y de una regulación adecuada a la situación actual de la propiedad social.
4. Analizar las políticas y medidas gubernamentales implementadas, para abordar los conflictos territoriales y regular el crecimiento urbano sobre propiedad social, evaluando su eficacia y áreas de mejora.
5. Proponer alternativas y estrategias que abonen a un crecimiento urbano ordenado en tierras ejidales y comunales.

Pregunta de Investigación: ¿Cuál es el papel del Derecho Agrario en la resolución de conflictos territoriales y en la gestión del crecimiento urbano sobre la propiedad social en México, y cómo puede su correcta implementación y modernización de instituciones clave mejorar la seguridad jurídica y promover un desarrollo urbano que respete los derechos de ejidos y comunidades?

Hipótesis: Se plantea la hipótesis de que el desconocimiento del Derecho Agrario, y por ende su falta de observancia, contribuye significativamente a la inseguridad jurídica y a los conflictos territoriales cuando se involucran tierras de propiedad social, es decir, ejidos y comunidades

INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo ofrecer una explicación sobre la propiedad social en México, explorando su origen, regulación y evolución hasta constituir el derecho agrario contemporáneo. Este estudio no solo aborda los aspectos históricos y normativos de la propiedad social, sino que también examina cómo se garantiza la protección de los asentamientos humanos desde esta perspectiva.

En las últimas décadas, el crecimiento urbano ha transformado significativamente el paisaje agrario del país, absorbiendo núcleos agrarios ejidales y comunales y convirtiéndolos en áreas urbanas. Esta transformación ha generado conflictos en la gestión de estos espacios y ha despojado a la propiedad social de su vocación original. A medida que las ciudades se expanden, se plantea la necesidad de comprender cómo estas dinámicas afectan los límites entre las propiedades particulares y sociales.

La Ley Agraria de 1992 marcó un hito en la estructura de la propiedad social en México al permitir la transmisión de parcelas ejidales a terceros y facilitar la asociación entre sujetos agrarios e inversionistas privados mediante la creación de sociedades mercantiles. Este proceso ha sido criticado por diversos autores, como Pérez Castañeda¹, quien argumenta que estas reformas han llevado a la disolución de los ejidos y comunidades como formas de propiedad social, transformándolas en modalidades de propiedad privada, especialmente en el caso de la propiedad ejidal.

Sin embargo, uno de los problemas centrales es que esta liberalización del mercado de tierras no ha generado los beneficios esperados para los sujetos agrarios y habitantes rurales. Concheiro y Robles² destacan que la Ley Agraria no logró una asignación más justa

¹ Pérez Castañeda, Juan Carlos. “¿Existe aún la propiedad social agraria en México?” Julio, 2015. Universidad Autónoma Mexicana. Disponible en Polismexico.izt.uam.mx < <https://polismexico.izt.uam.mx/index.php/rp/article/view/228> > (Consulta: Marzo, 2024) ² Concheiro, Luciano y Robles, Héctor. **Tierra, Territorio y Poder A Cien Años de La Reforma Agraria**. Mexico. 2014. <<https://catalog.ihssn.org/citations/42336>> (Consulta: Marzo, 2024)

de las tierras agrarias desde la perspectiva de los habitantes rurales, lo que ha perpetuado desigualdades socioeconómicas en el medio rural y facilitado la privatización.

La regulación formal de estos mercados enfrenta obstáculos significativos, como las fallas institucionales en la burocracia agraria. La Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional no han logrado actualizar eficazmente las transferencias de tierras ni facilitar el ingreso de nuevos sujetos agrarios, lo que limita el acceso equitativo a la tierra. Además, existe un desconocimiento generalizado entre los ejidatarios sobre los procedimientos establecidos por la Ley Agraria, lo que perpetúa la inseguridad en la tenencia de la tierra².

El enfoque técnico predominante en la regularización de tierras, que incluye la elaboración de mapas y la certificación de parcelas a través de programas como PROCEDE, ha beneficiado a empresarios foráneos en detrimento de los ejidatarios. Esto ha consolidado un esquema en el que la tenencia de la tierra se asegura principalmente para aquellos interesados en explotar su valor comercial, dejando a los habitantes locales en una situación de vulnerabilidad.³

Por último, es importante tomar en consideración que la privatización se evidencia en la creciente injerencia de actores del ámbito civil, como los notarios públicos, quienes avalan transacciones individuales que distorsionan la lógica comunitaria de la propiedad social. Este fenómeno refleja un proceso en el que la estructura agraria tradicional es erosionada por intereses privados, evidenciando la urgencia de abordar estas problemáticas a través de un

² Loc.Cit.

³ Loc. Cit.

análisis crítico del derecho agrario y la necesidad de propuestas que garanticen la seguridad jurídica de los sujetos agrarios en un contexto de creciente urbanización y privatización.

CAPÍTULO I: ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA.

El crecimiento urbano ha transformado el paisaje agrario de México, afectando de manera profunda las tierras ejidales y comunales. No es solo una cuestión de expansión territorial, sino también de tensiones entre los intereses económicos de las ciudades y los derechos de las comunidades rurales sobre sus tierras. Esta disyuntiva resalta la necesidad de evaluar cómo el derecho agrario puede gestionar los conflictos y proteger la propiedad social.

De acuerdo con los Indicadores Básicos de la Propiedad Social del Registro Agrario Nacional en el año 2023, se registraron 29,827 ejidos con una superficie total de 82,229,070.25 hectáreas de superficie ejidal⁴. Además, se registraron 2,424 comunidades con una superficie comunal de 17,364,600.12 hectáreas⁵. Asimismo, el Registro Agrario Nacional proporciona estadísticas sobre la situación agraria del país al 31 de diciembre de 2023, donde se especifica que la superficie total nacional es de 196,437,500 hectáreas, de las cuales la propiedad social ocupa 99,593,670 hectáreas, representando el 51% del total⁶. Esta vasta extensión de tierras constituye un elemento fundamental para el desarrollo inmobiliario del país, especialmente en un contexto en el que, de acuerdo con el INEGI, solo el 21.4% de la población mexicana reside en zonas rurales y el 78% de la población reside en zonas urbanas

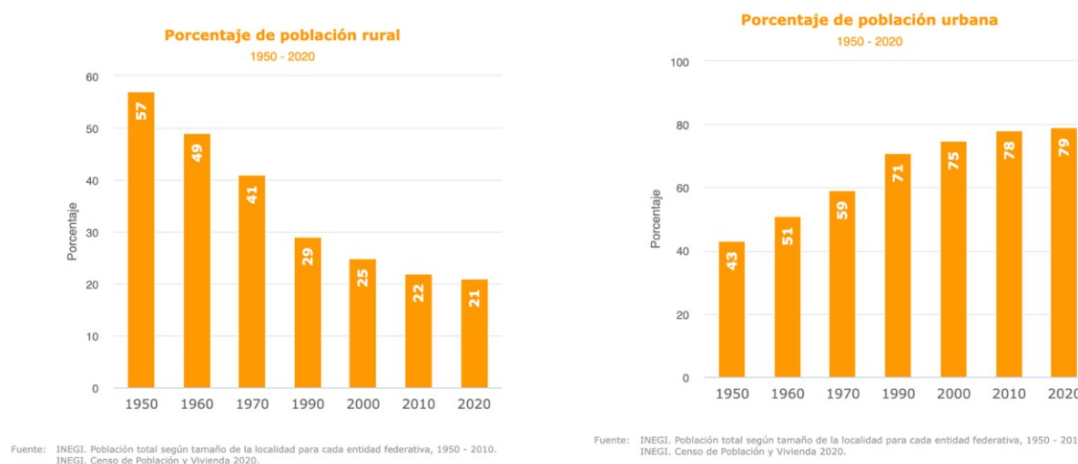
7

⁴ Registro Agrario Nacional. **Indicadores clave en materia de Propiedad Social. Número de Estadística Agraria.** (México). 2023. Disponible en línea: Registro Agrario Nacional - Consultas. < <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/estadisticaagraria/indicadores-basicos-de-la-propiedad-social>> (Consulta: Septiembre, 2024).

⁵ Loc. Cit.

⁶ Registro Agrario Nacional. **Información Estadística de la Estructura de la Propiedad Social en México. Situación Agraria Nacional.** (México). 2023. Disponible en línea: Registro Agrario Nacional - Consultas. < <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/estadistica-agraria/informacion-de-interes-nacional>> (Consulta: Septiembre, 2024)

⁷ INEGI. **Población. Rural y urbana.** (México). S.F. <https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P> (Consulta: Septiembre, 2024).



No obstante, la incorporación de estos terrenos al desarrollo urbano enfrenta diversos desafíos legales y sociales, derivados de la naturaleza colectiva de los derechos de propiedad agraria y de la falta de regulaciones específicas que garanticen su uso eficiente y justo.⁸

De acuerdo con Maribel Concepción Méndez⁹, exmagistrada presidenta del Tribunal Superior Agrario, el 60% de los terrenos necesarios para el crecimiento urbano está en manos de ejidos y comunidades agrarias. Esta realidad plantea un reto significativo, pues la urbanización de estos terrenos requiere que a través del cumplimiento de las leyes agrarias, se dé la participación de las asambleas ejidales o comunales, según sea el caso, que son los órganos supremos y de decisión de estas tierras colectivas. La falta de claridad en la normativa que rige estos procedimientos, sumada a la percepción de que las tierras ejidales y comunales son difíciles de integrar en proyectos inmobiliarios, crea un ambiente de incertidumbre y especulación.

Méndez de Lara¹⁰ destaca la necesidad de desarrollar mercados transparentes y justos para incorporar estos terrenos al desarrollo urbano de forma legal. Para ello, es crucial respetar dos premisas: negociar directamente con las asambleas y ofrecer precios justos por

⁸ Ruiz Massieu, Mario. **Derecho agrario**. 1ª ed. Universidad autónoma de México. ISBN. 1990. Págs. 11-13.

⁹ Escobar, Samanta. “*Ejidos y comunidades agrarias poseen 60% de la tierra necesaria para el crecimiento urbano*”. Octubre 20, 2023. Disponible en línea: <https://www.eleconomista.com.mx/econohabitat/Ejidos-y-comunidades-agrarias-poseen-60-de-latierra-necesaria-para-el-crecimiento-urbano-20231019-0110.html>. (Consulta: Mayo 2024).

¹⁰ Loc. Cit.

la tierra. Sin embargo, la existencia de un mercado informal de tierras ejidales y comunales, así como los actos de corrupción tanto dentro de los núcleos agrarios como en las instituciones gubernamentales, complican aún más este proceso.

Las controversias relacionadas con la propiedad ejidal y comunal son comunes, especialmente en zonas urbanas y turísticas. Acorde a Méndez de Lara¹¹, el Estado de México concentra el mayor volumen de conflictos agrarios, con un 15% de los juicios agrarios que se llevan a cabo en los tribunales unitarios agrarios. Este fenómeno también es evidente en otros estados, donde la presión por el uso de suelo urbano ha exacerbado las tensiones entre las comunidades agrarias y los intereses de desarrollo inmobiliario.

Un caso que podemos utilizar como ejemplo es el de Ciudad Cuauhtémoc, en el estado de Chihuahua. De acuerdo con un estudio realizado por el Instituto de Arquitectura, Diseño y Arte de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, titulado *Identificación de Conflictos de Uso de Suelo para la Planificación del Crecimiento Urbano: Ciudad Cuauhtémoc Chihuahua*¹², la expansión de la ciudad desde 1990 se ha concentrado principalmente en áreas cercanas a vías de comunicación importantes. El conflicto en esta zona periurbana está relacionado con las tensiones entre los usuarios urbanos y agrícolas, quienes se ven afectados por la expansión urbana. En la zona sureste, el crecimiento de la ciudad se ha visto limitado por la presencia de montañas, mientras que al norte y al este se encuentran las huertas manzaneras, lo que restringe aún más el espacio para la expansión. Las opciones de crecimiento se concentran hacia el noreste y oeste, áreas en las que predominan propiedades privadas, ya sea en manos de ejidos o de comunidades menonitas.

Este caso nos muestra cómo el aumento de población en las áreas urbanas, junto con la migración interna hacia las ciudades, genera una creciente demanda de vivienda. La necesidad de satisfacer esta demanda lleva a buscar alternativas habitacionales que se ajusten no solo a la disponibilidad de suelo, sino también a las posibilidades económicas de los habitantes.

¹¹ Loc. Cit.

¹² J.D. Maldonado-Marín, L.C. Alatorre-Cejudo, E. Sánchez-Flores. **Identificación de Conflictos de Uso de Suelo para la Planificación del Crecimiento Urbano: Ciudad Cuauhtémoc. Chihuahua.** Vol. 45, N° 2. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. 2019. Pág. 711 Disponible en línea en: Dialnet. Cuadernos de investigación geográfica: Geographical Research Letters. <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7062568>> (Consulta: Mayo, 2024).

Sin embargo no en todos los contextos sociales es posible percibir que eso sea un factor ya que en otras condiciones de vida se genera el fenómeno de asentamientos irregulares humanos en zonas que no estaban delimitadas para tales finalidades y que a su vez son respuesta del crecimiento de las ciudades generando la intervención de las autoridades para los efectos que más convengan en la protección de intereses ya que en otros supuestos la conformación de estos asentamientos irregulares se ha dado dentro de núcleos agrarios que se encuentran reconocidos generando nuevas controversias que se desprenden del crecimiento de las ciudades y los aspectos territoriales.¹³

Olvera¹⁴ menciona que los procesos de ocupación de suelo en México, destinados a la urbanización, siempre han presentado características de irregularidad, las cuales afectan la tenencia de la tierra y requieren la intervención de los distintos niveles de gobierno. Este fenómeno surge en gran medida debido a la creciente demanda de suelo, el aumento poblacional y los desplazamientos internos. Ante esto, se necesitan políticas sólidas que garanticen el acceso y el dominio legítimo de la tierra por parte de los habitantes. No obstante, estas políticas, en algunos casos, pueden entrar en conflicto con los derechos de los ejidatarios, quienes poseen la propiedad comunal de la tierra. Esto resalta la complejidad del desarrollo urbano en contextos agrarios, donde la expansión de las ciudades y los intereses de los ejidatarios pueden generar tensiones y conflictos legales que deben ser cuidadosamente gestionados para proteger los derechos de todas las partes involucradas.

Por ejemplo, una política que promueva el desarrollo urbano en tierras de propiedad social que han quedado inmersas en la mancha urbana puede implicar la expropiación de tierras ejidales como medio para regularizar su tenencia, generando tensiones entre los ejidatarios y el gobierno¹⁶. En otros casos, la expansión de infraestructura, como carreteras, centros comerciales o áreas de servicio y comunicación, responde a la necesidad de cubrir zonas donde se ha extendido la mancha urbana. Sin embargo, existen proyectos que son

¹³ Molla Ruiz-Gomez, Manuel. **El crecimiento de los asentamientos irregulares en áreas protegidas**. Ciudad de México. Agosto 2006. p. 83-109. Disponible en

<http://www.scielo.org.mx/scielo.php?Script=sci_arttext&pid=S018846112006000200006&lng=es&nrm=iso> .

¹⁴ Olvera Hernández, Jose Manuel. **Algunas consideraciones sobre crecimiento urbano y dominio pleno de parcelas ejidales en la región Valle de Cuautitlán, Estado de México**. México. Pág. 2. Disponible en: Estudios Agrarios, Procuraduría Agraria.<https://www.pa.gob.mx/publica/cd_estudios/Paginas/autores/olvera%20hdz%20jose%20algunas%20consideraciones%20sobre.pdf> (Consulta: Mayo, 2024).

rechazados por las comunidades campesinas e indígenas, quienes sienten que sus derechos de propiedad y territorio son vulnerados en favor de intereses económicos ajenos, sin obtener beneficios sustanciales de estas obras.¹⁷

Un ejemplo claro de esta contraposición se manifiesta en la resistencia de comunidades indígenas como los zoques, tseltales y tsotsiles en Chiapas¹⁵, quienes han rechazado megaproyectos en sus territorios por temor a la violencia, el despojo y el desplazamiento. Durante el "Tercer Encuentro de la Escuela Popular Ejidal y Comunal" en abril de 2021, los representantes de estas comunidades expresaron su preocupación por iniciativas como la "Carretera de las Culturas", que conectaría San Cristóbal de Las Casas y Palenque. Argumentaron que tales proyectos no solo carecen de beneficios, sino que también amenazan sus tierras y espacios sagrados.

Además, denunciaron que los megaproyectos impulsados por empresas transnacionales buscan disputar sus territorios mediante violencia y represión. En este contexto, exigen respeto a sus formas de organización y garantías para trabajar libremente en sus tierras. Esta situación pone de manifiesto la necesidad de un enfoque más equilibrado que respete tanto el crecimiento urbano como la propiedad social.

Para comprender la problemática actual de la propiedad social en México, es fundamental analizar sus antecedentes, que nos permitirán entender cómo se ha llegado a la situación actual.

