



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**MAESTRÍA EN DERECHO**

TESIS

**"PROCEDIMIENTO DE ENAJENACIÓN DE BIENES INMUEBLES DE NATURALEZA EJIDAL, MEDIANTE EL DERECHO COMÚN Y SUS EFECTOS PARA LA VIDA DE LOS EJIDATARIOS Y EL IMPACTO AMBIENTAL".**

PRESENTA

**ADRIAN ESTRADA JUAREZ**

DIRIGIDO POR

MTRO. FEDERICO JOSE RODRIGUEZ PEÑAGUIRRE

CENTRO UNIVERSITARIO

QUERÉTARO, QRO.  
OCTUBRE DE 2020



Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Derecho

Maestría en  
DERECHO  
Opción de titulación

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de Maestro en Derecho

**"PROCEDIMIENTO DE ENAJENACIÓN DE BIENES INMUEBLES DE NATURALEZA EJIDAL, MEDIANTE  
EL DERECHO COMÚN Y SUS EFECTOS PARA LA VIDA DE LOS EJIDATARIOS Y EL IMPACTO  
AMBIENTAL".**

**Presenta:**

ADRIÁN ESTRADA JUÁREZ

Dirigido por:

MTRO. FEDERICO JOSÉ RODRÍGUEZ PEÑAGUIRRE

Mtro. Federico José Rodríguez Peñaguirre  
Presidente  
Dr. Alfonso Tercero Guadarrama García  
Secretario  
Mtro. Agustín Martínez Anaya  
Vocal  
Dr. Jesús Zúñiga González  
Suplente  
Mtra. Silvia Borbolla Suárez  
Suplente

Centro Universitario  
Querétaro, Qro.  
OCTUBRE 2020

## Resumen

En las últimas dos décadas y ante el crecimiento demográfico en nuestra entidad, se desprende una desnaturalización de los objetivos primarios del sistema ejidatario, que es la agricultura y la ganadería, al vender al mejor postor las tierras ejidales para dar lugar a una creciente industrialización desordenada y una urbanización desmedida acompañada de una corrupción clara, sin dejar apertura a proyectos sociales, ecológicos y de urbanismo responsable, a tal suerte que aun y con todas las medidas posibles de protección que contiene nuestra constitución, la ley agraria y demás leyes y reglamentos urbanos de nuestra localidad, hacia los ejidos y sus miembros, se ha despojado inmisericordemente de sus tierras y forma de vida de los campesinos, amén de las problemáticas sociales y antropológicas que conlleva en primer lugar recibir cantidades fuertes de dinero por la venta de las parcelas y del uso común, sin que la mayoría estas personas estén preparadas para ello, lo cual da como resultado, la desfragmentación familiar, y social, ante la escasa educación y desconocimiento; existe aumento de adicciones, rencores, venganzas, y termina en una pobreza por parte de las personas, además de una explotación y bajos sueldos a los pobladores vecinos del núcleo ejidal, el aumento de la contaminación y deterioro ecológico, de la zona. Como se colige del presente trabajo existe un mecanismo de adquisiciones de la propiedad ejidal, en el cual a través del proceso nos damos cuenta que el fin último es el lucro desmedido sin detenerse en un momento en el destino de los ejidatarios, y por último se realizan de manera humilde algunas opiniones y recomendaciones del autor, en favor de del núcleo ejidal, el ejido, la ecología y la unión familiar y social.

## **SUMMARY**

In the last two decades and in light of the demographic growth in our entity, It is fairly clear a denaturation of the primary objectives of the ejido system, which is agriculture and livestock inasmuch as they sell ejido lands to the highest bidder to lead to a growing disorderly industrialization and an excessive urbanization accompanied by a clear corruption, without leaving open to social, ecological and responsible urban planning projects, so that even with all possible protection measures contained in our constitution, agrarian law and other urban laws and regulations from our locality, towards the ejidos and their members, they have mercilessly deprived themselves of their lands and way of life of the peasants, in addition to the social and anthropological problems that entails first receiving strong amounts of money for the sale of the plots and of common use, without the majority of these people being prepared for it, or which results in family and social defragmentation, due to poor education and ignorance; There is an increase in addictions, resentment, revenge, and it ends in a poverty on the part of the people, in addition to exploitation and low salaries to the neighboring settlers of the ejido nucleus, the increase in pollution and ecological deterioration in the area. As this work is based on, there is a mechanism for the acquisition of ejido property, in which through the process we realize that the ultimate goal is excessive profit without stopping at a time in the fate of the ejido members, and finally humbly make some opinions and recommendations of the author, in favor of the ejido nucleus, the ejido, ecology and family and social union.

**Key Words:** Ejidos, Property, Distribution)

## Agradecimientos

Agradezco la oportunidad que me ofrece la Facultad de Derecho de la U.A.Q a través del Programa Titúlate ya que me permitió enriquecer y fortalecer aún más mis conocimientos.

A mi Mtro. Federico José Rodríguez Peñaguirre, por su confianza, su tiempo, sus conocimientos y su paciencia, gracias por ser tan profesional Maestro.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Resumen.....	i
Summary.....	ii
Agradecimientos.....	iii
Índice.....	iv
.....	v
Introducción.....	6

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **HISTORIA, USOS Y COSTUMBRES DEL EJIDO**

1.1. UNA MIRADA AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.....	15
1.2. ANALISIS DE LA CONTRIBUCIÓN DE LA REFORMA A LA ATRACCIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA AL CAMPO Y AL DESARROLLO INTEGRAL EN EL MEDIO RURAL.....	16
1.3. INVERSION PÚBLICA Y PRIVADA EN EL CAMPO .....	17
1.4. PROGRAMA DE CERTIFICACION DE DERECHOS EJIDALES Y TITULACION DE SOLARES (PROCEDE) .....	18

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **LA ENAJENACIO DE DERECHOS PARCELARIOS**

2.1. LA ENAJENACIO DE DERECHOS PARCELARIOS.....	20
---	----

**CAPÍTULO TERCERO****LOS CONTRATOS EN MATERIA AGRARIA**

3.1. CONTRATOS PREVISTOS EN LA LEY AGRARIA.....	34
3.2. DE LOS CONTRATOS AGRARIOS.....	35
3.3. ENAJENACION.....	35
3.4. DOMINIO PLENO.....	36
3.5. ENAJENACION DE TIERRAS PROVENIENTES DEL NUCLEO EJIDAL, CON TITULO DE PROPIEDAD.....	36
3.6. LAS TIERRAS.....	42
3.7. ORDENAMIENTO ECOLOGICO DEL TERRITORIO.....	43
3.8. CAMBIO DE USO DE SUELOS EN TERRENOS FORESTALES.....	43
3.9. CAMBIO DE USO DE SUELO.....	43

**LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL  
AMBIENTE**

4.1 ACCIONES.....	46
CONCLUSIONES.....	48
BIOGRAFIA.....	55
MESOGRAFIA.....	56

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## INTRODUCCION

El campesino mexicano se ha mantenido en desventaja crónica ante los intereses y los capitales. Tal desventaja se presenta en dos grandes etapas históricas: la primera tiene lugar con los pueblos indígenas y su origen prehispánico, la segunda en la etapa revolucionaria hasta la época actual.

Desde inicios de los años noventa, el debate sobre el campo mexicano, ha vuelto a tomar auge ya que, después de casi una década en la cual la materia agraria había pasado desapercibida en los discursos políticos y en los problemas nacionales. Desde el abrupto fin del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) hasta la publicación de la iniciativa de reforma al artículo 27 constitucional hacia el año de 1991, el campo mexicano se vio envuelto en una verdadera crisis y con ellos un contexto de crisis global.

Como claro ejemplo a dicha crisis antes referida, cabe referenciar las declaraciones del actual Presidente, respecto a la gestión y producción nacional del maíz, ya que el titular del ejecutivo estima que, el campo mexicano tendrá un equilibrio en cuanto a la producción y consumo del maíz, todo ellos hacia el año 2021, ya que, se requieren unas 40,000 toneladas al año de esta producto básico, de los cuales México produce 20,000 toneladas por año e importa 20,000 mas para sostener dicho consumo, por lo tanto la tarea es titánica para nuestro campo mexicano.

El presente trabajo tiene la intención de proporcionar un breviario y análisis de las problemáticas ejidales que existen en nuestro país, desde el punto de vista legal, contractual y constitucional, así como también proporcionar una posible propuesta que ayude a contribuir a un sano desarrollo económico del campo y de sus ejidatarios, de igual manera crear una sana concientización ecológica respecto a la explotación de los recursos naturales.

# CAPITULO I

## HISTORIA, USOS Y COSTUMBRES DEL EJIDO

Ejido viene del latín *Exitus*, que Significa salida, esto se refería a las tierras cuya posesión y uso se hacían de manera colectiva, que se encontraban a las afueras de los pueblos y servían para el aprovechamiento de los de los mismos.