¹⁶ Ídem. Pág. 13. ¹⁷

Ídem. Pág. 18

¹⁵ Morales, Yessica. "*Zoques, tseltales y tsotsiles rechazan megaproyectos por temor a violencia, despojo y desplazamiento*". México. Abril 19, 2021. Disponible en línea en: **Revista Electrónica de Chiapas Paralelo**
<<https://www.chiapasparalelo.com/noticias/chiapas/2021/04/zoques-tseltales-y-tsotsiles-rechazan-megaproyectos-por-temor-a-violenciadespojo-y-desplazamiento/>> (Consulta: Septiembre, 2024)

CAPÍTULO II: ANTECEDENTES.

Los antecedentes de la tenencia de tierras en México reflejan una evolución compleja, que comienza con las estructuras comunales prehispánicas y continúa con las transformaciones derivadas de la colonización y la independencia. Estas raíces históricas explican no solo el marco agrario actual, sino también las dinámicas de poder y organización que aún subyacen en la propiedad social moderna. Entender estos orígenes es esencial para valorar el impacto de las políticas de tenencia y regularización sobre la propiedad social.

I. Pre-colonización: La Organización Social y Agraria en el México Prehispánico.

Las civilizaciones que habitaron el territorio de lo que hoy es la República Mexicana, como los mayas y aztecas, alcanzaron un notable desarrollo cultural y social gracias a su capacidad organizativa. Esta estructura permitió un florecimiento cultural en diversas áreas, especialmente en la agricultura, que fue la base de su economía y reflejo de las complejas divisiones sociales que caracterizaban a estas sociedades.¹⁶

En el México prehispánico, la tenencia y propiedad de la tierra se estructuraban en torno a un sistema comunal de apropiación, donde la titularidad correspondía a las comunidades. Sin embargo, coexistían áreas de propiedad privada, principalmente en manos de los gobernantes y la nobleza. Esta dualidad en la tenencia de la tierra es fundamental para entender las dinámicas sociales y económicas de estas culturas, ya que reflejaba una organización en la que el uso colectivo de la tierra aseguraba la subsistencia de la comunidad, mientras que la propiedad privada permitía a los líderes y nobles concentrar poder y recursos. Esta estructura fomentaba la estabilidad social y la integración comunitaria al garantizar que la tierra, como recurso esencial, se distribuyera tanto en beneficio colectivo como para fortalecer la autoridad y el prestigio de la élite.²⁰

La estructura agraria de los mayas, profundamente vinculada a la propiedad comunal, revela la importancia del colectivo sobre el individuo en esta sociedad. Como destacan los

¹⁶ Gonzalez, Navarro. Gerardo N. **Derecho Agrario**. 2ª edición. Mexico. Oxford. 2016. Pág. 23-24 ²⁰
Loc.Cit.

historiadores clásicos citados por Lucio Mendieta y Núñez¹⁷, a gestión de la tierra era una responsabilidad colectiva y su uso estaba estrictamente regulado por la comunidad. Según Martha Chávez Padrón en *El derecho agrario en México*²², entre los mayas no solo existía una ausencia de propiedad privada en el sentido moderno, sino que la tierra se gestionaba y distribuía de manera colectiva, garantizando así la cohesión social y la supervivencia de la comunidad.

La organización social maya se caracterizaba por una estructura jerárquica, donde la nobleza ocupaba la cúspide, encabezada por el Tlatoani, el líder supremo con plenos derechos de propiedad, uso, goce y disfrute de las tierras. Este dignatario poseía extensas propiedades exentas de impuestos y tenía la autoridad para repartir tierras y establecer diferentes tipos de propiedad. Aunque los sacerdotes no eran propietarios de la tierra, desempeñaban un papel esencial en la agricultura, pues eran responsables de predecir las condiciones climáticas y determinar los ciclos de siembra. Por su parte, los tributarios, que trabajaban en tierras comunales, podían poseer pequeños predios, pero su relación con la nobleza estaba basada en la tributación y el servicio. En la base de esta pirámide social se encontraban los esclavos, quienes carecían de derechos sobre la tierra y vivían en una total subordinación, siendo incluso utilizados como sacrificios en rituales religiosos. Esta estructura evidenciaba una clara distinción entre la propiedad comunal, destinada a satisfacer las necesidades de la comunidad, y la propiedad privada, que servía a los intereses de la élite gobernante.¹⁸

En el caso de los aztecas, otra civilización mesoamericana de gran relevancia, la estructura agraria también reflejaba y reforzaba las divisiones sociales. La tierra estaba distribuida entre diferentes sectores de la sociedad, incluyendo nobles, guerreros, sacerdotes y comerciantes, y se subdividía en diversas categorías de tenencia. Chávez Padrón menciona que el *calpulli*, una parcela de tierra asignada a cada jefe de familia, era la unidad básica de organización agraria entre los aztecas. Este sistema garantizaba que la tierra, aunque perteneciente al *tzin* o señor, fuera distribuida equitativamente dentro de la comunidad para

¹⁷ Mendieta y Núñez, Lucio. *Introducción al estudio del Derecho Agrario*. 1ª. Ed. México, Porrúa. 1946. Pág. 76. ²²

Chávez Padrón, Martha. *El derecho agrario en México*. 3a. ed., México., Porrúa, 1999. Pág. 98

¹⁸ Clavijero, Francisco Javier. *Historia antigua de México*. 1ª ed. 1917. México. Editorial de la Dirección General de las Bellas Artes. Pág. 117. < <https://ia601902.us.archive.org/2/items/historiaantiguadem01clav/historiaantiguadem01clav.pdf>> (Consulta: Marzo, 2024)

su explotación y uso personal. El *calpulli* no solo aseguraba la subsistencia de las familias, sino que también funcionaba como un mecanismo de control social ya que, reflejaba una sociedad en la que la propiedad de la tierra estaba íntimamente ligada a las responsabilidades comunales y donde el derecho a la tierra dependía del cumplimiento de deberes sociales.¹⁹

Tanto en la sociedad maya como en la azteca, la tenencia de la tierra era un reflejo de las complejas estructuras sociales que definían estas culturas. La tierra no solo era un recurso económico, sino un elemento central en la organización social, que servía para reforzar las jerarquías y garantizar la cohesión comunitaria. La propiedad comunal y privada coexistían en un delicado equilibrio, manteniendo un orden social que permitía a estas civilizaciones alcanzar un alto nivel de desarrollo antes de la llegada de los europeos.²⁰

II. Colonización: Transformaciones en la Tenencia de la Tierra en el México Colonial

La cuestión de la tenencia de la tierra en México está profundamente entrelazada con sus raíces históricas, y la historia de la colonización no es la excepción. La llegada de los españoles a las tierras mesoamericanas no solo marcó el inicio de un periodo de conquista militar, sino también de una reorganización radical de la estructura de la tenencia de la tierra, de su parte agraria y de las relaciones de propiedad. Bajo el control de los colonizadores, la tierra, que había sido un recurso comunal y sagrado para las civilizaciones indígenas, fue transformada en un bien económico al servicio de la Corona Española y sus aliados.

Con la conquista, la estructura agraria de los pueblos mesoamericanos experimentó cambios profundos. Como explica José Luis Soberanes Fernández en su obra *Historia del sistema jurídico mexicano*²¹, los conquistadores, legitimados por la bula del Papa Alejandro VI, se adjudicaron el derecho de posesión sobre las tierras descubiertas por Cristóbal Colón. Este acto de apropiación se justificaba bajo la premisa de que, al ser Dios el creador de la

¹⁹ Chávez Padrón, Martha. Ob. Cit. Pág. 195

²⁰ Clavijero, Francisco Javier. Ob. Cit. Pág. 118.

²¹ Soberanes Fernández, Jose Luis. **Historia del sistema jurídico mexicano**. México. Biblioteca Juridica Virtual. UNAM. S/F. Pág. 31.
<<file:///Users/LizCantu/Downloads/historia-del-sistema-juridico-mexicano-primera-parte.pdf>> (Consulta: Marzo 2024)

Tierra y el Papa su representante, la posesión de las nuevas tierras era no solo justa, sino necesaria al estar en posesión de pueblos paganos, para la expansión del cristianismo y la civilización europea.

Durante los primeros años de la colonización, las formas de tenencia y distribución de la tierra que prevalecían entre los aztecas y otros pueblos indígenas fueron parcialmente respetadas, pero bajo el control de la Corona Española. José Luis Soberanes Fernández²² señala que, aunque las tierras continuaron siendo trabajadas por los indígenas, estas pasaron a estar bajo la jurisdicción directa de la Corona, que decidía a quién otorgarlas. Así, mientras algunas tierras fueron regaladas o vendidas a los españoles, otras permanecieron en manos de los indígenas, quienes se vieron obligados a trabajar bajo un nuevo sistema de tributo y servidumbre.

La propiedad de la tierra durante el periodo colonial se dividió en varias categorías, reflejando la complejidad del sistema de tenencia impuesto por los españoles. Entre las principales categorías se encontraban:

- **Mercedes Reales:** Otorgadas a los conquistadores y colonizadores en reconocimiento a sus servicios a la Corona. Estas mercedes variaban en extensión según los méritos del solicitante y la calidad de las tierras. Aunque inicialmente eran provisionales, podían convertirse en propiedades permanentes si se cumplían los requisitos de residencia y explotación agrícola.²³
- **Caballería y Peonía:** La caballería se refería a una medida de tierra entregada como merced a un soldado de caballería, mientras que la peonía era similar, pero otorgada a un soldado de infantería.²⁴
- **Solares de Balanza o Suertes:** Estos se otorgaban a los colonos mediante una capitulación o merced, siendo contratos entre la Corona y particulares para la realización de empresas de colonización o explotación de recursos.²⁵

²² Ídem. Págs. 38-40.

²³ Gonzalez, Navarro. Gerardo N. **Derecho Agrario**. 2ª edición. Mexico. Oxford. 2016. Pág. 27.

²⁴ Ídem. Pág. 28.

²⁵ Loc. Cit.

El sistema de propiedad también incluía procedimientos legales para la confirmación y adquisición de tierras. La *confirmación* era un proceso mediante el cual el rey ratificaba la tenencia de la tierra a aquellos que carecían de títulos formales o cuyos títulos presentaban defectos. Asimismo, la *usucapión*, o prescripción adquisitiva, permitía a los colonos adquirir tierras después de un periodo de posesión continua y pacífica.²⁶

En cuanto a la propiedad colectiva, las *reducciones* fueron uno de los mecanismos más importantes de reorganización social y territorial en el periodo colonial. Estas consistían en la reubicación de los pueblos indígenas en nuevas localidades para facilitar su evangelización y someterlos a un control más efectivo por parte de las autoridades coloniales. Dentro de estas reducciones se incluía el *fundo legal*, que consistía en terrenos destinados al asentamiento del pueblo, asegurando así un espacio inalienable para la construcción de hogares y el mantenimiento de la población indígena.³²

Las *tierras de repartimiento*²⁷ eran otra categoría importante en la que los indígenas que se trasladaban a las nuevas reducciones conservaban el uso de las tierras que poseían anteriormente, aunque bajo un régimen de usufructo. Estas tierras eran distribuidas entre las familias indígenas, que tenían la obligación de trabajarlas y mantenerlas productivas, con la condición de que, si una parcela quedaba vacante, esta sería reasignada a otra familia solicitante.

Otra forma de tenencia colectiva eran los *propios*, terrenos específicos que tanto los pueblos indígenas como los colonos españoles destinaban a cubrir los gastos públicos, asegurando así el financiamiento de las funciones comunales y administrativas.²⁸

La colonización transformó radicalmente la tenencia de la tierra en México, imponiendo un sistema agrario que subordinaba las estructuras indígenas a los intereses de la Corona Española, en este proceso, los indígenas trabajaban en el cultivo de la tierra para los españoles bajo el pretexto de ser evangelizados. Este discurso encubría una realidad sombría: muchos indígenas terminaron en condiciones de servidumbre y explotación,

²⁶ Mendieta y Núñez, Lucio. *El problema Agrario*. 1ª. Ed. México, Porrúa. 1975. Pág. 23. ³² Loc. Cit.

²⁷ González, Navarro. Gerardo N. Ob. Cit. Pág. 30.

²⁸ Loc. Cit.

viviendo en una suerte de esclavitud. La promesa de la evangelización y la civilización europea ocultaba la verdadera intención de los colonizadores: el control y la extracción de recursos de las comunidades indígenas. Así, el sistema de tenencia de la tierra impuesto durante la colonización no solo despojó a los pueblos originarios de su autonomía, sino que también los sumió en un ciclo de explotación.

Finalmente, los *ejidos*, tierras comunales ubicadas a las afueras de los pueblos, destinadas al pastoreo y cultivo por parte de los indígenas. Los *ejidos* eran esenciales para la subsistencia de la comunidad, pues proporcionaban un espacio común para el aprovechamiento agrícola y ganadero. De manera similar, las *dehesas* eran áreas destinadas exclusivamente al pastoreo, sin posibilidad de labranza, situadas también en las afueras de los pueblos.²⁹

Es importante destacar que los ejidos de la época colonial no son equivalentes a los ejidos que conocemos hoy en día. Aunque ambos modelos implican la propiedad colectiva y el uso compartido de la tierra, el contexto y la función de los ejidos coloniales eran diferentes. Los ejidos de la colonia estaban diseñados en un marco de control colonial, donde la Corona Española regulaba y supervisaba su uso, asegurando que los indígenas estuvieran sujetos a un sistema que, aunque les permitía cierto acceso a la tierra, también los mantenía bajo un régimen de tributación y servidumbre.

Los ejidos modernos, establecidos en la Revolución Mexicana y formalizados en la Constitución de 1917, surgieron como una respuesta a las injusticias de la concentración de tierras en manos de unos pocos. Este nuevo modelo buscó reivindicar la propiedad colectiva y el derecho de los campesinos a la tierra, enfatizando la autonomía de las comunidades en la gestión de sus recursos.³⁰

²⁹ Ídem. Pág. 29-30.

³⁰ Morett Sánchez, Jesús Carlos. **Reforma Agraria: del Latifundio al Neoliberalismo**. México. Universidad Autónoma de Chapingo. 2008. p. 85.

III. México independiente

A principios del siglo XIX, México se encontraba en una situación agraria crítica, marcada por el despojo de tierras a gran parte de la población indígena. Acorde a Lucio Mendieta y Núñez³¹, esta situación había creado una vasta masa de individuos desamparados, propensos a la insurrección. La guerra de Independencia encontró en la población rural, especialmente entre los indígenas, su mayor fuerza impulsora. Aunque la lucha por la independencia y la democracia eran conceptos ajenos a gran parte de la población indígena, lo que realmente motivó su participación fue el profundo descontento agrario.

Durante siglos de dominio español, los indígenas habían sido sistemáticamente despojados de sus tierras, lo que provocó un malestar generalizado que, según el autor, se encontraba en el núcleo de la insurgencia. El gobierno español, consciente de la magnitud del problema agrario, intentó mitigar el descontento mediante diversas disposiciones legales, como los decretos sobre el reparto de tierras y aguas. En uno de estos decretos, el virrey recibió órdenes explícitas de redistribuir tierras y recursos hídricos a los pueblos indígenas, con la finalidad de promover su cultivo y evitar más levantamientos. Sin embargo, estos esfuerzos resultaron ser un fracaso, ya que la población indígena no tenía fe en las disposiciones legales que, durante tres siglos, habían demostrado ser ineficaces en la práctica.³²

Además del descontento indígena, también existía un creciente deseo de independencia entre los españoles que vivían en Nueva España. Lejos de la península y de la Corona, muchos colonos españoles anhelaban una mayor autonomía y control sobre las tierras y el poder político en el territorio que habitaban. Así, la independencia se gestó no solo por los abusos sufridos por los indígenas, sino también por la insatisfacción de los españoles inconformes con su situación. Este doble impulso por la independencia creó un

³¹ Mendieta y Núñez, Lucio. **El problema Agrario**. Ob. Cit. Pág. 159.

³² Loc. Cit.

contexto complejo y multifacético que culminó en la lucha por la libertad y la autodeterminación en México.³³

La cuestión agraria en México fue no solo un factor determinante en el estallido de la guerra de Independencia, sino que también continuó siendo un desafío central durante el periodo poscolonial. A pesar de los intentos del gobierno español por redistribuir tierras y fomentar la pequeña propiedad, estas iniciativas fracasaron en abordar el problema subyacente: la profunda desigualdad en la distribución de la tierra, un fenómeno arraigado desde la época colonial.³⁴

Lucio Mendieta y Núñez³⁵, destaca que, al alcanzar la independencia, México heredó un sistema agrario profundamente desigual, caracterizado por la concentración de tierras en manos de una élite privilegiada, lo que resultó en la marginación de la mayoría de la población, compuesta en su gran parte por indígenas. Tras la Independencia, el gobierno mexicano se enfrentó a un territorio que presentaba una distribución desigual tanto de la población como de la tierra. Mientras algunas regiones estaban densamente pobladas, aquellas cercanas a la capital o zonas urbanas que proveían de servicios básicos a la población, o caracterizadas por suelos fértiles, otras permanecían prácticamente deshabitadas; esto sucedía mayormente en las fronteras del país. Este desequilibrio agrario se manifestaba principalmente en dos aspectos: una defectuosa distribución de las tierras y una dispersión ineficiente de la población sobre el territorio. Sin embargo, en lugar de abordar ambos problemas de manera integral, el gobierno independiente se enfocó únicamente en la redistribución de la población, ignorando la necesidad de un reparto equitativo de la tierra.