La Enciclopedia Universal Ilustrada define el ejido como: "Campo o tierra que está a la salida del lugar, que no se planta ni se labra, es común para todos los vecinos y suele servir de era para descargar y limpiar las mieses". Era el "lugar común donde la gente se suele juntar a tomar solaz y recreación, y donde también los pastores apacientan sus ganados"<sup>1</sup>

En México a lo largo de las diferentes épocas históricas ha sido variada la forma de la explotación de la propiedad social, en la época prehispánica, los grupos indígenas explotaban la tierra fundamentalmente en los calpulli que significa "casa de gran tamaño" en lengua náhuatl, y se refería al territorio que correspondía a un grupo familiar o clan, antes de la conquista española.

Durante la Colonia se consideraba que todas las tierras pertenecían al Rey de España, quien la podía enajenar por medio de mercedes reales. En esta etapa surgen las grandes concentraciones de propiedad para los españoles, mediante encomiendas y adjudicación de grandes extensiones. Existía la propiedad del clero.

A las comunidades indígenas se les entregaba un título virreinal que los acreditaba como titulares de las tierras que se les habían entregado para trabajar, títulos que en la mayoría de las ocasiones no fueron respetados y la población española continuó apropiándose de las tierras del territorio de la entonces Nueva España, sin importar si dicha extensión de terreno había sido dada a los indígenas. La asimilación de la propiedad indígena al sistema agrario colonial fue

---

<sup>1</sup>Enciclopedia Universal Ilustrada, 1907-1930, 444.

un proceso por el descenso de la población. Muchos asentamientos indígenas desaparecieron y otros quedaron casi abandonados. Pues era común que los mencionados terminaran trabajando para los grandes terratenientes o fueran vendidos como esclavos.

En esta época existía la figura del mayorazgo, que consistía en la adjudicación por cesión de las tierras privadas al hijo mayor, quien podía únicamente transmitir las bajo la misma condición, los mayorazgos que vinculaban las propiedades de un solo dueño e impedían su fragmentación entre los herederos y el clero concentraban tierras que fueron identificadas como de “manos muertas” ya que no estaban sujetas al mercado, extensiones de tierra que cada día crecían más.

Aun cuando la figura del Mayorazgo dejó de estar regida por la Ley, es una figura aún vigente en muchos lugares, pues la tradición dicta que el hijo primogénito o en su caso el primer hijo varón, será quien deba de suceder en los derechos del padre, con la diferencia que la tierra ahora si se encuentra sujeta al comercio.

Al final del siglo XVIII, comenzaron a aparecer ciertas expresiones de descontento de los precursores de la independencia. También los indígenas reclamaron justicia contra el despojo y la desigualdad, contra la pobreza y la subordinación. Entre los mestizos y las castas también se extendió la insatisfacción ya que sufrían prohibiciones específicas para que pudieran adquirir tierras. E incluso si dichas restricciones no hubieran existido, no tendrían los medios económicos para poder adquirir propiedades.

El descontento por la problemática de la tenencia de la tierra, el anhelo de libertad, entre otras razones, terminó por estallar la guerra de independencia en 1810, lo que se puede corroborar con los decretos de los insurgentes en especial los de Hidalgo y Morelos, en los cuales una de las principales propuestas para el territorio libre es que se entregue a los Indios las Tierras y no se les cobren Tributos, como se puede apreciar en el documento de los Sentimientos de la

Nación.

A principios del Siglo XIX y en la guerra de independencia, la atención a las demandas agrarias pasó a segundo término, pues lo realmente importante en ese momento era creación del Estado Libre y soberano. Razón por la cual la conflictiva agraria aumentaba, aunque era prácticamente atender los reclamos por la propiedad de la tierra, sin tener bien establecido un Estado y un Sistema de Gobierno.

Fue hasta 1850 que el problema agrario estallo y es entonces que se convierte en prioridad. El principal detonador fueron los bienes de "manos muertas", la propiedad eclesiástica. La Ley Lerdo de 1856 elevada a rango constitucional en 1857.

En la década de 1860, Maximiliano (segundo imperio), que resultó ser una gran decepción para los conservadores, quienes por cierto fueron quienes lo hicieron traer para gobernar el Nuevo Imperio, mantuvo las medidas liberales de la reforma. Así, el 5 de junio de 1865, respondió a una petición de los habitantes de Anenecuilco, en cuanto a la devolución de unas tierras.

La Constitución Política de 1857 en el artículo 27, consagra el respeto absoluto a la propiedad y disponía que exclusivamente pudiera ser expropiada por causa de utilidad pública, previa indemnización. Situación que hasta el día de hoy es aplicable, y para el caso de que no se utilice para la finalidad con la que fue expropiada existe al día de hoy la figura de la reversión, que no es otra cosa sino regresar a su titular original la tierra que no fue utilizada con la causa de utilidad para la que fue expropiada.

El 5 de febrero de 1861. La Ley de Desamortización de bienes del Clero secular y regular, fue producto de la resistencia del clero. Se estableció la propiedad particular de los individuos como la modalidad general de tenencia de la tierra y ordenó la venta de los bienes de las corporaciones civiles y religiosas. Esto con el objetivo de reactivar la economía y las finanzas públicas del Estado.

Buscaba que México se convirtiera en un país con sólo propiedad privada, individual, y se desapareciera la propiedad comunal, esto incluía tanto a los bienes que pertenecían a congregaciones religiosas, como a las poblaciones indígenas.

Las comunidades indígenas fueron incluidas en esa clasificación. Conforme a la ley los indígenas usufructuarios de una parcela la recibirían como pequeña propiedad.

Durante el Porfiriato las desigualdades de los peones y jornaleros del campo fueron en aumento, así como la opulencia y la propiedad de los grandes hacendados, mismos que constituyeron una sociedad casi igual a la de los señores feudales. Aunque desde 1810 el cura Hidalgo había abolido la esclavitud; utilizando los préstamos y consecuentes adeudos en las tiendas de raya como el elemento de arraigo y persecución que podía quedarse con los deudores de generación tras generación, pues entre los grandes intereses y la ignorancia de los campesinos, las deudas que los mencionados adquirirían de las tiendas de raya de las grandes haciendas eran prácticamente impagables.

Fue esta una de las razones principales que dieron origen a la guerra de la Revolución mexicana. La explotación y marginación que padecían los campesinos, sobre todo en el centro y sur del país, en donde los indígenas del norte eran llevados para ser vendidos como esclavos, al fin de la Revolución, la justicia social se convirtiera en una de las razones de ser de la Constitución vigente y del sistema político construido a partir de 1917.

El reclamo de justicia, de restitución, la resistencia al acaparamiento y al abuso, la aguda conciencia de desigualdad y la defensa de lo propio, conformaron la memoria y la experiencia campesina. Cuando se cerraron las opciones y las instancias de gestión pacífica, los pueblos campesinos se incorporaron a la Revolución Mexicana para restaurar la justicia y la razón.

El Plan de Ayala, se firmó en Villa de Ayala el 28 de noviembre de 1911, iniciativa de General Emiliano Zapata y autoría del jurista Otilio Montaño, se componía por quince artículos de los cuales cuatro contenían disposiciones agrarias, se hablaba principalmente de la restitución de tierras a través de un título que amparara la propiedad motivo del reclamo, poner en posesión inmediata a los que habían sido despojados, así como la creación de Tribunales especiales.

El 6 de enero de 1915, el entonces presidente de la república, Venustiano Carranza, promulgó en Veracruz la Ley Agraria, redactada por Luis Cabrera, cuya finalidad fue la de rescatar los objetivos fundamentales de las luchas agrarias de la Revolución. Los principales ejes fueron la repartición y la distribución de propiedades, mediante la afectación de las grandes haciendas, otro de los objetivos fue la creación de comisiones locales agrarias y de comités particulares ejecutivos.

El artículo 27 establecía la nación como titular original de la propiedad y le otorga la facultad para imponer modalidades a la propiedad y regular el aprovechamiento de los recursos naturales. Ordenó la restitución de las tierras a los pueblos, incorporando la ley del 6 de enero de 1915. A partir de este principio se inició el proceso de nuestra reforma agraria, gesta de magnitud y alcance extraordinarios.

El siglo XX resultó trascendental para la materia agraria en México. Comenzó el reparto agrario con la Ley del 06 de enero de 1915. A partir de ese año y hasta 1992 se repartió más de la mitad del territorio nacional a cerca de 29,000 núcleos agrarios que se beneficiaron a 3.5 millones de ejidatarios y comuneros y sus familias.<sup>2</sup>

En 1992 se reformó el artículo 27 constitucional que da fin al reparto; se reconocieron en la Carta Magna los regímenes de propiedad ejidal comunal, la libre asociación de los ejidatarios, hasta la posibilidad de adopción del dominio

---

<sup>2</sup> Méndez de Lara Maribel, El Ejido Y La Comunidad En El México Del Siglo XXI (México: Editorial Porrúa, 2006) 56.

pleno; se creó un nuevo andamiaje institucional para el campo, en el que se destaca la creación de los Tribunales Agrarios como órganos dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y la Procuraduría Agraria para la defensa de los derechos de los sujetos agrarios y la transformación del Registro Agrario Nacional de Dirección General de la Secretaría de la Reforma Agraria en órgano desconcentrado para el control de la propiedad ejidal y comunal.<sup>3</sup>

La reforma agraria ha sido un proceso dinámico que ha transitado por diversas etapas, acordes con su tiempo y circunstancia.