El derecho agrario en el México independiente intentó abordar estas tensiones heredadas del régimen colonial, pero con escasos resultados. A pesar de los esfuerzos por regular la propiedad y fomentar la pequeña propiedad, el sistema legal y las políticas agrarias continuaron favoreciendo a las élites terratenientes y a la Iglesia, que poseían vastos latifundios. Estos latifundios, a menudo ubicados en las zonas más fértiles y estratégicas,

³³ Loc. Cit.

³⁴ Pecherón, Nicole. **Problemas agrarios del Ajusco, Siete comunidades agrarias de la periferia de México (Siglos XVI-XX)**. 1ª ed. México. 2010. ISBN. <https://books.openedition.org/cemca/3624?lang=en> (Consulta: Septiembre, 2024) ⁴¹ Ídem. Págs. 158-160.

³⁵ Lucio Mendieta y Núñez. Ob. Cit.

mantenían a los pueblos indígenas en condiciones de servidumbre y sin acceso a tierras suficientes para su subsistencia.³⁶

El derecho agrario en México independiente estuvo, por tanto, marcado por la continuidad de las prácticas coloniales y por la incapacidad del Estado para implementar una reforma agraria efectiva. La falta de acceso a la tierra para la mayoría de la población rural fue uno de los factores que alimentó la agitación social y las subsecuentes revueltas que sacudieron al país a lo largo del siglo XIX y principios del siglo XX, desembocando finalmente en la Revolución Mexicana, un conflicto que tendría como una de sus principales demandas la redistribución de la tierra.³⁷

La independencia de México no trajo consigo una solución al problema agrario, sino que dejó intacta una estructura profundamente desigual heredada de la colonia. La persistencia de estos problemas a lo largo del siglo XIX subraya la importancia del derecho agrario como un campo crucial en la lucha por la justicia social y la equidad en México.⁴⁴

IV. La reforma agraria

México se encontraba en un periodo de agitación y transformación profunda. La Revolución Mexicana, que comenzó en 1910, reveló las marcadas desigualdades sociales y económicas que afectaban al país, especialmente en el ámbito rural. Durante el Porfiriato, las tierras de los pueblos indígenas y campesinos fueron sistemáticamente despojadas y concentradas en manos de hacendados y grandes terratenientes. Esta situación generó un sistema económico que favorecía a una élite privilegiada, mientras la mayoría de la población rural vivía en condiciones de miseria y explotación.⁴⁵

En un discurso ante la Cámara de Diputados el 3 de diciembre de 1912, Cabrera enfatizó que la reconstitución de los ejidos era crucial para consolidar la paz y mejorar las condiciones de vida de los trabajadores rurales. Su visión abarcaba no solo un cambio económico, sino también social y político. Cabrera identificó dos posibles caminos para el proceso de reconstitución de ejidos: uno que, de no manejarse adecuadamente, podría llevar

³⁶ González Navarro, Gerardo N. Ob. Cit. Pág. 35.

³⁷ Loc.Cit.

a la agitación nacional, y otro que, al lograr un cambio en las condiciones económicas del país, podría consolidar la paz.⁴⁶

Cabrera centró su atención en dos puntos fundamentales: la esclavitud del jornalero mexicano y la necesidad de liberar a los pueblos de la opresión ejercida por las haciendas. Definió el "peonismo" como una forma de esclavitud moderna en la que los jornaleros quedaban atrapados bajo los privilegios de los hacendados. Para Cabrera, la eliminación de esta "esclavitud" era esencial, por lo que abogó por leyes agrarias que aseguraran la libertad de los trabajadores y les otorgaran derechos sobre las tierras que cultivaban.³⁸

Su Proyecto de Ley, para la reconstitución y dotación de ejidos planteaba un marco normativo para garantizar el acceso a la tierra a aquellos pueblos despojados o carentes de ella. Esta propuesta se fundamentaba en la idea de que los ejidos debían ser inalienables, protegiendo a las comunidades del despojo y asegurando la permanencia de la propiedad comunal a largo plazo. Cabrera proponía que las tierras necesarias para la reconstitución se tomarían de grandes propiedades a través de expropiaciones por causa de utilidad pública, compras o arrendamientos forzosos. Este enfoque no solo buscaba restaurar la autonomía económica y política de los pueblos, sino también romper el ciclo de explotación al que estaban sometidos por las haciendas.⁴⁸

En este contexto de injusticia social, figuras como Luis Cabrera emergieron como líderes en la búsqueda de alternativas para aliviar las tensiones sociales y promover la justicia agraria. La reconstitución de los ejidos, es decir, la recuperación de tierras comunales que habían pertenecido a los pueblos indígenas, se propuso como una medida clave para abordar estos problemas y restablecer un equilibrio económico y social en las comunidades rurales³⁹.

Además de la destacada labor de Luis Cabrera en la Reforma Agraria, es fundamental resaltar la influencia de Andrés Molina Enríquez, pionero en la crítica al régimen de tenencia de la tierra en México. En su obra *Los grandes problemas nacionales*, publicada en 1909,

³⁸ Cabrera, Luis. **La Reconstitución de los Ejidos de los Pueblos**. México. 1912. Disponible en línea. Memoria política de México. <<https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1912REP.html>> (Consulta: Septiembre 2024).

⁴⁸ Loc. Cit.

³⁹ Loc. Cit.

Molina Enríquez realiza un análisis profundo de la concentración de tierras y aboga por una reforma radical para corregir esta desigualdad. Para él, México era un país debilitado y casi enfermo, ya que una pequeña porción de su población (los criollos latifundista) controlaba la mayoría de las tierras productivas.⁴⁰

Muchas de las ideas de Molina Enriquez tuvieron un impacto significativo en Cabrera, quien, inspirado por este enfoque de justicia agraria, promovió la Ley del 6 de enero de 1915⁴¹. Esta ley sentó las bases para la expropiación de tierras y la creación de ejidos, marcando un hito en la legislación agraria.

La visión de Molina Enríquez sobre la función social de la tierra, junto con su influencia en Cabrera, se convirtieron en pilares filosóficos y políticos que fundamentaron el artículo 27 constitucional y la posterior legislación agraria mexicana.

Históricamente, los ejidos habían proporcionado a las comunidades rurales una base económica para su subsistencia. Sin embargo, las leyes de desamortización de 1856 despojaron a los pueblos de estas tierras, forzando a los campesinos a convertirse en jornaleros en condiciones de servidumbre. Cabrera proponía la dotación de ejidos a las comunidades rurales como una solución para liberar a los campesinos de la opresión de las haciendas. No obstante, el camino hacia la reconstitución de los ejidos estuvo lleno de obstáculos. Cabrera creía firmemente que, al restituir la tierra a las comunidades, no solo se mejoraría su calidad de vida, sino también se fortalecería el tejido social del país. La dotación de ejidos no era solo una cuestión de justicia histórica, sino también una estrategia para lograr una paz duradera y equitativa en México. Su visión de un país en el que los campesinos tuvieran acceso a la tierra y la posibilidad de cultivar de manera autosuficiente continúa siendo un faro para las futuras generaciones.⁴²

Mendieta y Núñez cuestionan la interpretación del concepto de ejido propuesto por Cabrera, argumentando que este estaba destinado a la vida comunal de la población,

⁴⁰ Molina Enriquez, Andrés. **Los grandes problemas nacionales**. 1ª ed. México. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. 2016. Págs. 133-134

⁴¹ Ídem. Pág. 12

⁵² Loc. Cit.

⁴² Loc. Cit.

asegurando su subsistencia.⁴³ Esta crítica resalta la importancia de entender el ejido no solo como una forma de propiedad, sino como un mecanismo que debería garantizar la cohesión social y económica de las comunidades. A pesar de que su proyecto de ley fue presentado ante la Cámara de Diputados en 1912, no fue aceptado en su momento. Sin embargo, las ideas de Cabrera, inspirado por Molina Enríquez, encontraron eco en el contexto revolucionario, y el 6 de enero de 1915, logró llevar a la práctica sus postulados al formular la Ley Agraria de 1915.

La promulgación de esta ley, bajo la administración de Venustiano Carranza, quien era el encargado del Poder Ejecutivo en ese entonces, marcó un hito en la historia agraria de México. Desde Veracruz, Carranza dio luz verde a un ordenamiento que no solo buscaba satisfacer las demandas que habían dado impulso a la Revolución, sino que también estableció un marco jurídico autónomo para abordar los problemas agrarios. Esta ley facilitó la expropiación de tierras para su repartición, sentando las bases para una nueva estructura agraria en el país. Su génesis se encuentra en el documento redactado por Cabrera en 1912, lo que indica la continuidad y evolución de las ideas en el proceso de construcción del marco legal agrario.⁴⁴

Uno de los aspectos más relevantes de la Ley Agraria de 1915 se encuentra en su exposición de motivos, que, como señalan Mendieta y Núñez⁴⁵, sintetiza la historia del problema agrario en México. Este documento no solo explica las causas del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas, sino que también hace hincapié en el despojo de terrenos de propiedad comunal, una práctica favorecida por las leyes de desamortización que, a lo largo del tiempo, se convirtieron en una de las principales fuentes de conflicto en el ámbito rural. Este reconocimiento del despojo como una injusticia fundamental refuerza la necesidad de una reforma agraria efectiva.

El legado de Cabrera y la Ley Agraria de 1915 alcanzaron su máxima expresión con el artículo 27 de la Constitución de 1917, promulgado el 5 de febrero. Este artículo elevó la ley de 1915 a rango constitucional, introduciendo innovaciones significativas en materia de

⁴³ Mendieta y Núñez, Lucio. **El problema Agrario**. Ob. Cit. Pág. 188

⁴⁴ Loc. Cit.

⁴⁵ Mendieta y Núñez, Lucio. **El problema Agrario**. Ob. Cit. Pág. 193.

propiedad agraria. El artículo 27 aborda el problema agrario desde diferentes perspectivas, buscando resolverlo mediante principios generales que sirvan de norma para la redistribución del suelo agrario y el equilibrio futuro de la propiedad rústica. Desde esta óptica, el artículo 27 establece que la propiedad de las tierras y aguas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, que posee el derecho de transmitir su dominio a los particulares, constituyendo así la propiedad privada. Esta disposición se fundamenta en la teoría patrimonialista del Estado, que sostiene que el Estado mexicano adquirió las tierras durante la época colonial y, por ende, mantiene derechos sobre ellas.⁴⁶

Los principios fundamentales que establece el artículo 27 para la propiedad agraria en México son los siguientes⁴⁷:

1. **Acción constante del Estado:** La regulación del aprovechamiento y la distribución de la propiedad agraria, imponiendo modalidades que respondan al interés público.
2. **Dotación de tierras:** La asignación de tierras a núcleos de población necesitados, buscando restablecer el acceso a la tierra que había sido despojada a comunidades enteras.
3. **Limitación de la propiedad y fraccionamiento de latifundios:** La necesidad de reducir la concentración de la propiedad agraria, promoviendo una distribución más equitativa.
4. **Protección y desarrollo** de la pequeña propiedad.

El artículo 27 constitucional de 1917, analizado extensamente por Gómez de Silva Cano⁴⁸, se erige como el núcleo del derecho agrario en México, siendo el producto de un largo proceso de pensamiento social que conjugó la tenencia de la tierra con el aspecto jurídico. Este fenómeno no fue espontáneo; como vimos anteriormente, resultó de largas luchas que buscaban arrebatar a los terratenientes el control excesivo sobre las tierras, y fue concretado en ley para proteger la propiedad agrícola a favor de los más necesitados.

⁴⁶ Loc. Cit.

⁴⁷ Ídem. Pág. 194.

⁴⁸ Gómez de Silva Cano, Jorge. J. **El derecho agrario mexicano y la Constitución de 1917**. 1ª ed. México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Instituto de Investigaciones JurídicasUNAM. 2016. Pág. 151

Con el contexto histórico establecido, es posible entender mejor las raíces de los problemas y tensiones que enfrenta hoy la propiedad social en México. La evolución desde la tenencia comunal prehispánica hasta la propiedad ejidal moderna permite abordar en el siguiente capítulo los conceptos de propiedad social y sus características en el derecho agrario actual.

CAPÍTULO III: PROPIEDAD SOCIAL.

Es fundamental comprender el concepto de propiedad social, que se integra por ejidos y comunidades, así como las diferencias entre estos dos modalidades de organización de la tenencia de la tierra. La propiedad social se establece como un mecanismo jurídico que busca garantizar el acceso y uso equitativo de la tierra, promoviendo el desarrollo rural y la justicia social. En este sentido, este capítulo se dedicará a explorar en profundidad el significado y las características de la propiedad social, analizando tanto la estructura histórica y legal de los ejidos como el reconocimiento y titulación y en la mayoría de las ocasiones la restitución de las tierras a las comunidades.

I. Propiedad social

La definición de propiedad social en el contexto del derecho agrario es crucial para comprender las dinámicas y relaciones que surgen en torno a la tenencia de la tierra. De acuerdo con González Navarro en su libro Derecho Agrario, define al derecho agrario como el *“conjunto de normas legales como principios jurídicos, doctrina y criterios jurisprudenciales que el regulan la relación surgida entre los sujetos dedicados a la actividad campesina”*.⁴⁹

Estas relaciones, según el autor deben fundamentarse en la posesión colectiva de la tierra⁵⁰. Esto puede manifestarse a través de un reparto equitativo de la tierra entre los campesinos o mediante procesos judiciales agrarios, en los cuales los terrenos pueden ser adquiridos del gobierno o aportados por particulares con el fin de ser explotados de manera sostenible y respetuosa. El objetivo principal de esta forma de tenencia de la tierra es mejorar las condiciones de vida de las familias rurales, promoviendo un desarrollo rural equitativo y sostenible. Recalquemos que se espera que sea el Estado quien garantice la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, facilitando así la cooperación entre los sujetos agrarios y otras partes interesadas, en su carácter de terceros ajenos al núcleo agrario.

⁴⁹ González Navarro, Gerardo N. Ob. Cit. Pág. 8.

⁵⁰ Loc. Cit.

Sobre esto mismo se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis *II.1o.C.162 C* estableció lo siguiente:

El régimen de propiedad agraria previsto en el artículo 27 constitucional, otorga a los núcleos de población ejidales o comunales personalidad y por ende, la propiedad de las tierras, aguas, montes y bosques que lo conforman. De la misma manera, a los ejidatarios y comuneros se les otorga el usufructo de esos bienes, que pueden disfrutar en forma colectiva o individual. El crecimiento de las zonas urbanas implicó que tierras que eran para el cultivo o ganadería mayor o menor, fueran motivo de asentamientos irregulares que transformaban la tierra cultivable en casas, calles, etcétera, sin los servicios de agua, luz, drenaje, entre otros. Lo anterior provocó, lo que se denomina regularización de la tierra y consistió, en que el Gobierno Ejecutivo Federal cambiara el régimen de derecho agrario al régimen de derecho civil, mediante expropiaciones a favor del Estado respectivo, al cual únicamente le otorgaba la nuda propiedad y la obligaba y condicionaba a transmitir ese derecho de propiedad a los poseedores de los predios respectivos mediante ciertas condiciones⁵¹. Dentro del régimen agrario, se buscó mantener los bienes del núcleo de población ejidal o comunal, unidos, como se prevé en los artículos 53 y 55 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Registro digital: 195893. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Tesis:II.1o.C.162 C. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. 1o. de abril de 1998.

Por otro lado, Lucio Mendieta Núñez amplía el concepto de agrario, pues lo define como: “la palabra mencionada viene del latín *agrarios* coma de *ager*, campo, en consecuencia, designa todo lo relativo al campo...”.⁵² En otras palabras el término “agrario” engloba todos los aspectos inherentes a la vida y el trabajo en el campo, siendo fundamental para entender la complejidad y la importancia del sector agrícola en la sociedad.

Acercándonos un poco más al concepto de derecho agrario mexicano, Según Martha Chávez Padrón, el derecho agrario en nuestro país es:

“...la parte de su sistema jurídico que regula la organización territorial rústica, todo lo relacionado con las explotaciones y aprovechamientos que éste considera como

⁵¹ El proceso de regularización de la tenencia de la tierra en México tiene como objetivo transformar propiedades agrarias en propiedad privada para integrarlas de manera formal al desarrollo urbano. Este procedimiento surgió como una respuesta al crecimiento de asentamientos irregulares en terrenos ejidales o comunales, que originalmente estaban destinados para la agricultura o ganadería, y que fueron ocupados para construir viviendas sin servicios básicos como agua o luz. La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, creada en 1974, desempeñó un papel crucial en este proceso. CORETT facilitó la expropiación de tierras a favor del Estado, que adquiría la nuda propiedad y luego transfería la propiedad plena a los poseedores de los predios, cumpliendo ciertas condiciones. Este procedimiento permitía a los habitantes obtener títulos de propiedad y acceder a servicios públicos, pero también implicaba la transformación del régimen agrario en régimen civil, cambiando el uso de la tierra y su estructura jurídica.