De 1915 a 1992 se llevó a cabo una intensa etapa de reparto agrario en las modalidades de creación y ampliación de ejidos, creación de nuevos centros de población y reconocimiento y restitución a comunidades. En este periodo se puede distinguir tres etapas:

- 1915-1945: El objetivo central fue el reparto. La redistribución de la propiedad cumplida con funciones de justicia, cuando el Estado tenía pocas opciones de desarrollo social.
- 1946-1970: El reparto se llevó a cabo en regiones y grupos sociales específicos, vinculados con obras de irrigación y la apertura de regiones aisladas, con la creación de nuevos centros de población ejidal adonde migraban solicitantes de tierras que no podían ser atendidos en sus lugares de origen.
- 1970-1992: Se entregaron grandes extensiones de tierras, pero, generalmente, de mala calidad. La población nacional transita de mayoritariamente rural a mayoritariamente urbana.

Al realizarse los repartos agrarios, a los ejidatarios y comuneros sólo tenían el usufructo de las tierras que les fueron entregadas en Dotación, Ampliación o Restitución para el caso de las comunidades, la propiedad social tenía como característica, primero que el propietario de las tierras era la persona moral del

---

<sup>3</sup> Méndez de Lara Maribel, El Ejido Y La Comunidad En El México Del Siglo XXI (México: Editorial Porrúa, 2006) 37.

ejido o comunidad según se tratara, las unidades de dotación (parcela) que les fueran entregadas a los ejidatarios o comuneros, eran inalienables, inembargables e imprescriptibles, aun cuando todo esto estaba establecido en la ley Agraria de 1915, los códigos agrarios de 1934, 1942, Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, en sus respectivos tiempos de vigencia, los titulares de las parcelas acostumbraban enajenar sus parcelas, haciendo la simple entrega de la posesión de las mismas.

Los usufructuarios de las parcelas no podrían considerarse dueños de las mismas, primero porque solo eran titulares del derecho de usufructuar, y segundo porque de algún modo era fácilmente perder dicho derecho, los titulares del derecho estaban condicionados a trabajar la tierra que les fue dada en usufructo por sí mismos y no por terceros, es decir, no podían darla en arrendamiento, para regular esto el Cuerpo Consultivo Agrario y posteriormente las Comisiones Agrarias Mixtas, realizaban cada 2 años la Investigación General de Usufructo Parcelario (IGUPE) el cual no era otra cosa sino la supervisión de que las unidades de dotación entregadas en usufructo estuvieran siendo trabajadas por quienes las recibieron y no por otras personas o se encontraran en desuso, en ese caso dichas les era privado el derecho de usufructuar la parcela que se les había entregado y se les otorgaba dicho derecho a otra persona.

Aun cuando no estaba permitida la enajenación de las parcelas a terceros en la práctica era común que los sujetos de derechos agrarios vendieran sus parcelas a terceros o al menos una fracción de ellas.

El 6 de enero de 1992 se presentó un nuevo marco jurídico para el campo mexicano, el entonces Presidente de la Republica Carlos Salinas de Gortari, ante la presión del Banco Mundial, para que el País abriera los candados que no permitían la comercialización de las tierras de la propiedad social, que para ese entonces abarcaba un aproximado del 65% del total del territorio Mexicano, con esta Reforma al artículo 27 Constitucional, derogación de la Ley Federal de Reforma Agraria y promulgación de la Ley Agraria Vigente, además de permitir la comercialización de la propiedad social da por terminado el reparto agrario.

La Nueva Ley Agraria establece que para a través del artículo 80 los requisitos para poder realizar la enajenación de las parcelas, aun siendo parte de la propiedad ejidal, y en el artículo 82 el procedimiento para sacar las parcelas de la propiedad ejidal para que pasen a ser parte de la propiedad privada por medio de un Título de Propiedad y ya no un Certificado Parcelario.

Han transcurrido ya 23 años desde la aplicación de la reforma constitucional en materia agraria, es tiempo suficiente para poder analizar la funcionalidad y su impacto positivo en el campo mexicano, así como lo que no resultó, identificar las cuasas y, en su caso, poder precisar si existe una ausencia de políticas públicas que acompañaran a dicha reforma. También representa un plazo necesario de aplicación para determinar, conforme al nuevo contexto nacional e internacional, las reformas que se requieren efectuar al marco legal y a las mismas políticas públicas con la finalidad de, elevar la calidad de vida de los hombres y mujeres del campo e igualar sus oportunidades de acceso con la de los habitantes de las ciudades. En dicho marco normativo se establecieron principios propios de la justicia agraria, pronta, honesta y seguridad sobre la tenencia de la tierra ejidal, comunal y la pequeña propiedad, entre otros.