⁵² Cita de Mendieta y Núñez en García Maynez, Eduardo. **Introducción al estudio del Derecho Agrario**. Mexico. Porrúa. 1979. Pág. 151.

*agrícolas, ganaderos y forestales y algunos otros aprovechamientos colaterales, y la mejor forma de llevarlos a cabo... En este sentido, puede aceptarse la determinación del Derecho Agrario, como el conjunto de normas que rigen las relaciones jurídicas, cuyo objeto es la tierra, tanto como propiedad rural, como fuente económica de carácter agrícola.”*⁵³

De las definiciones anteriores, resulta que el estudio del derecho agrario no se limita únicamente a la regulación de la tenencia de la tierra; es un campo multidimensional que aborda tanto aspectos materiales como éticos. Desde una perspectiva material, el derecho agrario examina la distribución y posesión de la tierra, diferenciando entre la propiedad privada regida por el derecho civil y la tenencia agraria, que se enfoca en los sectores menos privilegiados de la sociedad. Esta distinción, marcada por el contenido social del derecho agrario, revela una preocupación por la equidad en la distribución de recursos y la promoción del desarrollo rural.

Por otro lado, desde una perspectiva ética, el derecho agrario se preocupa por el bienestar humano asociado con la tenencia de la tierra. Más allá de la propiedad en sí misma, este enfoque considera cómo la distribución de la tierra impacta en la calidad de vida de las personas, especialmente en las comunidades rurales y en aquellos sujetos cuya vocación o actividad habitual es el trabajo de la tierra. Aquí, el desarrollo rural se presenta como un componente esencial del derecho agrario, ya que busca no solo garantizar la tenencia segura de la tierra, sino también mejorar las condiciones sociales, económicas y culturales de quienes dependen de ella⁵⁴.

Es importante destacar como menciona González Navarro⁶⁶, que la propiedad inmueble, especialmente en el ámbito rural, presenta una diversidad de formas y regulaciones, mientras que la propiedad urbana se rige principalmente por el derecho civil. La propiedad rústica, que incluye tanto la propiedad privada como la social, se encuentra sujeta a normativas tanto civiles como agrarias. Esta dualidad refleja la complejidad del

⁵³ Chávez Padrón, Martha. Ob. Cit. Pág. 72.

⁵⁴ Gómez de Silva Cano, Jorge J. **La justicia agraria y el desarrollo rural integral**. Pág. 154. https://www.pa.gob.mx/publica/rev_61/justicia-agraria-el_desarrollo-rural-integral.pdf (Consulta: Septiembre, 2024) ⁶⁶ González Navarro, Gerardo N. Ob. Cit. Pág. 20.

derecho agrario, que debe equilibrar intereses individuales con consideraciones sociales y económicas más amplias.

El derecho agrario no puede reducirse simplemente a la regulación de la propiedad de la tierra. Es un campo interdisciplinario que aborda tanto aspectos legales como éticos, buscando garantizar una distribución justa de los recursos y promover el bienestar humano en las zonas rurales. En última instancia, el desarrollo rural emerge como un objetivo fundamental del derecho agrario, destacando su papel crucial en la construcción de sociedades más equitativas y sostenibles.⁵⁵

a. Ejido

El ejido es una institución profundamente arraigada en la historia agraria de México. Su origen se remonta a la época colonial, cuando la corona española otorgaba tierras a los pueblos indígenas para su uso comunal. Sin embargo, su evolución y consolidación en la forma moderna que conocemos hoy tiene sus raíces en el siglo XX, particularmente con la promulgación de la Ley de 1915 durante el gobierno de Venustiano Carranza⁵⁶.

El concepto de ejido tiene un paralelismo notable con la organización social prehispánica de los calpulli, que eran grupos comunitarios que compartían tierras y recursos. Este sistema, que permitió a las comunidades indígenas mantener una parte de su autonomía en términos de subsistencia y organización social, se mezcló con la figura del ejido durante la época colonial.⁶⁹ Así, el ejido no solo representa una continuidad histórica, sino que también facilitó la asimilación del sector campesino a la tenencia de la tierra colectiva, al tiempo que se dirigía hacia la transición a la propiedad privada, que era lo que en su origen se pretendía y lo que las bases zapatistas perseguían.

El ejido moderno surgió con la promulgación de la Ley de 1915, en el contexto de la Revolución Mexicana. Esta ley fue una respuesta directa a las demandas del movimiento zapatista, que abogaba por la restitución de tierras a las comunidades originarias y la

⁵⁵ Ruiz Massieu, Mario. **Derecho Agrario, Introducción al Derecho Mexicano**. Tomo II, UNAM. México. 1983. Págs. 12-14

⁵⁶ Candelas Ramirez, Roberto. **La relevancia de los ejidos y las comunidades rurales en la estructura social de México**. Diciembre 2019. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Pág. 3. Disponible en:

<https://www.cemss.org.mx/wpcontent/uploads/Relevancia-Ejidos-CESOP.pdf> (Consulta: Octubre 2024)⁶⁹

Ruiz Massieu, Mario. Ob. Cit. Pág. 14.

revocación de las enajenaciones de tierras llevadas a cabo durante el Porfiriato. La ley del 6 de enero de 1915 devolvía tierras, bosques y fuentes de agua a las comunidades indígenas y asignaba parcelas a la población rural necesitada, estableciendo límites a la propiedad⁵⁷ para evitar la acumulación desmedida de tierras.⁵⁸

Este sistema de tenencia de la tierra se consolidó en la Constitución de 1917, que estableció el ejido como la forma predominante de propiedad comunal en México. Durante varias décadas, el ejido fue el pilar del desarrollo rural en el país, proporcionando un sustento básico para millones de mexicanos y sirviendo como un centro agrícola vital que abastecía de alimentos esenciales a la población.⁵⁹

La combinación del calpulli y el ejido ilustra cómo las estructuras agrarias de México se han transformado a lo largo del tiempo, adaptándose a los cambios políticos y sociales, pero siempre manteniendo su esencia comunal. En este sentido, el ejido no solo es un reflejo de la historia agraria del país, sino también un testimonio de la resistencia y la búsqueda de justicia social por parte de las comunidades campesinas.

b. Comunidad

En el contexto del derecho agrario mexicano, el término "comunidad" se refiere a una forma particular de propiedad social que se caracteriza por la administración colectiva de la

⁵⁷ La ley de 1915 no especificaba límites exactos en hectáreas para la pequeña propiedad agrícola o ganadera (esto fue regulado posteriormente en la Constitución de 1917), su objetivo era reducir los latifundios y facilitar el acceso a la tierra. Los límites de la pequeña propiedad tal como los conocemos hoy: CPEUM: XV.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios. Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras. Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos. Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales. Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos. Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley. Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora."

⁵⁸ González Navarro, Gerardo N. Ob. Cit. Pág. 61.

⁵⁹ Loc. Cit. 73

Morett-Sánchez, Carlos. **Panorama de los Ejidos y comunidades agrarias en México**. Mexico. Marzo 2017. Disponible en línea: Scielo. <https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722017000100125> (Consulta: Mayo 2024)

tierra por un grupo específico de personas, a menudo de origen indígena o campesino⁷³. Sin embargo, es fundamental aclarar este concepto, ya que no se trata de que las comunidades reciban tierras, sino de que se les reconocen y titulan las tierras que acreditan como su propiedad ancestral. Este reconocimiento es crucial, ya que muchas veces las comunidades han sido despojadas de tierras que históricamente les pertenecieron.

De acuerdo con el artículo 98 de la Ley Agraria, el reconocimiento de una comunidad como núcleo agrario se deriva de varios procedimientos específicos. Estos incluyen la acción agraria de restitución, que permite a las comunidades que han sido despojadas de su propiedad reclamar las tierras que les fueron arrebatadas. Asimismo, existe el acto de jurisdicción voluntaria, promovido por aquellos que conservan el estado comunal cuando no hay litigio respecto a la posesión o propiedad comunal. Además, se contempla la resolución de juicio, que permite a los interesados proteger su estado comunal cuando hay oposición o litigio en materia de posesión y propiedad. Finalmente, el procedimiento de conversión de ejido a comunidad permite adaptar la tenencia de la tierra a las necesidades y características de los grupos que la habitan.

Cada uno de estos procedimientos resulta en el registro correspondiente en los Registros Públicos de la Propiedad y Agrario Nacional, consolidando así el reconocimiento de los derechos de las comunidades sobre sus tierras. Este enfoque no solo busca reparar injusticias históricas, sino que también fortalece la estructura social y cultural de las comunidades, permitiéndoles ejercer un control más efectivo sobre sus recursos y territorios.

Como se mencionó en el apartado de antecedentes, el concepto de "comunidad" se recupera de las prácticas agrarias de los pueblos indígenas. Durante la época prehispánica, la labranza y el cultivo de la tierra se llevaban a cabo de forma colectiva en territorios conocidos como "calpulli". Esta organización comunitaria se refleja en el sistema del ejido, que también se basa en principios de administración y propiedad colectiva. Las tierras eran trabajadas y gestionadas en conjunto, con todos los integrantes del grupo asumiendo la responsabilidad de su uso y aprovechamiento. Esta estructura no solo fomentaba la colaboración entre los

miembros de la comunidad, sino que también aseguraba una distribución equitativa de los recursos y beneficios derivados de la tierra.⁶⁰

Tras la independencia de México y, en particular, después de la Revolución de 1910, se emprendieron esfuerzos para restituir las tierras que habían sido despojadas a las comunidades indígenas durante la época colonial. Esta restitución se formalizó a través de diversas disposiciones legales, entre las cuales destaca la Ley Agraria de 1915 y sus sucesoras. En este contexto, la comunidad agraria fue reconocida jurídicamente como una entidad con derechos colectivos sobre la tierra, a partir de procedimientos administrativos específicos como la "Acción Agraria de Reconocimiento, Titulación y Restitución de Tierras". Este proceso permitió a los pueblos indígenas recuperar las tierras que históricamente les pertenecían.⁶¹

Es fundamental que, para proceder con la restitución, se demuestre la propiedad de las tierras en cuestión. Por ello, en el proceso de recuperación, se reconocen y titulan las tierras a las comunidades primero, estableciendo su condición de propietarias antes de llevar a cabo la restitución de los terrenos. Este enfoque asegura que se respeten los derechos de las comunidades y se reconozca su historia ancestral sobre las tierras que habitan.

El reconocimiento jurídico de una comunidad agraria conlleva efectos significativos, entre los cuales destaca la concesión de personalidad jurídica al núcleo de población y el reconocimiento de su propiedad sobre la tierra. Existen comunidades tanto de hecho como de derecho, y es importante señalar que las comunidades de hecho también cuentan con reconocimiento legal. Esta personalidad jurídica confiere a las comunidades derechos colectivos sobre los recursos naturales y las tierras que poseen, permitiéndoles actuar como entidades autónomas con derechos y obligaciones propias.

La figura del Comisariado de Bienes Comunales, que es paralela a la del ejido, Comisariado de Bienes Ejidales, está integrada por miembros elegidos de la comunidad y es

⁶⁰ Gómez de Silva Cano, Jorge. J. Ob. Cit. Pág. 51-52.

⁶¹ Mendieta y Núñez, Lucio. **El problema Agrario**. Ob. Cit. Pág. 227

responsable de la administración de los bienes comunales, así como de representar a la comunidad en asuntos legales y administrativos.

Además, el Artículo 100 de la Ley Agraria otorga a la comunidad la facultad de determinar el uso de sus tierras, permitiendo su división según diversas finalidades y organizando su aprovechamiento de acuerdo con sus necesidades. Las comunidades pueden constituir sociedades civiles o mercantiles, asociarse con terceros o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para maximizar su aprovechamiento. La asamblea comunal, como el órgano supremo de decisión dentro de la comunidad, tiene la autoridad para decidir sobre la transmisión del dominio de áreas de uso común, siempre que se garantice que exista un beneficio claro para la comunidad.

La Ley Agraria permite una considerable flexibilidad dentro del régimen de la comunidad. El Artículo 103 contempla la posibilidad de conversión del régimen de ejido a comunidad, y viceversa, permitiendo a los ejidos adoptar el régimen comunal o a las comunidades adoptar el régimen ejidal. Esta adaptabilidad refleja la capacidad del sistema agrario mexicano para ajustarse a las necesidades y deseos específicos de los diferentes núcleos de población.

c. Diferencia entre ejido y comunidad

La principal diferencia entre las comunidades y los ejidos radica en el origen y la titularidad de la tierra. En el caso de las comunidades, se entiende que la tierra ya pertenece a la comunidad, y su propiedad se reconoce y se titula, pudiendo eventualmente restituirse. En contraste, en los ejidos, la tierra se dota a grupos de al menos 20 campesinos que han sido capacitados conforme a la ley para formar un ejido, satisfaciendo así las necesidades fundamentales de aquellos cuyo trabajo habitual está vinculado a la tierra, ya sea a través de la agricultura, la ganadería o la explotación de bosques y selvas.

A pesar de que tanto la comunidad como el ejido son formas de propiedad social reconocidas en el derecho agrario mexicano, existen diferencias significativas entre ambas. Las tierras comunales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo que significa que no pueden ser vendidas, transferidas ni embargadas, salvo bajo condiciones específicas establecidas por la ley. Esta característica garantiza la protección del patrimonio territorial de

las comunidades, evitando la enajenación y la prescripción. En este contexto, la figura del posesionario no tiene relevancia; lo que se destaca es la del comunero y del avecindado. Cualquier persona que posea tierra en una comunidad será reconocida como comunero. Las comunidades, generalmente conformadas por grupos indígenas, se rigen por sus usos y costumbres, así como por un reglamento interno que cada núcleo agrario debe tener, el cual debe ajustarse al marco jurídico mexicano.

En las comunidades, la propiedad es colectiva y es administrada por todos los integrantes de la comunidad, lo que contrasta con el sistema ejidal. Las tierras ejidales, según su uso, se clasifican en tres tipos: tierras parceladas, tierras de uso común y tierras de asentamiento humano. Las tierras de uso común son inalienables, imprescriptibles e inembargables y se asignan preferentemente a posesionarios, y posteriormente a ejidatarios, de acuerdo con el porcentaje que determine la asamblea general de ejidatarios en función del trabajo realizado sobre las mismas. Por otro lado, las tierras de asentamiento humano se dividen en áreas que apoyan el desarrollo de la vida comunitaria en el ejido. Entre estas áreas se encuentran parcelas de uso específico, como las destinadas a la unidad agrícola e industrial de la mujer, la parcela de la juventud y la parcela escolar, así como otras que fortalecen la vida comunitaria, tales como plazas, casas ejidales, panteones e iglesias.

Dentro de las áreas de asentamiento humano también se encuentran los solares urbanos, que son las viviendas a las que cualquier ejidatario tiene derecho de manera gratuita. Si hay solares sobrantes, pueden ser asignados, rentados o vendidos a quienes deseen avecindarse en el ejido. Estos solares, al constituir las casas de los ejidatarios, se excluyen de la propiedad ejidal y pasan a ser propiedad privada, emitiéndose un título que los ampara a favor de sus dueños, el cual se inscribe en el registro público de la propiedad y el comercio. Como consecuencia, estos solares son susceptibles de cualquier acto o contrato permitido por el derecho común, al no formar parte de la propiedad social.

Por otro lado, las parcelas, que comúnmente se asignan de manera individual a cada ejidatario, pueden ser también colectivas o en copropiedad en algunos casos. Sobre estas tierras, se permiten contratos de uso o aprovechamiento e incluso venta, bajo las condiciones estipuladas por la ley. Cabe destacar que no todos los ejidos poseen los tres tipos de tierra,

especialmente aquellos compuestos por bosques o selvas, donde la parcelación está prohibida y sólo pueden constituirse tierras de uso común. Cada parcela asignada a un ejidatario cuenta con un Certificado Parcelario que identifica claramente la parcela, sus medidas, colindancias, superficie y ubicación. Esta estructura de tenencia individual en los ejidos introduce un elemento de posesión que no se observa en las comunidades agrarias, donde la gestión de la tierra es exclusivamente colectiva.

CAPÍTULO IV: INSTITUCIONES Y PROGRAMAS EN LA REGULARIZACIÓN Y PROTECCIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MÉXICO.

A lo largo de la historia, diversas instituciones y programas han sido creados para abordar las complejidades y desafíos que enfrenta la tenencia de la tierra, con el objetivo de garantizar derechos y promover la regularización. Este capítulo se enfoca en las instituciones clave, como la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, el Registro Agrario Nacional y la Procuraduría Agraria, que han desempeñado roles fundamentales en la protección y regulación de la propiedad agraria en México. Además, se examinarán programas específicos, como PROCEDE, que han buscado mejorar las condiciones de vida de las comunidades a través de una tenencia más segura y equitativa.

I. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT)

Es importante mencionar que la CORETT ya no existe, lo cual debe precisarse en este contexto. La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, era un organismo público de naturaleza administrativa descentralizada de la entonces SRA secretaria de la reforma agraria, ahora SEDATU, secretaría de desarrollo agrario territorial y urbano cuya función principal era técnica y social.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de su Estatuto Orgánico, las competencias de la CORETT eran las siguientes:

- **Regularización de Asentamientos Irregulares:** Emitir regulaciones para las disposiciones jurídicas aplicables en materia de tenencia de la tierra en lugares con asentamientos humanos irregulares dentro de tierras comunales, ejidales o de propiedad federal.
- **Promoción de la Enajenación y Adquisición de Suelo:** Encargarse de promover la enajenación y adquisición de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda.
- **Solicitudes de Expropiación:** Promover ante la autoridad competente la solicitud de expropiación o la obtención de la categoría de dominio pleno de predios de origen

ejidal, así como gestionar la transmisión de aquellos bienes muebles considerados de dominio público a cargo de la Federación.

- **Formalización de Títulos de Propiedad:** Suscribir escrituras públicas y títulos de propiedad que respalden los predios regularizados o enajenados.
- **Coordinación de Programas de Desarrollo Urbano:** Promover la coordinación de programas, impulsar inversiones e implementar acciones para satisfacer los requerimientos de suelo y cuidar las reservas territoriales ante temas de desarrollo urbano y vivienda. Esto incluía la reubicación de asentamientos en zonas catalogadas como de riesgo o inadecuadas para el desarrollo humano.

La CORETT también tenía la responsabilidad de satisfacer los requerimientos de reservas territoriales y uso del suelo para el desarrollo urbano y la vivienda. Asimismo, orientaba a los tres niveles de gobierno en procedimientos que buscaban la regularización de la tenencia de la tierra o la adquisición de suelo, proporcionando asistencia técnica y capacitación para actualizar los sistemas de registro y catastro.

En relación con las tierras ejidales y comunales, la comisión proponía asistencia técnica y promoción de financiamientos para núcleos agrarios que solicitaban desincorporación del régimen ejidal o comunal. También asignaba instituciones encargadas de otorgar créditos preferenciales para la remodelación o construcción de viviendas, asegurando que sus acciones estuvieran dirigidas al beneficio de la regularización de las tenencias de la tierra. Para cumplir con sus funciones administrativas, la CORETT estaba conformada por dos órganos: el Consejo de Administración y el Director General.

Ramírez Valdivia⁶² ex delegado estatal de la CORETT, menciona que la comisión trajo consigo grandes beneficios para la regularización de la tenencia de la tierra, enfocándose principalmente en satisfacer las necesidades de suelo y en la desviación de reservas territoriales destinadas a la vivienda y el desarrollo urbano. Su implementación y funciones permitieron brindar seguridad a asentamientos humanos irregulares, facilitando su

⁶² Ramírez Valdivia. **Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra**. México. Diciembre 2003. Disponible en: Histórico Jurídico UNAM. < <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/podium/cont/28/pr/pr22.pdf> > (Consulta: Mayo, 2024)

integración en un mejor tipo de desarrollo. Además, la función de la CORETT contribuyó a atender contingencias ambientales y urbanas.

A pesar de su disolución, la CORETT dejó un legado importante en la regularización de asentamientos humanos y la inclusión social. La atención a la demanda de vivienda y desarrollo urbano, en un contexto de crecimiento demográfico, destaca la necesidad de una política agraria integral que contemple no solo la propiedad de la tierra, sino también el bienestar de las comunidades que la habitan. La experiencia de la CORETT puede servir de modelo para futuras iniciativas que busquen abordar la intersección entre el desarrollo urbano y la tenencia de la tierra, enfatizando la importancia de la participación comunitaria en estos procesos.

En 1974, se expidió un decreto que reestructuró el Comité, transformándolo en la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT). Posteriormente, con los decretos del 3 de abril de 1979 y del 26 de febrero de 1999, se ampliaron las atribuciones y se redefinieron los objetivos que la Comisión debía seguir para atender las demandas sociales de la época. El 16 de diciembre de 2016, se emitió un nuevo decreto que reestructuró la CORETT, dando lugar al Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS). Esta transformación asignó al INSUS la responsabilidad de planear, diseñar, dirigir, promover, convenir y ejecutar programas, proyectos, estrategias, acciones, obras e inversiones relacionados con la gestión y regularización del suelo. Esta nueva institución opera con criterios de desarrollo territorial planificado y sustentable, alineándose con los ejes rectores de los programas y normativas del sector, y enfatiza la importancia de un enfoque integral en la gestión del suelo que beneficie a las comunidades y al entorno.⁶³

⁶³ Programa Institucional del Instituto Nacional del Suelo Sustentable 2020-2024. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. México. DOF. Diciembre 12, 2020. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5606529&fecha=02/12/2020#gsc.tab=0

II. Registro Agrario Nacional (RAN)

Como entidad de carácter público, el RAN se enmarca en la Ley Agraria, específicamente en su artículo 148, que regula su funcionamiento y le otorga control sobre la tenencia de la tierra y la seguridad documental. En este sentido, el RAN opera como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), desempeñando un papel clave en la formalización y certificación de derechos agrarios.

El mismo artículo 148 estipula que al RAN le corresponde la inscripción de documentos que atestigüen actos originales que tengan por objeto crear modificar o extinguir derechos y obligaciones relacionados con la materia agraria. Las constancias emitidas por el RAN se consideran pruebas plena en juicio y fuera de juicio⁶⁴. Este marco normativo resalta la importancia del RAN no solo como registrador, sino también como un garante de la seguridad jurídica para los sujetos agrarios y terceros en general.

El RAN actúa como un pilar en la consolidación de la seguridad jurídica en el campo. Su capacidad para inscribir derechos agrarios no solo proporciona un marco legal, sino que también genera confianza en las comunidades que dependen de la tierra para su sustento. La posibilidad de acceder a información clara y precisa sobre la tenencia de la tierra es fundamental para reducir conflictos y garantizar que los derechos de los campesinos sean reconocidos y respetados. Sin embargo, es imperativo que el RAN continúe modernizándose y adaptándose a las necesidades cambiantes de las comunidades, incorporando tecnología y procesos más ágiles para facilitar el acceso a la información..

Partiendo de la aportación de Velázquez Arredondo⁶⁵, se establece que el Registro Agrario Nacional es una institución de naturaleza administrativa al servicio de los campesinos, con

⁶⁴ Ley Agraria: Artículo 150.- Las inscripciones en el Registro Agrario Nacional y las constancias que de ellas se expidan, harán prueba plena en juicio y fuera de él.

⁶⁵ Velázquez Arredondo, Carlos Gerardo. **Registro Agrario Nacional, medio para consolidar la certeza jurídica de la propiedad social en México**. Noviembre 2015. México. Disponible en: Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro. <<http://www.repositorio.uaaan.mx:8080/bitstream/handle/123456789/7619/K%2063724%20Vel%c3%a1zquez%20Arredondo%2c%20Carlos%20Gerardo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> (Consulta: Marzo 2024)

la responsabilidad fundamental de resguardar los derechos sobre las tierras ejidales y comunales.

III. Procuraduría Agraria

La Procuraduría Agraria, conforme a la Ley Agraria y el Reglamento Interior de la misma, se establece como un órgano defensor de los derechos de los campesinos y de los núcleos agrarios, actuando como garante y defensor de oficio. Es fundamental entender que la función de esta institución no es regular, sino proteger y salvaguardar los derechos de ejidatarios, comuneros, sucesores, ejidos y comunidades. La Procuraduría Agraria desempeña un importante rol como entidad de servicio social, encargándose de defender los derechos de diversos actores en el ámbito agrario, incluidos pequeños propietarios, jornaleros agrícolas y avicinados. Su función consiste en atender las solicitudes de intervención que estas personas realicen, ya sea de manera directa o por oficio, permitiéndole abordar y resolver sus preocupaciones de manera efectiva.⁶⁶

De esta manera, se puede apreciar que la Procuraduría Agraria se orienta hacia la defensa de los derechos agrarios y la búsqueda de justicia. En este sentido, el artículo 136 de la Ley Agraria enumera las atribuciones de la Procuraduría, destacando diez funciones principales que permiten comprender su razón de ser y su operatividad en la defensa de los derechos agrarios. Así, la Procuraduría actúa como un canal que facilita la justicia para aquellos que tienen derechos en virtud del artículo 135, abordando casos, situaciones o actos que puedan vulnerar la esfera jurídica individual o colectiva de los derechos agrarios.

1. **Coadyuvar con los sujetos agrarios:** La Procuraduría tiene la responsabilidad de ayudar a los ejidatarios, comuneros y demás titulares de derechos agrarios en su presentación ante las autoridades agrarias, asegurando que sus asuntos sean correctamente expuestos.

⁶⁶ Ley Agraria: Artículo 135.- La Procuraduría tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avicinados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la presente ley y su reglamento correspondiente, cuando así se lo soliciten, o de oficio en los términos de esta ley.

2. **Asesoría y atención de consultas:** Es deber de la Procuraduría asesorar a las personas que ostentan derechos agrarios, brindando orientación sobre la interpretación y aplicación de la Ley Agraria.
3. **Promoción de medios de conciliación:** La Procuraduría debe promover la conciliación de intereses entre las personas que ostentan derechos agrarios en caso de controversias, dentro del marco de la normatividad agraria.
4. **Prevención y denuncia:** Es responsabilidad de la Procuraduría detectar y denunciar ante las autoridades competentes cualquier violación de la regulación agraria, buscando proteger los derechos de las personas afectadas y exhortando a la autoridad agraria a cumplir con sus funciones.
5. **Fortalecimiento de la seguridad jurídica:** La Procuraduría debe estudiar y proponer medidas que fomenten la seguridad jurídica en el campo.
6. **Denuncia de incumplimientos:** Tiene la atribución de denunciar cualquier incumplimiento de obligaciones y responsabilidades por parte de funcionarios agrarios.
7. **Ejercicio del auxilio:** La Procuraduría puede recurrir a las autoridades locales de vigilancia o inspección para implementar medidas de defensa de los derechos de las personas a las que asiste.
8. **Investigación de prácticas irregulares:** La Procuraduría se encargará de investigar y denunciar casos donde se presuma la existencia de acaparamiento o concentración indebida de tierras ejidales o comunales.
9. **Representación y asesoramiento:** La Procuraduría debe asesorar y representar a los sujetos agrarios en sus trámites para regularizarse y obtener títulos de derechos agrarios, canalizándolos ante la autoridad correspondiente.
10. **Denuncia de acciones delictivas:** Es su deber denunciar ante el Ministerio Público cualquier hecho que pueda constituir un delito o infracción en materia agraria, así como atender las denuncias por irregularidades presentadas por los comisarios ejidales o representantes de comités de vigilancia.

Conforme a su Reglamento Interior, la Procuraduría Agraria tiene objetivos definidos para lograr su funcionalidad. Según el artículo 5 del Reglamento, es su deber garantizar y

defender los derechos agrarios, así como coordinar con el titular de la Secretaría las políticas en materia de derechos humanos que impacten a los sujetos agrarios⁶⁷, ayudándoles a realizar gestiones administrativas y representándolos ante las autoridades agrarias.

La Procuraduría también debe ofrecer asesorías sobre proyectos relacionados con tierras ejidales o comunales, y apoyar la realización de asambleas que verifiquen los requisitos necesarios para los procedimientos en materia de orden territorial, desarrollo urbano y medio ambiente. Además, podrá representar jurídicamente a los sujetos agrarios cuando sea necesario.

La Procuraduría Agraria es una entidad esencial en la protección de los derechos de los campesinos. Su papel como defensora de oficio y su capacidad para mediar en conflictos agrarios son fundamentales para garantizar que las comunidades tengan un acceso real a la justicia. Sin embargo, es vital que la Procuraduría sea dotada de los recursos necesarios y de un marco operativo sólido que le permita llevar a cabo su misión de manera efectiva. Además, debe fortalecerse su coordinación con otras entidades gubernamentales y no gubernamentales para abordar las problemáticas agrarias. A pesar de su importancia, la Procuraduría Agraria enfrenta numerosos desafíos que limitan su efectividad. Uno de los problemas más críticos es la falta de recursos financieros y humanos, que obstaculiza su capacidad para operar de manera efectiva en diversas regiones del país⁶⁸. Las limitaciones presupuestarias pueden traducirse en una escasez de personal capacitado y en la incapacidad de llevar a cabo programas de capacitación y concientización en las comunidades más vulnerables.

Además, considero que en la práctica, la falta de coordinación interinstitucional es otro desafío significativo. En muchas ocasiones, las problemáticas agrarias son complejas y requieren la colaboración de diversas entidades gubernamentales y organizaciones de la

⁶⁷ Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Artículo 1.- V. Sujetos Agrarios: los ejidos y comunidades; ejidatarios, comuneros y posesionarios y sus sucesores; pequeños propietarios; avocindados; jornaleros agrícolas; colonos; poseedores de terrenos baldíos o nacionales y campesinos en genera

⁶⁸ Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. **Evaluación de procesos del programa presupuestario E001 “procuración de justicia agraria”**. México. Octubre 2018. pág. 14. Disponible en gob.mx <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/518189/NFORME_FINAL_17_de_nov_2019_2.pdf> (Consulta: Septiembre 2024)

sociedad civil. Sin una colaboración efectiva, las soluciones pueden ser fragmentarias y no abordar de manera integral las necesidades de las comunidades.

IV. PROCEDE:

Para comprender la relevancia del programa PROCEDE, es fundamental considerar su impacto en la tenencia de la tierra en México. Según Rodríguez Gutiérrez⁶⁹, este programa se debe entender como una de las acciones más significativas del gobierno mexicano en materia de propiedad social. Su objetivo principal es proporcionar seguridad jurídica tanto colectiva como individual a los sujetos de derecho agrario, mediante la emisión de documentos que reconozcan de manera transparente y pertinente los derechos de los beneficiarios en la tenencia de la tierra.

PROCEDE, por sus siglas, significa Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, se basa en un marco legal derivado del artículo 27 constitucional, la Ley Agraria y el Reglamento en materia de ordenamiento de la propiedad rural, junto con las normas técnicas emitidas por el Registro Agrario Nacional. Este marco legal es esencial para regularizar la tenencia de la tierra, otorgando certificados parcelarios, títulos de propiedad en solares urbanos y derechos de uso común a los poseedores legítimos.

El surgimiento del programa fue impulsado por la reforma constitucional del artículo 27, y se reglamenta a través de la Ley Agraria y del reglamento sobre la certificación de derechos ejidales y la titulación de solares. Así, el ordenamiento de la propiedad rural está establecido en la ley, pero su implementación inicial se llevó a cabo mediante el programa PROCEDA, que tiene como objetivo agilizar el proceso de regularización de la propiedad rural. Este programa busca proporcionar certeza jurídica a los actores agrarios y facilitar la inclusión de tierras sociales en el mercado. Asimismo, se enfoca en regularizar las superficies ubicadas en áreas urbanas que han dejado de tener una vocación agrícola, ganadera o forestal, transformándose en asentamientos humanos, desarrollos industriales, turísticos u otros usos.

⁶⁹ ⁸³ Rodríguez Gutiérrez, Arturo Nicolás. **Procede: conceptos básicos y un perfil sobre sus avances**. Mexico. Procuraduría Agraria. Disponible en pa.gob.mx.<<https://www.pa.gob.mx/publica/pa071003.htm>> (Consulta: Marzo 2024)

Esto refleja un cambio en la explotación de la tierra, que originalmente fue conceptualizada durante el reparto agrario en beneficio de los campesinos.

Las características y consecuencias que derivan de la implementación de PROCEDE⁷⁰:

Características de PROCEDE

- **Gratuito:** El programa está diseñado para asegurar que los beneficios lleguen de manera equitativa a todos los sujetos agrarios sin costo alguno. Esto significa que ninguna de las gestiones relacionadas con la emisión de certificados tiene un costo para el beneficiario.
- **Voluntario:** La participación en PROCEDE es decisión del ejido, representado por la asamblea ejidal. Los ejidatarios pueden aceptar o rechazar la incorporación al programa, y pueden suspender su participación en cualquier momento.
- **Interinstitucional:** PROCEDE involucra a diversas instituciones, siendo la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la autoridad principal. La Procuraduría Agraria y el RAN también participan activamente, asegurando la coordinación necesaria para la implementación efectiva del programa.
- **Descentralizado:** La normatividad se deriva de oficinas centrales, pero la ejecución y operación del programa dependen de representantes estatales que colaboran con los distintos niveles de gobierno.
- **Participación plena de ejidatarios:** Los beneficiarios son quienes deben decidir sobre la aceptación del programa y participar en actividades como la delimitación de tierras y la asignación de derechos.