Una de las premisas de la reforma al Artículo 27 constitucional fue llevar el capital al campo por medio de inversión privada y pública así como del crédito. Dicha capitalización, además de recursos económicos, debía estar acompañada de tecnificación. En materia de asociación, el marco legal posibilitó la asociación de ejidatarios y comuneros entre sí, con el Estado y con particulares, es decir, se consagró la libertad de asociación de los ejidos y comunidades. La mayor parte de la tierra ejidal y comunal es de uso común, la cual, generalmente, es aprovechada en forma colectiva de acuerdo con las decisiones de la Asamblea. En ésta se asume que los ejidatarios tienen derechos iguales y proporcionales para su explotación, salvo que la Asamblea establezca proporciones distintas.

Los incentivos para atraer inversión privada al campo consistieron en el establecimiento de mecanismos de asociación y relaciones contractuales entre los inversionistas privados, ejidatarios y comuneros, mediante la aportación de tierras

de uso comun a sociedades mercantiles, bien sea agricolas, ganaderas y forestales o de otra indole, asi como la posibilidad de unir dos activos: tierra y capital, para transformarlos en riqueza.

Las sociedades mercantiles pretenden ser un esquema para plantaciones comerciales e industriales, asi como crear dispositivos para la llegada de capital privado y la compactacion de tierras. La propia legislacion mantuvo que las sociedades rurales, actualmente previstas en el titulo cuarto de la Ley Agraria.

### 1.1. UNA MIRADA AL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

Antes de iniciar con el desarrollo de dicho tema, es importante realizar un breve esbozo histórico de lo que es el ejido, ya que, para comprender la situación rural en nuestro país, necesariamente se tiene que hablar de las causas que generaron el surgimiento del ejido, siendo esta, una forma de distribución y tenencia de la tierra.

A principios del siglo XX, el país atravesaba una difícil situación económica, política y social que se presentó en la nación y se caracterizó por la injusta distribución de la riqueza, ya que, en el medio rural, las mejores tierras estaban en manos de latifundistas, la marginación y la miseria fueron los principales signos que identificaban a los habitantes de las zonas rurales. Lo anterior dio origen al mayor movimiento social conocido como la Revolución. Hubo varios pensadores de la época como lo fueron los hermanos Flores Magón, éstos, lanzaron un programa ideológico y político, en el que proclamaron un aspecto que guarda relación con el principal objeto de estudio, en el cual llegaron a expresar que: *“El estado dará tierra a quien quiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas”*<sup>4</sup>.

Posterior a tales sucesos, el General Zapata a través de su Plan de Ayala, demandaba la restitución de ejidos, el fraccionamiento de latifundios y el reparto

---

<sup>4</sup> Muñoz López, *La enajenación de Derechos Parcelarios* (México: ) 100

agrario, entre otros derechos de los campesinos, este plan, fue parte medular en la promulgación de la ley agraria de 1915, en esta, destacaron las convicciones del abogado Luis Cabrera y el Ingeniero Pastor Rouaix, ley, que entre otras cosas estableció el derecho de los pueblos a obtener tierras señalando la expropiación de predios colindantes.

Es como se llega al Congreso Constituyente reunido en el Estado de Querétaro mismo que fue impulsado por Venustiano Carranza y otros pensadores de la época. En dicho congreso, el artículo 27 fue de el de mayor relevancia y el que provoco más discusión en los debates, aprobado por unanimidad de votos el 30 de enero de 1917. Como ya se sabe. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se firmó por los diputados y el titular del Poder Ejecutivo Federal, el 31 de enero, se promulgo el 5 de febrero e inicio su vigencia el 1 de mayo de ese mismo año, hecho que revoluciono a la sociedad ya que la mencionada constitución aporto la mayor protección a las clases en clara desventaja económica, es decir, una protección de carácter social. En la etapa pos revolucionaria se fueron dando diversos planteamientos, reformas, adiciones y derogaciones al mencionado artículo 27 constitucional, sin que ninguna de ellas se atreviera a otorgar libertad a los campesinos para que pudieran enajenar sus derechos agrarios.

## **1.2. ANALISIS DE LA CONTRIBUCIÓN DE LA REFORMA A LA ATRACCIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA AL CAMPO Y AL DESARROLLO INTEGRAL EN EL MEDIO RURAL.**

La reforma constitucional al Artículo 27 propuesta por Ejecutivo Federal en 1991, tenía como uno de sus propósitos centrales la capitalización del campo. La atracción de inversión pública y privada al medio rural fomentaría el crecimiento de la productividad del sector agropecuario, lo cual se traduciría en un desarrollo integral que beneficiaría a la población del campo.