Consecuencias de la Implementación de PROCEDE⁷¹

1. Fortalecimiento en la seguridad jurídica de las tierras de los núcleos agrarios:

La implementación de PROCEDE permite a los sujetos agrarios tener certeza en la

⁷⁰ Loc. Cit.

⁷¹ Loc. Cit.

tenencia de la Tierra definiendo de manera clara aquella que les es reconocida por la asamblea general de ejidatarios o de comuneros en su caso.

2. **Legalidad en la tenencia de la tierra:** A través de asambleas en las que se acepta el programa, se garantiza que los derechos de propiedad sean reconocidos y protegidos, promoviendo la legalidad en la propiedad social.
3. **Formación del patrimonio ejidatario:** La regulación obtenida a través de PROCEDE permite que las tierras ejidales adquieran un estatus legal, facilitando a los beneficiarios sustentar derechos de propiedad, así como la creación de patrimonios familiares y beneficios económicos a través de arrendamientos y enajenaciones.
4. **Promoción de la autonomía de los ejidatarios:** Al ser un proceso voluntario, PROCEDE empodera a los ejidatarios, erradicando intereses externos o caciquiles en la administración de los terrenos sociales.
5. **Resolución de conflictos agrarios:** Aunque no fue diseñado específicamente para ello, PROCEDE ha servido como medio para canalizar y resolver conflictos relacionados con la delimitación de linderos y la asignación de derechos agrarios, aprovechando su estructura interinstitucional para ofrecer soluciones efectivas.

El PROCEDE ha representado un avance significativo en la regularización de derechos agrarios, proporcionando a ejidatarios y comuneros la seguridad jurídica esencial para el desarrollo económico de sus comunidades. Además, ha contribuido a la solución de problemas vinculados al crecimiento desordenado de asentamientos humanos en tierras que originalmente fueron dotadas o reconocidas a los sujetos agrarios para su explotación primaria.

Este capítulo ha establecido el marco legal y regulatorio que sustenta la tenencia de la tierra y la propiedad social en México. Al explorar las funciones y competencias de las autoridades agrarias, se ha destacado su papel fundamental como intermediarias entre el Estado y las comunidades rurales. Este análisis ha permitido evaluar la efectividad de sus políticas y programas de desarrollo rural sostenible y su impacto en la evolución de la propiedad social, evidenciando la necesidad de una coordinación más eficaz y modernización

institucional para proteger estos derechos colectivos ante los cambios del contexto urbano y económico actual.

A medida que las ciudades se expanden, las tensiones por el uso del suelo intensifican los retos que enfrentan estas autoridades. En el próximo capítulo, se examina cómo la dotación de tierras en superficies no aptas para la agricultura y ganadería ha dado pie a problemas de planificación urbana y asentamientos irregulares, subrayando la necesidad de un manejo integral que contemple la sostenibilidad y seguridad de los ejidos y comunidades rurales.

CAPÍTULO V: DOTACIÓN DE TIERRAS EN SUPERFICIES NO APTAS PARA LA AGRICULTURA Y GANADERÍA.

La problemática de la dotación de tierras en México ha sido un tema crucial en la historia agraria del país. Desde la creación de los ejidos, se han otorgado parcelas de tierra a campesinos, muchas de las cuales no eran aptas para la agricultura o la ganadería. Este fenómeno surge principalmente de la presión social ejercida por los campesinos para que se les dotara de tierras, en un contexto en el que el mandato constitucional, establecido desde 1915 y extendido hasta 1992, obligaba al Ejecutivo Federal a asignar tierras a aquellos que las necesitaran.⁷²

Con el crecimiento exponencial de la población campesina y el límite de tierras disponibles, el gobierno se vio forzado a dotar tierras que no cumplieran con los criterios agrícolas y ganaderos previstos. Este hecho no solo se tradujo en la asignación de parcelas cercanas a zonas urbanas, sino también en tierras con vocación industrial, minera, turística y otras que no respondían a las necesidades agrarias.⁷³

La Ley Agraria, en su artículo 115, reglamenta la prohibición de los latifundios, que acuña el artículo 27 constitucional, definiendo límites a la pequeña propiedad, ya que busca evitar la concentración excesiva de tierras en manos de un solo individuo. Este problema es histórico y se remonta a antes de la Constitución de 1917, cuando se realizaron concentraciones de tierras que perjudicaron a los campesinos.

He de reconocer que la dotación de tierras en México, que finalizó en 1992, dejó un legado de desafíos que todavía impactan la propiedad social. Ante la exigencia de proporcionar tierras a los campesinos, conforme a lo establecido en el artículo 27 constitucional, se llevaron a cabo asignaciones de forma desmedida. Sin embargo, estas tierras no siempre cumplían con los estándares de calidad ni eran aptas para la agricultura o la ganadería, como debería haber sido el objetivo original. En muchos casos, se asignaron

⁷² Hinojosa Ortiz, Manuel. **Situación actual del problema agrario en México**. Revista Mexicana De Ciencias Políticas Y Sociales. Págs. 174-175. Disponible en: <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcyps/article/view/85126> (Consulta: Septiembre 2024).

⁷³ Loc. Cit.

terrenos cuya vocación era diferente o de mala calidad, e incluso algunos se ubicaron en áreas ya inmersas en la mancha urbana o muy cercanas a ella.

I. Impacto del crecimiento urbano en la propiedad social

El crecimiento urbano en México ha experimentado un auge significativo a lo largo de las décadas, siendo este fenómeno particularmente evidente en las ciudades. Este crecimiento ha dado lugar a la formación de zonas conurbadas debido a la migración hacia municipios adyacentes, lo que a su vez ha provocado una transformación en el paisaje agrario.⁷⁴

A lo largo de los últimos 50 años, la acelerada industrialización del país ha relegado las actividades agropecuarias, reduciendo su productividad y rentabilidad. Este proceso ha llevado a muchos campesinos a abandonar sus tierras en busca de mejores oportunidades en las ciudades, exacerbando aún más la crisis agraria.⁸⁹

El crecimiento urbano tiene un impacto directo en la propiedad social, especialmente en los ejidos ubicados en las periferias de las ciudades. El aumento de la demanda de vivienda ha llevado a la urbanización de tierras ejidales, lo que a menudo resulta en la expropiación de terrenos en beneficio de la comunidad en general. Esta tendencia está regulada por la Ley Agraria, que, en su sección séptima, establece normas específicas para la urbanización de tierras ejidales.

Los terrenos ejidales ubicados cerca de áreas en crecimiento pueden beneficiar a sus habitantes a través de la urbanización.⁷⁵ Esto podría implicar la transformación de tierras ejidales en propiedad privada, así como la enajenación de derechos agrarios, siempre y cuando los ejidatarios se beneficien del proceso.

⁷⁴ Olvera Hernandez, Jose Manuel. Ob. Cit. pág. 5. ⁸⁹ Loc. Cit.

⁷⁵ Ley Agraria: Artículo 87.- Cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras. En todo caso, la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos.

Sin embargo, se prohíbe la urbanización de tierras ejidales en áreas naturales protegidas. Esta regulación es vital, ya que asegura que las zonas ecológicas se mantengan a salvo de la expansión urbana⁷⁶, lo que implica un compromiso con la conservación del medio ambiente. La creación de áreas protegidas se basa en estudios previos y no puede ser determinada unilateralmente por los propietarios de las tierras.

Por otro lado, se permite la enajenación de terrenos ejidales cercanos a áreas urbanas en crecimiento, regulando que estos actos se realicen de acuerdo con los planes de desarrollo urbano municipal.⁹² Es fundamental que en este proceso se respete el derecho de preferencia estipulado en la Ley General de Asentamientos Humanos.

La evolución de la figura del ejido es un tema crucial en este contexto. Sin embargo, es importante aclarar que "evolucionar" implica un cambio que garantice mejoras en la situación de los ejidatarios. Este cambio debe contemplar mecanismos que permitan a los miembros del ejido adaptarse a las realidades del mercado y mejorar su situación económica, garantizando que la transformación de tierras ejidales no comprometa su seguridad alimentaria y bienestar.

II. Surgimiento de asentamientos irregulares

El surgimiento de los asentamientos irregulares en México es una consecuencia directa del crecimiento demográfico acelerado y la falta de acceso a una vivienda asequible. Este fenómeno ha ganado fuerza en las últimas décadas, más adelante se hablará de casos específicos, donde las personas que no pueden adquirir una vivienda formal ni acceder a los beneficios de las políticas públicas urbanísticas buscan alternativas informales. El impacto de estas dinámicas es profundo, especialmente en las tierras ejidales y comunales, donde las restricciones legales sobre la adquisición de tierras crean un terreno fértil para el establecimiento de asentamientos fuera del marco legal.

⁷⁶ Ley Agraria: Artículo 88.- Queda prohibida la urbanización de las tierras ejidales que se ubiquen en áreas naturales protegidas, incluyendo las zonas de preservación ecológica de los centros de población, cuando se contraponga a lo previsto en la declaratoria respectiva. ⁹² Ley Agraria: Artículo 89.- En toda enajenación de terrenos ejidales ubicados en las áreas declaradas reservadas para el crecimiento de un centro de población, de conformidad con los planes de desarrollo urbano municipal, en favor de personas ajenas al ejido, se deberá respetar el derecho de preferencia de los gobiernos de los estados y municipios establecido por la Ley General de Asentamientos Humanos.

Los asentamientos irregulares se definen por su carácter informal y por no estar integrados en el marco jurídico urbano. Carecen de reconocimiento oficial por parte de las autoridades y, a menudo, no tienen acceso a servicios básicos como agua, drenaje, electricidad o transporte. Este tipo de asentamientos suele establecerse en zonas periurbanas y rurales, a menudo en tierras ejidales, donde las leyes agrarias limitan la venta o transferencia de parcelas, lo que complica su regularización posterior.⁷⁷

En los ejidos y comunidades, el mercado formal de tierras está restringido. Antes de 1992, cualquier acto relacionado con tierras de propiedad social se consideraba nulo, y la única actividad permitida era el trabajo personal realizado por el campesino o ejidatario, con el apoyo de su familia.

Sin embargo, la Ley Agraria de 1992 abrió la posibilidad de que las tierras ejidales o comunales pudieran integrarse a la economía del país, incluso permitiendo su venta. A pesar de esta apertura, la ley impone requisitos y procesos largos para la legalización de tierras destinadas a nuevos asentamientos. Esta situación ha llevado a que muchos ejidatarios, presionados por la creciente demanda de vivienda, opten por vender ilegalmente pequeñas fracciones de sus tierras a personas que buscan establecerse en las periferias urbanas, dando origen a lo que se conoce como un mercado irregular de tierras. Clara Salazar⁷⁸, en su estudio sobre la transformación institucional en tierras ejidales señala que los ejidatarios a menudo obtienen un doble pago por sus tierras: primero al venderlas de manera informal y luego al recibir compensaciones del Estado en procesos de regularización.

Un rasgo distintivo de estos asentamientos es la incertidumbre jurídica que enfrentan sus habitantes. Al no tener títulos de propiedad, las personas que residen en estos lugares se ven expuestas a desalojos y, a menudo, carecen de la seguridad física y patrimonial que proporciona el acceso formal a la tierra. Estos asentamientos no solo carecen de la

⁷⁷ Guerrero Martínez, Jorge Marcelo. **Los asentamientos humanos irregulares en ejidos y comunidades y la intervención del Estado en su regulación.** Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho. México, D.F.. Universidad Nacional Autónoma de México. 1990. <<http://132.248.9.195/pmig2017/0137638/0137638.pdf>>

⁷⁸ Clara Salazar citada en: Torres-Mazuela, Gabriela y Appendini, Kirsten. **La regulación imposible. (i)legalidad e (i)legitimidad en los mercados de tierra en México al inicio del siglo XXI.** 1ª edición. México. Colegio de México. Pág. 25

infraestructura básica, sino que también sufren de una profunda marginación social, quedando excluidos de los planes de desarrollo urbano de las ciudades.⁷⁹

El crecimiento de los asentamientos irregulares está vinculado a la ineficiencia de las políticas públicas para gestionar el desarrollo urbano de manera inclusiva. El acelerado crecimiento de la población, especialmente en las áreas metropolitanas, ha incrementado la demanda de vivienda, que no ha sido satisfecha por el mercado formal debido a los altos costos y a la escasez de terrenos accesibles. Esta falta de alternativas para acceder a una vivienda asequible ha impulsado a muchas familias a buscar refugio en terrenos ejidales o comunales, que ofrecen una opción más económica pero a costa de la legalidad⁸⁰.

Como indican Torres-Mazuera⁸¹, el fracaso de las políticas públicas de vivienda ha sido un factor clave en la proliferación de estos asentamientos. Las reformas agrarias de 1992 abrieron la puerta a la comercialización de tierras ejidales, pero este proceso no ha resultado en una distribución justa de la tierra. En lugar de regular la venta de tierras ejidales, se han generado múltiples conflictos legales y una mayor desigualdad, dado que las tierras ejidales, lejos de formalizarse, han sido objeto de un tráfico ilegal sin supervisión suficiente del Estado

Además, la falta de mecanismos efectivos para la regularización de tierras ha contribuido a la expansión de estos asentamientos. A pesar de programas como el Procede, diseñados para facilitar la certificación y titulación de tierras ejidales, muchos ejidos permanecen fuera del control legal del Estado, lo que facilita las transacciones irregulares y crea un vacío legal que promueve la formación de asentamientos sin planificación.

Un ejemplo destacado de la transformación de tierras ejidales en asentamientos irregulares es el caso de los ejidos en los estados de México y Veracruz. En estas regiones, la presión inmobiliaria ha incentivado la venta ilegal de parcelas, que luego son ocupadas por familias que establecen viviendas informales. En muchos ejidos de Veracruz, la venta de tierras ejidales comenzó tan pronto como se implementaron los programas de certificación, dando lugar a un mercado ilegal de tierras que persiste hasta hoy. En otros casos, como en la

⁷⁹ Torres-Mazuera, Gabriela y Appendini, Kirsten. **La regulación imposible. (i)legalidad e (i)legitimidad en los mercados de tierra en México al inicio del siglo XXI**. 1ª edición. México. Colegio de México. Págs. 128-129.

⁸⁰ Molla Ruiz-Gomez, Manuel. **El crecimiento de los asentamientos irregulares en áreas protegidas**. Ob. Cit.

⁸¹ Ídem. Pág. 43. ⁹⁸

Ídem. Pág. 52

periferia de la Ciudad de México, los ejidatarios han sido presionados para vender sus tierras a precios por debajo del mercado a empresarios inmobiliarios que luego las parcelan para la construcción de viviendas sin los permisos legales.⁹⁸

El caso de Tulum, en Quintana Roo, también es emblemático. El crecimiento turístico ha generado una presión desmedida sobre las tierras ejidales, que han sido vendidas irregularmente a empresarios hoteleros y desarrolladores turísticos, este fenómeno ha llevado al despojo de tierras ejidales, donde se ha permitido el establecimiento de asentamientos irregulares en las costas, sin cumplir con las normas ambientales o urbanísticas.⁸²

A pesar de la magnitud del problema, existen esfuerzos por parte de las autoridades para regularizar los asentamientos irregulares. La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano ha impulsado programas que buscan otorgar títulos de propiedad a los habitantes de estos asentamientos y dotarlos de servicios públicos esenciales. Sin embargo, con Salazar Cruz⁸³, estos procesos son complicados y requieren de un marco institucional fuerte que garantice no solo la legalización de la tierra, sino también la inclusión de estas comunidades en los planes de desarrollo urbano.

Los programas de regularización enfrentan varios obstáculos. Primero, la burocracia agraria y los procesos judiciales asociados a la regularización de tierras ejidales son lentos y costosos, lo que dificulta su implementación a gran escala. En segundo lugar, los intereses económicos y políticos de los actores locales, incluidos los notarios y las autoridades municipales, complican los esfuerzos de regularización, ya que a menudo se benefician de la informalidad.¹⁰¹

Finalmente, para abordar de manera efectiva el fenómeno de los asentamientos irregulares en tierras ejidales y comunales, es necesario implementar políticas públicas que vayan más allá de la simple regularización de la propiedad. Se requiere un enfoque integral que incluya la mejora de la infraestructura, la provisión de servicios públicos y la creación de un marco jurídico más accesible y menos excluyente para los sectores de bajos ingresos.

⁸² Ídem. Pág. 23

⁸³ Clara Salazar citada en: **Torres-Mazuela, Gabriela y Appendini, Kirsten. La regulación imposible. (i)legalidad e (i)legitimidad en los mercados de tierra en México al inicio del siglo XXI.** 1ª edición. México. Colegio de México. Pág. 25 ¹⁰¹ Loc. Cit.

CAPÍTULO VI: PROBLEMÁTICAS Y CONFLICTOS AGRARIOS EN MÉXICO.