El presente capitulo analiza diversos indicadores para verificar el cumplimiento del objetivo mencionado de la reforma aprobada en 1992. Entre ellos

se encuentran la participación del sector agropecuario en el Producto Interno Bruto nacional; el crédito a las actividades primarias o agropecuarias; la migración rural y las remesas; la inversión extranjera directa en materia agropecuaria y de minería; la balanza comercial agropecuaria; el empleo rural, los ingresos y la evolución de la pobreza en el campo.

La legislación agraria, que había sido excesivamente regulada, representaba un obstáculo para el desarrollo rural. Por esta razón se considero pertinente adaptada el proceso de reforma agraria a “las nuevas condiciones económicas y sociales del país y del campo”.

Si la reforma al Artículo 27 constitucional contribuyo al objetivo de capitalizar el campo, ello debería expresarse en varios indicadores. En primer lugar, la participación de las actividades primarias en el PIB nacional tendría que haber crecido, lo mismo que el crédito a las actividades agropecuarias y forestales. Asimismo, la migración rural, debieron disminuir a causas de las mejoras en las condiciones del campo.

### **1.3. INVERSION PÚBLICA Y PRIVADA EN EL CAMPO**

Para justificar la reforma al Artículo 27 constitucional se argumento que la situación previa desincentivaba la inversión de capital en las actividades agropecuarias a causa de la falta de certeza para todas las formas de tendencia de la tierra así como a las dificultades de los campesinos, en su mayoría minifundistas, para cumplir con las condiciones que requería acceso al crédito. La baja inversión afectaba la rentabilidad de muchos cultivos que se mantenían en condiciones precarias, mientras que los subsidios y apoyos al campo eran insuficientes para modificar esta situación

La reforma pretendía lograr la modernización productiva del campo, y para lograrlo se proponía que se sumaran otras fuentes de inversión, ya que la inversión pública por si sola resultaba insuficiente. Atraer inversión al campo se convirtió en el desafío central y era considerado como condición obligatoria para

superar la pobreza y la marginación. Para reactivar la producción y establecer de manera sostenida su crecimiento, se requieran cambios que atrajeran y facilitaran la inversión. Lo anterior se lograría otorgando seguridad en la tendencia de tierra y por medio de nuevas formas de asociación.

#### **1.4. PROGRAMA DE CERTIFICACION DE DERECHOS EJIDALES Y TITULACION DE SOLARES (PROCEDE)**

Una de las políticas públicas de mayor envergadura puesta en marcha a partir de la reforma al Artículo 27 constitucional, fue el “PROGRAMA DE CERTIFICACION DE DERECHOS EJIDALES Y TITULACION DE SOLARES”, el cual sustentado en el derecho de propiedad reconocido en el Artículo 27 constitucional a ejidos y comunidades, además de los artículos 23 y 56 de la Ley Agraria y su Reglamento, regulo la facultad de la Asamblea de los ejidos para delimitar las tierras como de uso común, parcelas y asentamientos humanos, así como destinar y asignar derechos sobre las tierras en asambleas de mayoría calificada.

La atención a las comunidades, considerando la protección de sus tierras, se llevo a cabo a partir de 1998 con el Programa de Certificación de Comunidades. El PROCEDE fue un programa implementado en formas interinstitucional de 1993 a 2006, conviniendo su cierre los titulares de las instituciones participantes mediante acuerdo publicado en el D.O.F. el 17 de noviembre de 2006.

**TABLA 1.1. CLASIFICACION DE TIERRAS EJIDALES Y COMUNALES CERTIFICADAS EN MEXICO (2015).**

<b>Destino de la tierra</b>	<b>Superficie/millones (ha)</b>	<b>(%)</b>
Tierras de uso común	63,987,477	70
Tierras parceladas	27,219,565	29.7
Tierras para el asentamiento humano	378,329	0.3

Tabla 1.1. Muestra la clasificación de la totalidad de las tierras certificadas. Fuente: Elaboración propia con base en: RAN 2015.

Los sujetos reconocidos en el PROCEDE son diversos; están los ejidatarios y comuneros, que son los integrantes del núcleo agrario y los titulares, en su caso, de derechos de tierras de uso común, tierras parceladas y tierras para el asentamiento humano; adicionalmente, en los ejidos se ha otorgado la calidad de posesionarios.