En esta sección, se abordarán las problemáticas y controversias que han surgido en torno a los derechos agrarios en diversas entidades federativas de México. A través de fuentes periodísticas y reportes institucionales, se examinan los principales conflictos relacionados con la propiedad ejidal y comunal, poniendo especial atención en el mercado informal de tierras, los abusos derivados de la presión urbana y los conflictos que surgen entre los sujetos agrarios y otros actores económicos.

Como se mencionó anteriormente, uno de los principales factores que generan conflictos agrarios es el mercado informal en torno a las tierras comunales y ejidales. En una entrevista realizada por Samantha Escobar para la revista *El Economista*, Maribel Concepción Méndez, exmagistrada presidenta del Tribunal Superior Agrario, se señala que este mercado informal es una de las causas principales que derivan en juicios ante los tribunales agrarios.⁸⁴ Las tierras comunales y ejidales, al estar sujetas a restricciones para su venta o transmisión, son objeto de controversias cuando los acuerdos no se ajustan a la ley agraria vigente.

En el Estado de México, esta problemática se manifiesta con mayor frecuencia, siendo la entidad con el mayor número de controversias agrarias. Según estimaciones, el 15% de los juicios ante el Tribunal Unitario Agrario provienen de esta región, con casos concentrados en localidades como Tlalnepantla, Texcoco y Toluca. Estas áreas, por su proximidad a la capital y la presión inmobiliaria, han visto un incremento en los conflictos derivados de la venta irregular de tierras ejidales, muchas veces promovidas por la expansión urbana.

En otros estados como Jalisco, los conflictos territoriales también son recurrentes, especialmente en las zonas que rodean la zona metropolitana de Guadalajara. Estos conflictos están relacionados con las tierras ejidales y comunales que, ante la expansión de la ciudad, se han visto inmersas en un mercado de tierras en el que los derechos agrarios son vulnerados. Un fenómeno similar ocurre en Nayarit, donde el sector turístico ha ejercido una fuerte

⁸⁴ Escobar, Samanta. Ob. Cit.

presión sobre los ejidos cercanos a las costas, derivando en conflictos por la propiedad y uso de las tierras.⁸⁵

Otro tipo de controversia que ha llegado a los tribunales agrarios está vinculada al desarrollo inmobiliario. En varias ocasiones, las empresas del sector han abusado de su posición económica para adquirir tierras ejidales a precios subvalorados o han impulsado proyectos en tierras cuyo uso no estaba debidamente regularizado. Esta situación ha generado conflictos entre los desarrolladores y las comunidades ejidales, que en muchos casos han visto sus derechos vulnerados.

Un informe de la Procuraduría Agraria, presentado por Rivera⁸⁶, revela que en los últimos diez años se han registrado aproximadamente 700,000 controversias agrarias, de las cuales el 80% ya han sido resueltas, mientras que el resto siguen en trámite. Las problemáticas más comunes incluyen disputas sobre derechos individuales de los sujetos agrarios, controversias entre los miembros del núcleo agrario, y conflictos derivados de la dotación y delimitación de parcelas. Estos casos reflejan la complejidad de la estructura agraria mexicana y la dificultad de gestionar los derechos colectivos e individuales dentro de los ejidos y comunidades.

Un caso de relevancia que llegó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el amparo directo en revisión 2024/2023, promovido por un núcleo ejidal en San Nicolás de los Garza, Nuevo León.⁸⁷ Este caso, que se originó en 2015, involucra la nulidad de un acta de deslinde y el cuestionamiento de varios contratos relacionados con la venta de tierras ejidales. El núcleo ejidal argumenta que se les excluyó indebidamente de la propiedad de varias hectáreas que fueron posteriormente vendidas al INFONAVIT y a otros actores privados. Sin

⁸⁵ Loc. Cit.

⁸⁶ Rivera Nolasco, Marco A. **Controversias agrarias y su relación con el avance del procede 1992-2003**. Reporte de Investigación. Estudios Agrarios. México. Pág. 135. Disponible en pa.gob.mx <https://www.pa.gob.mx/publica/rev_26/Controversias.pdf> (Consulta: Agosto 2024)

⁸⁷ **Amparo directo en revisión 2424/2023**. Núcleo de población ejidal San Nicolás De Los Garza, Municipio San Nicolás De Los Garza, Nuevo León. Ciudad de México. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en bj.scjn.gob.mx <https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_public/akvpZY0BdkbhWaUkWAPH/%22Ejecuci%C3%B3n%20definitiva%22> (Consulta: Agosto 2024)

embargo, tras varios años de litigio, la Suprema Corte determinó que el caso no tenía la trascendencia suficiente para ser atraído, dejando sin recursos legales a los ejidatarios.

Este caso refleja una problemática recurrente: los ejidos y comunidades agrarias a menudo se ven superados por las complejidades legales y la falta de recursos para defender sus tierras frente a grandes desarrolladores o instituciones públicas. La falta de capacidad legal y económica limita las posibilidades de los núcleos agrarios para hacer valer sus derechos, lo que plantea importantes retos para la justicia agraria en México.

Los casos y controversias agrarias en México son un reflejo de las tensiones entre el crecimiento urbano y la protección de los derechos de los sujetos agrarios. La expansión de las ciudades, el desarrollo inmobiliario y la falta de regulación efectiva han generado una serie de conflictos que requieren una solución integral. Es esencial que el Tribunal Superior Agrario y otras instituciones agrarias refuercen su compromiso para garantizar la legalidad y seguridad en los núcleos agrarios, y que las políticas públicas aborden tanto la regularización de tierras como la protección de los derechos de los ejidatarios.

CAPÍTULO VII: PROPUESTAS.

Como hemos visto hasta este punto, ha quedado claro que el derecho agrario desempeña un papel crucial en la protección de los derechos de los sujetos agrarios y en la garantía de certeza jurídica en la dotación de tierras de propiedad social. Este avance ha sido posible gracias a la evolución de la normativa agraria desde la constitución del ejido con la Constitución de 1917 hasta llegar a la Ley Agraria de 1992. Esta trayectoria ha estado acompañada de la implementación de programas que permiten la certificación de títulos de propiedad agraria, lo que a su vez facilita la regularización de las necesidades que surgen en torno a la protección de los derechos de los núcleos agrarios.

El derecho agrario cumple, así, una función esencial: garantizar un conjunto de intereses tanto individuales como colectivos. Al hacerlo, proporciona la seguridad necesaria para el ejercicio de la propiedad social, asegurando un reparto y distribución justos de las tierras que conforman la nación. Esta seguridad jurídica es vital para que estas tierras se utilicen en beneficio del bien común y para el desarrollo social.

Sin embargo, en el contexto actual, es evidente que el derecho agrario necesita adaptarse a nuevas realidades. Debe comenzar a incorporar acuerdos internacionales existentes y trabajar hacia la creación de nuevos marcos que favorezcan las actividades comerciales y económicas viables a partir de la dotación de tierras. Esto incluye, por ejemplo, la necesidad de generar mejores políticas para el desarrollo económico de los ejidos y fomentar la participación activa de los campesinos en el ejercicio de sus derechos agrarios.

A pesar de estos avances, los desafíos persisten y son variados. Para abordar estos retos, se proponen soluciones concretas, como la mejora de la coordinación entre las instituciones estatales y federales, la modernización de los registros de propiedad y la promoción del conocimiento del derecho agrario. Estas medidas son fundamentales para mejorar la seguridad jurídica y asegurar un futuro sostenible para las comunidades rurales en México.

El crecimiento urbano en México ha generado una serie de desafíos para las comunidades rurales, particularmente los ejidos, que son tierras comunales propiedad de

grupos de ejidatarios. Esta expansión urbana ha provocado problemas como el uso ineficiente de tierras no aptas para la agricultura, asentamientos irregulares, y la falta de acceso a derechos agrarios adecuados. La presión por la urbanización ha puesto en riesgo tanto la integridad de las tierras ejidales como la estabilidad económica y social de los grupos de personas que dependen de ellas.

Es crucial implementar soluciones prácticas que enfrenten las desigualdades dentro de los ejidos y fortalezcan su capacidad para adaptarse a las nuevas circunstancias. Considero que hay tres enfoques principales: la educación y fortalecimiento institucional de los ejidatarios, la promoción del conocimiento del derecho agrario y la modernización de los registros agrarios. Estas medidas no solo abordan los desafíos actuales, sino que también fomentan un desarrollo rural sostenible y justo, beneficiando a los ejidatarios y protegiendo sus derechos.

La creciente privatización de tierras ejidales pone en riesgo tanto la estructura agraria tradicional como la seguridad jurídica de los ejidatarios. Para abordar esta problemática, es fundamental implementar programas que no solo eduquen a los ejidatarios sobre sus derechos, sino que también impulsen y subsidien actividades agrícolas, ganaderas y forestales, promoviendo una explotación sostenible y rentable. Dado que el trabajo en el campo enfrenta altos riesgos debido a fenómenos meteorológicos y plagas, es esencial establecer centros de información y capacitación agraria en cada región con ejidos. Estos centros podrían ofrecer talleres, seminarios y materiales educativos sobre la propiedad social, la regularización de tierras y los peligros de la privatización. Además, la capacitación de promotores agrarios locales sería crucial para actuar como intermediarios entre las comunidades y las autoridades, brindando apoyo legal y práctico a los ejidatarios, y así fortalecer su capacidad para resistir presiones externas.

Además, es esencial aumentar la conciencia sobre el papel de los notarios públicos y otros actores civiles en la privatización de tierras. Campañas de sensibilización podrían informar a los ejidatarios sobre los riesgos de realizar transacciones sin considerar la lógica comunitaria. Estas campañas podrían incluir testimonios de ejidatarios afectados por la privatización, así como información legal sobre cómo proteger sus derechos.

Para reforzar estas iniciativas, es importante colaborar con universidades y organizaciones no gubernamentales que trabajen en derecho agrario y desarrollo rural. Estas alianzas permitirían el acceso a expertos que ofrecerían capacitación y apoyo técnico a los ejidatarios y fomentarían la participación de estudiantes en programas de servicio social enfocados en la asesoría legal.

La modernización y digitalización de los registros agrarios son esenciales para mejorar la transparencia y gestión de la propiedad ejidal. Aunque ya existe un sistema digital accesible, mi experiencia personal revela que no se actualiza con la frecuencia necesaria y no resuelve los problemas de manera efectiva. Mejorarlo permitiría a los ejidatarios consultar el estado de sus tierras en tiempo real, lo que reduciría significativamente el riesgo de fraudes y conflictos. Se podría comenzar con un sistema piloto en algunas regiones, siguiendo ejemplos exitosos de digitalización en otros países, antes de implementarlo a nivel nacional.

Finalmente, un ejidatario bien informado sobre sus derechos tiene más posibilidades de defender sus tierras frente a la privatización y otras presiones externas. Además, el fortalecimiento de las instituciones agrarias, como los tribunales, facilitaría la resolución de conflictos relacionados con la tenencia de la tierra. La educación y la capacitación no solo empoderan a los individuos, sino que también fortalecen el tejido social de las comunidades rurales, promoviendo un desarrollo rural más equitativo y sostenible.

CONCLUSIONES.

A lo largo del desarrollo de esta tesis se ha reflexionado y analizado sobre la complejidad de la propiedad social en México, un tema intrínsecamente ligado a la historia, cultura y tejido social del país. La propiedad ejidal y comunal, enmarcada en el derecho agrario, constituye un reflejo de las dinámicas históricas y sociales que han moldeado el territorio y la identidad nacional. La historia de la propiedad social en México, lejos de ser solo un asunto de distribución de tierras, ha representado una constante lucha por preservar los derechos, cultura y autonomía de comunidades campesinas e indígenas. Esta historia, marcada por tensiones y reformas, muestra que la tenencia colectiva de la tierra no solo tiene un valor económico, sino también social y cultural que se entrelaza profundamente con los derechos humanos y el desarrollo sustentable.

Según los datos de 2023 del Registro Agrario Nacional, el 51% del territorio nacional está constituido por tierras ejidales y comunales, distribuidas entre 29,827 ejidos y 2,424 comunidades agrarias. Este hecho pone de relieve que cualquier plan de desarrollo urbano debe necesariamente considerar la existencia de esta vasta extensión de tierras de propiedad social. Sin embargo, el estudio también muestra que el crecimiento de las ciudades ha desencadenado una presión sin precedentes sobre estos territorios, generando un contexto en el cual las comunidades agrarias se ven obligadas a negociar sus derechos ante un mercado inmobiliario que en ocasiones ignora o minimiza su naturaleza colectiva.

La incorporación de estas tierras al desarrollo urbano enfrenta obstáculos significativos debido a su régimen de propiedad social, que exige la participación de las asambleas ejidales o comunales en cualquier transacción o cesión de tierras. Este requisito, si bien tiene como objetivo proteger la naturaleza colectiva de estas tierras, también ha dificultado su integración en proyectos de urbanización, dada la falta de claridad en la normativa y la percepción de los desarrolladores sobre la rigidez de los procesos agrarios. El análisis muestra que esta situación ha generado un ambiente de incertidumbre y especulación, donde el mercado informal de tierras y los actos de corrupción dentro de los núcleos agrarios y las instituciones agrarias complican aún más el panorama, vulnerando los derechos de las comunidades y exponiéndolas a la pérdida de sus tierras.

Por lo tanto, es evidente que el crecimiento urbano en México debe ser revisado desde una perspectiva que no solo considere la expansión de las ciudades, sino también la protección de los derechos de propiedad social y el cumplimiento de las leyes agrarias. La situación actual exige políticas públicas sólidas y una mayor claridad normativa, que brinde a las comunidades agrarias la certeza jurídica necesaria para participar en el desarrollo urbano sin sacrificar sus derechos y sin ser desplazadas de sus territorios ancestrales.

Las bases necesarias para entender el complejo entramado de la propiedad social se establecen en los primeros capítulos de esta tesis, donde se analiza su evolución histórica desde la época colonial hasta la promulgación de la Constitución de 1917. Este análisis revela que la propiedad agraria en México ha sido moldeada por dinámicas sociales, políticas y económicas a lo largo de los siglos. La llegada de los colonizadores marcó un punto de inflexión, dando inicio a un proceso de despojo que desestructuró las formas de vida de las comunidades indígenas. La prevalencia de la propiedad privada sobre el uso colectivo resultó en una pérdida de identidad y en una ruptura de la conexión de estas comunidades con sus territorios, lo que generó una serie de resistencias. Esta lucha culminó con el establecimiento del ejido en la Constitución de 1917, que reconoció el derecho a la tierra como un elemento fundamental para una vida digna.

Se profundiza en los antecedentes históricos y jurídicos del derecho agrario en México, explorando la importancia de la tenencia de tierras comunales en las culturas prehispánicas y las transformaciones provocadas por la llegada de los colonizadores. A través de este marco, se comprende la evolución de los derechos agrarios en el país, cuyo punto culminante fue la Revolución Mexicana y el establecimiento de los ejidos como forma de propiedad social. La revisión de este proceso revela que la lucha por la tierra en México no es solo una demanda agraria, sino también una búsqueda de justicia social y una reivindicación de los derechos históricos y culturales de las comunidades rurales. Aunque la implementación de los ejidos respondía a las necesidades del México postrevolucionario de garantizar un acceso equitativo a la tierra, esta forma de propiedad ha enfrentado desafíos en un contexto donde las fuerzas del mercado presionan para abrir estos territorios a intereses privados.

Además, se aborda cómo la propiedad social se concibió como un mecanismo para reparar injusticias históricas y promover un desarrollo más equitativo en el campo. Sin embargo, los desafíos que han marcado su implementación, como la falta de recursos y la presión de intereses privados, han limitado su efectividad, demostrando que las leyes, aunque protectoras en esencia, requieren de voluntad política y capacidad institucional para cumplir con sus objetivos. La investigación mostró que, aunque existen disposiciones para proteger la propiedad social, su eficacia depende en gran medida de la solidez institucional. La falta de un sistema de apoyo fuerte y de recursos económicos ha generado condiciones de vulnerabilidad para muchas comunidades, que, a pesar de poseer títulos de propiedad comunal o ejidal, carecen de la seguridad jurídica que estos deberían otorgarles.

Al examinar el concepto de propiedad social en profundidad, se evidencia su importancia vital para la supervivencia cultural y social de las comunidades. La propiedad social, que incluye tanto ejidos como comunidades, representa una herramienta única dentro del derecho agrario mexicano, destinada a proteger el acceso colectivo a la tierra. Este capítulo destaca que el ejido y la comunidad no son meras formas de propiedad; también cumplen funciones sociales y culturales esenciales, actuando como estructuras que permiten a las comunidades mantener su cohesión y preservar sus tradiciones. No obstante, la creciente presión por la urbanización, junto con la falta de una regulación adecuada que integre estos territorios en planes de desarrollo urbano inclusivos, ha generado un contexto de incertidumbre y fragilidad para la propiedad social.

Se expone la situación de las instituciones y programas que regulan y protegen la tenencia de la tierra en México. Se resaltó cómo la disolución de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) y la falta de coordinación entre instituciones estatales y federales revelan una necesidad urgente de modernizar y reforzar las políticas agrarias. Si bien existen programas de regularización, la carencia de un marco institucional robusto ha limitado su impacto, dejando a muchas comunidades expuestas ante los intereses privados y a la expansión urbana. Las dificultades burocráticas, sumadas a los recursos limitados, impiden que estas instituciones cumplan eficazmente su rol de proteger la tenencia colectiva de la tierra. Esto muestra que, aunque el derecho agrario en México

tiene un marco normativo bien establecido, carece de la capacidad operativa para enfrentar los desafíos del siglo XXI.

También se discutió cómo la dotación de tierras a campesinos fue una respuesta a las demandas históricas, pero este proceso ha estado marcado por la asignación de superficies no aptas para actividades productivas. La necesidad de asignar tierras llevó a que el Estado destinara áreas poco adecuadas para la agricultura y ganadería, lo que ha resultado en bajos rendimientos y en una crisis agraria que aún persiste. Además, el crecimiento urbano ha exacerbado esta situación, ya que la expansión de las ciudades hacia terrenos rurales ha generado conflictos legales y sociales que afectan a los ejidos. La urbanización de tierras agrarias responde a la presión de una población creciente que demanda suelo urbano, lo que pone en peligro la propiedad social y fomenta los asentamientos irregulares en zonas de uso ejidal. Estas tensiones reflejan la necesidad de revisar las políticas de suelo y de integrar mecanismos de planificación urbana que respeten la vocación de los territorios y protejan los derechos de las comunidades rurales.

Por último, se exploraron las controversias derivadas del mercado informal de tierras y se destacó la falta de un marco regulatorio efectivo que proteja los derechos de los ejidatarios y comuneros frente al desarrollo inmobiliario. Los datos del Tribunal Unitario Agrario y la Procuraduría Agraria muestran la magnitud de los conflictos territoriales, que evidencian el contexto de vulnerabilidad jurídica en el que se encuentran muchas comunidades. Este capítulo muestra que, sin una intervención reguladora fuerte, los ejidos y comunidades estarán cada vez más expuestos a perder su tierra ante la especulación inmobiliaria. En estados como el Estado de México y Jalisco, el mercado informal y la falta de control han contribuido a una crisis en la tenencia de la tierra, subrayando la urgencia de un marco legal más sólido y mecanismos de supervisión efectivos para proteger los derechos de las comunidades.

A lo largo de esta investigación, se han destacado aspectos fundamentales para la comprensión de la propiedad social en México. Uno de los hallazgos clave es que la lucha por la tierra no es únicamente una cuestión legal, sino que involucra derechos humanos, identidad cultural y justicia social. La propiedad social debe ser defendida no solo en términos legales, sino como un componente vital para la cohesión y el desarrollo de las

comunidades rurales. Desde una perspectiva personal, mi origen en Cuatrociénegas, Coahuila, un lugar rodeado de tierras ejidales y reconocido por sus áreas protegidas, ha sido fundamental para esta reflexión. Crecer en una región donde el valor de la tierra va más allá de su dimensión económica y donde el cuidado de los recursos naturales es primordial me ha permitido comprender la importancia del derecho agrario en la protección de los ejidos y la relación simbólica de las comunidades con sus territorios.

Esta investigación plantea también preguntas y caminos para futuros estudios. Una línea de investigación relevante sería cómo las nuevas tecnologías pueden facilitar la modernización de los registros de propiedad y la transparencia en la tenencia de la tierra, lo que podría ayudar a reducir la inseguridad jurídica. También se abre la posibilidad de explorar cómo el derecho agrario puede evolucionar para enfrentar los retos ambientales y de sostenibilidad. La coexistencia de áreas protegidas y ejidos, como sucede en Cuatrociénegas, resalta la necesidad de un marco legal que promueva la conservación ambiental y permita que los ejidos contribuyan a la sostenibilidad del país.

En conclusión, la historia de la propiedad social en México es una historia de lucha y resistencia. A pesar de las adversidades, las comunidades rurales han demostrado una notable capacidad para organizarse y defender sus derechos. Proteger la propiedad social no solo es un acto de justicia, sino un imperativo moral que debe ser priorizado en la agenda nacional. Como sociedad, es esencial apoyar y respetar los derechos agrarios, reconociendo que la tierra es más que un recurso económico; es un espacio de identidad, historia y futuro. Este trabajo enfatiza que el derecho agrario no debe limitarse a proteger derechos individuales, sino que debe garantizar la función social de los ejidos y su rol en el desarrollo rural y la cohesión social.

El equilibrio entre el crecimiento urbano y la protección de las tierras rurales no es un desafío insuperable, y mediante políticas inclusivas y participativas, es posible construir un México más justo y sostenible. La educación y el empoderamiento de las comunidades agrarias son esenciales para lograr que el derecho agrario cumpla su cometido y para asegurar que los ejidos y comunidades puedan adaptarse a los retos actuales sin perder su identidad y sus derechos fundamentales.

MESOGRAFÍA

A) DOCTRINA

Archivo General de la Nación. S.F. **El problema de la tierra: Luis Terrazas, las leyes y la formación del latifundio en el porfiriato.** Disponible en. Gob.mx. <https://www.gob.mx/agn/es/articulos/el-problema-de-la-tierra-luis-terrazas-las-leyes-y-laformacion-del-latifundio-en-el-porfiriato?idiom=es>.

Beraud-Macías, Vianney, Sosa-Ramírez, Joaquín y otros. **La Reforma Agraria y los cambios de uso del suelo ejidal en Aguascalientes, 1983-2013.** Vol.15 No.3. Septiembre 2018

<https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S187054722018000300443#:~:text=En%201992%20la%20Reforma%20Agraria,y%20la%20estructura%20del%20territorio>.

Berrueco García, Adriana. **Luis Cabrera en la Historia de México.** México. Noviembre 30, 2020. Disponible en Línea: Revistas Jurídicas UNAM. <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/15267/16349>>

Candelas Ramirez, Roberto. **La relevancia de los ejidos y las comunidades rurales en la estructura social de México.** Diciembre 2019. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Pág. 3. Disponible en: <https://www.ccmss.org.mx/wp-content/uploads/Relevancia-Ejidos-CESOP.pdf>

Cabrera, Luis. **La Reconstitución de los Ejidos de los Pueblos.** México. 1912. Disponible en línea. Memoria política de México. <<https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1912REP.html>>

Cámara de Diputados. **En México, 52 por ciento de la superficie es ejidal y comunal; de 1992 a 2014 aumentó en 2 mil has.** Boletín N°. 0175. Disponible en: Cámara de Diputados. LXV Legislatura.

<<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2015/Octubre/10/0175-En-Mexico-52-por-ciento-de-la-superficie-es-ejidal-y-comunal-de-1992-a-2014aumento-en-2-mil-has>>

Chávez Padrón, Martha. **El derecho agrario en México**. 3a. ed., México: Porrúa, 1999.

Clavijero, Francisco Javier. **Historia antigua de México**. 1ª ed. 1917. México. Editorial de la Dirección General de las Bellas Artes.

<https://ia601902.us.archive.org/2/items/historiaantiguadem01clav/historiaantiguadem01clav.pdf>

Concheiro, Luciano y Robles, Héctor. **Tierra, Territorio y Poder A Cien Años de La Reforma Agraria**. México. 2014. <https://catalog.ihnsn.org/citations/42336>

Escobar, Samanta. “*Ejididos y comunidades agrarias poseen 60% de la tierra necesaria para el crecimiento urbano*”. Octubre 20, 2023. Disponible en línea: **El Economista**. <<https://www.eleconomista.com.mx/econohabitat/Ejididos-y-comunidades-agrarias-poseen60-de-la-tierra-necesaria-para-el-crecimiento-urbano-20231019-0110.html>>.

Gallardo Zúñiga, Rubén. **Surgimiento, evolución y perspectivas de las autoridades agrarias en México**. Biblioteca Jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2458/24.pdf>

Gómez de Silva Cano, Jorge. J. **El derecho agrario mexicano y la Constitución de 1917**. 1ª ed. México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Instituto de Investigaciones JurídicasUNAM. 2016.

Gómez de Silva Cano, Jorge J. **El derecho agrario mexicano y la Constitución de 1917**. Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

González Navarro, Gerardo N. **Derecho Agrario**. 2ª edición. México. Oxford. 2016.

Guerrero Martínez, Jorge Marcelo. **Los asentamientos humanos irregulares en ejidos y comunidades y la intervención del Estado en su regulación**. Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho. México, D.F. Universidad Nacional Autónoma de México. 1990. <http://132.248.9.195/pmig2017/0137638/0137638.pdf>

Hernández, María. **El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE): Su impacto en Fresnillo, Zacatecas, México**. <https://www.scielo.org.mx/pdf/agro/v40n2/1405-3195-agro-40-02-249.pdf>

Hinojosa Ortiz, Manuel. **Situación actual del problema agrario en México.** Revista Mexicana De Ciencias Políticas Y Sociales. Págs. 174-175. Disponible en: <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcyps/article/view/85126>

INEGI. **Población. Rural y urbana.** (México). S.F. [<https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P.>](https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P.>)

J.D. Maldonado-Marín, L.C. Alatorre-Cejudo, E. Sánchez-Flores. **Identificación de Conflictos de Uso de Suelo para la Planificación del Crecimiento Urbano: Ciudad Cuauhtémoc. Chihuahua.** Vol. 45, N° 2. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. 2019. Pág. 711 Disponible en línea en: Dialnet. Cuadernos de investigación geográfica: Geographical Research Letters. [<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7062568>](https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7062568)

Mendieta y Núñez, Lucio. **El problema Agrario.** 1ª. Ed. México, Porrúa. 1975.

Mendieta y Núñez, Lucio. **Introducción al estudio del Derecho Agrario.** 1ª. Ed. México, Porrúa. 1946.

Molla Ruiz-Gomez, Manuel. **El crecimiento de los asentamientos irregulares en áreas protegidas.** Ciudad de México. Agosto 2006. p. 83-109. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?Script=sci_arttext&pid=S018846112006000200006&lng=es&nrm=iso .

Molina Enriquez, Andrés. **Los grandes problemas nacionales.** 1ª ed. México. Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. 2016

Morales, Yessica. *“Zoques, tseltales y tsotsiles rechazan megaproyectos por temor a violencia, despojo y desplazamiento”*. México. Abril 19, 2021. Disponible en línea en:

Revista Electrónica de Chiapas Paralelo [<https://www.chiapasparalelo.com/noticias/chiapas/2021/04/zoques-tseltales-y-tsotsilesrechazan-megaproyectos-por-temor-a-violencia-despojo-y-desplazamiento/>](https://www.chiapasparalelo.com/noticias/chiapas/2021/04/zoques-tseltales-y-tsotsilesrechazan-megaproyectos-por-temor-a-violencia-despojo-y-desplazamiento/>)

Morett-Sánchez, Carlos. **Panorama de los Ejidos y comunidades agrarias en Mexico.** **Mexico.** Marzo 2017. Disponible en línea: Scielo. [<https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S187054722017000100125>](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S187054722017000100125)

Morett Sánchez, Jesús Carlos, **Reforma Agraria: del Latifundio al Neoliberalismo,** México, Universidad Autónoma de Chapingo, 2008.

Nahuat Uc, Eliceo. **La evolución del ejido en México.** Monografía para obtener el. Grado de licenciado en Derecho por Universidad de Quintana Roo. 2007.

<https://risisbi.ugroo.mx/bitstream/handle/20.500.12249/1457/HD1531.N33.2007%2049806.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Olvera Hernández, José Manuel. **Algunas consideraciones sobre crecimiento urbano y dominio pleno de parcelas ejidales en la región Valle de Cuautitlán, Estado de México.** Estudios Agrarios, núm. 21, México, Procuraduría Agraria. Pág. 2.

https://www.pa.gob.mx/publica/cd_estudios/Paginas/autores/olvera%20hdz%20jose%20algunas%20consideraciones%20sobre.pdf

Pecherón, Nicole. **Problemas agrarios del Ajusco, Siete comunidades agrarias de la periferia de México (Siglos XVI-XX).** 1ª ed. México. 2010. ISBN.

<https://books.openedition.org/cemca/3624?lang=en>

Pérez Castañeda, Juan Carlos. **¿Existe aún la propiedad social agraria en México?**. Julio, 2015. Universidad Autónoma Mexicana. Disponible en Polismexico.izt.uam.mx <<https://polismexico.izt.uam.mx>>

Programa Institucional del Instituto Nacional del Suelo Sustentable 2020-2024.

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. México. DOF. Diciembre 12, 2020.

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5606529&fecha=02/12/2020#gsc.tab=0

Ramírez Valdivia. **Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.** México. Diciembre 2003. Disponible en Historico.juridicas.unam.mx

<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/podium/cont/28/pr/pr22.pdf>

Registro Agrario Nacional (México). **Información de Interés Nacional. Información Estadística de la Estructura de la Propiedad Social en México. Situación Agraria Nacional.** Disponible en línea: Registro Agrario Nacional - Consultas.

<http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/estadistica-agraria/informacionde-interes-nacional>

Registro Agrario Nacional México. **Indicadores clave en materia de Propiedad Social.**

Número de Estadística Agraria. 2023. Disponible en línea: Registro Agrario Nacional - Consultas.

<http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/estadisticaagraria/indicadores-basicos-de-la-propiedad-social>

Rivera Nolasco, Marco A. **Controversias agrarias y su relación con el avance del proceder 1992-2003.** Reporte de Investigación. Estudios Agrarios. México. Pág. 135. Disponible en pa.gob.mx https://www.pa.gob.mx/publica/rev_26/Controversias.pdf

Rodríguez, D. **Efectos de la Reforma Agraria de 1992 sobre el patrimonio arqueológico.** Dimensión Antropológica, 14. 1998.

<http://www.dimensionantropologica.inah.gob.mx/?p=1306>

Rodríguez Gutiérrez, Arturo Nicolás. **Procede: conceptos básicos y un perfil sobre sus avances.** México. Procuraduría Agraria. Disponible en pa.gob.mx. <https://www.pa.gob.mx/publica/pa071003.htm>

Ruiz Massieu, Mario. **Derecho agrario.** 1ª ed. Universidad autónoma de México. ISBN. 1990.

Ruiz Massieu, Mario. **Derecho Agrario, Introducción al Derecho Mexicano.** Tomo II, UNAM. México. 1983

Soberanes Fernández, José Luis. **Historia del sistema jurídico mexicano.** México. Biblioteca Jurídica Virtual. UNAM. S/F. <file:///Users/LizCantu/Downloads/historia-delsistema-juridico-mexicano-primera-parte.pdf>

Torres-Mazuela, Gabriela y Appendini, Kirsten. **La regulación imposible. (i)legalidad e (i)legitimidad en los mercados de tierra en México al inicio del siglo XXI.** 1ª edición. México. Colegio de México.

Trujillo, M. **El ejido, símbolo de la Revolución Mexicana.** Estudios Agrarios. <https://www.pa.gob.mx/publica/rev_58/analisis/el%20ejido%20Jorge%20Martin%20Trujullo%20Bautista.pdf>

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. **Evaluación de procesos del programa presupuestario E001 “procuración de justicia agraria”.** México. Octubre 2018. pág. 14. Disponible en gob.mx https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/518189/NFORME_FINAL_17_de_nov_2019_2.pdf

Universidad de Ciencias Jurídicas. **¿Cuál es la diferencia entre ejido y comunidad o entre lo ejidal y lo comunal?**. Universidad de Ciencias Jurídicas. <https://ucj.edu.mx/cual-es-ladiferencia-entre-ejido-y-comunidad-o-entre-lo-ejidal-y-lo-comunal/>

Velázquez Arredondo, Carlos Gerardo. **Registro Agrario Nacional, medio para consolidar la certeza jurídica de la propiedad social en México.** Noviembre 2015. México. Disponible en repositorio.uaaan.mx <http://www.repositorio.uaaan.mx:8080/bitstream/handle/123456789/7619/K%2063724%20Vel%c3%a1zquez%20Arredondo%2c%20Carlos%20Gerardo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Zúñiga, J. **La revolución mexicana de 1910 y el mito del ejido mexicano.** S.F. <https://kali.azc.uam.mx/alegatos/pdfs/68/75-07.pdf>

B. LEGISLACIÓN

Estatuto Orgánico de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Diario Oficial de la Federación. DOF: 12/06/2000.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2055957&fecha=12/06/2000#gsc.tab=0

Ley Agraria. Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero de 1992. DOF 01-04-2024.

Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Diario Oficial de la Federación. DOF: 21/09/2020

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5600867&fecha=21/09/2020#gsc.tab=0

C. JURISPRUDENCIA

Amparo directo en revisión 2424/2023. Quejoso y recurrente: núcleo de población ejidal San Nicolás De Los Garza, Municipio San Nicolás De Los Garza, Nuevo León. Ciudad de México. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en bj.scjn.gob.mx

https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/akvpZY0BdkbhWaUkWAPH/%22Ejecuci%C3%B3n%20definitiva%22.