## CAPITULO II

### LA ENAJENACION DE LOS DERECHOS PARCELARIOS

En el capítulo anterior se estudiaron algunos aspectos y contenidos respecto a la reforma al artículo 27 constitucional y en su parte general a la Ley Agraria con su carácter proteccionista a los ejidatarios y a los núcleos agrarios. En esta sección se analizará específicamente la enajenación de derechos parcelarios, pudiendo corresponder su estudio en dos partes, una en el aspecto jurídico y la otra en el aspecto social.

Desde un punto de vista jurídico, cabe señalar como antecedente inmediato, la ya derogada Ley Federal de Reformar Agraria misma que en su artículo 75 establecía:

*“Los derechos del ejidatario sobre la unidad de dotación y, en general, los que le correspondan sobre los viene del ejido a que pertenezca, serán inembargables, inalienables y no podrán gravarse por ningún concepto. Son inexistentes los actos que se realicen en contravención de este precepto”<sup>5</sup>.*

Ya desde esta derogado precepto, se expresaba claramente la “prohibición” a vender y/o embargar dichos derecho parcelarios, por tal motivo, los ejidatarios tendrían una seria limitante para disponer de sus parcelas, en teoría, no tendría que haber alguna otra forma de adquisición sino por medio de la dotación, entre varias más, pero como ya lo hemos visto, aun así, los ejidatarios en contubernio con particulares se las arreglaban para realizar actos jurídicos al margen de esta ley para realizar el uso y explotación de dichas tierras, bajo la autorización del ejido y una que otra autoridad administrativa, un par de limitantes cuyo objetivo fue la protección de esta clase social.

Al revisar la exposición de motivos para la promulgación de la Ley Agraria, se apuntó que con la nueva legislación se destrabo jurídicamente la imposibilidad de

---

<sup>5</sup> Ley Federal de Reforma Agraria (México: Cámara de Diputados), Artículo 75.

enajenar derechos ejidales. En la actualidad los ejidatarios tienen ese derecho de vender los derechos o sus derechos parcelarios.

La prohibición que establecía el precepto jurídico anterior no fue limitante para poder de cierta forma “vender” los derechos agrarios, ésta se llevaba a cabo a través de investigaciones generales de usufructo parcelario que se practicaba en los núcleos agrarios, que en muchos casos terminaban con resoluciones de Comisión Agraria Mixta, en donde se privaba de derechos a ejidatarios y se adjudicaban éstos a supuestos posesionarios; las ventas de derechos se solapaban (por así decirlo) por las asambleas de ejidatarios, los comisariados ejidales y los consejos de vigilancia, no se diga por las autoridades de la Secretaría de la Reforma Agraria, tal y como lo mencione en líneas anteriores.

¿Cómo es que se llegaba a realizar dicha operación? Pues la respuesta es muy sencilla, en la respectiva acta de investigación de usufructo parcelario ejidal, que se levantaba por funcionarios de la Secretaría de la Reforma Agraria, firmada por los órganos de representación ejidal y los propios ejidatarios, se apuntaba que un ejidatario tenía más de dos años de haber abandonado el cultivo personal de su parcela sin causa justificada y otra persona en su lugar, en este caso a quien se proponía como nuevo adjudicatario, que, era quien aparecía en posesión de la parcela; así, la Comisión Agraria Mixta, resolvía privar al titular de los derechos con fundamento en el artículo 85, fracción I, de la Ley Federal de Reforma Agraria y el posesionario era reconocido como nuevo titular. El acontecimiento anterior se llevaba al margen de la ley, es decir, se había celebrado previamente una compraventa de estos derechos entre el ejidatario y el nuevo titular y quien aparecería como posesionario, en donde los comisariados ejidales y funcionarios encubrían estos actos por medio del procedimiento privativo de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones.

Para entender un poco el contenido es necesario definir el concepto de enajenación, ya que éste, es un concepto genérico y produce cierta confusión entre los sujetos agrarios y otros sectores de la población mexicana, pues es más común que se utilice el concepto de compraventa.

La enajenación puede definirse como: “*Transmisión legalmente autorizada de una cosa o derecho de la persona que tiene su propiedad a otra que la adquiere en virtud de este acto*”<sup>6</sup>.

Si partimos de la idea de que la enajenación consiste en el acto de transmitir legalmente una cosa o derecho a otra persona, entonces tendremos que la Ley Agraria reglamenta lo anterior en sus fracciones 20, fracción I, 60 y 80. Una de las especies de la enajenación es la cesión, que se puede definir como el acto jurídico, voluntario y libre, destinado al traspaso de bienes o derechos de un titular a otro.

Consisten dos tipos de cesiones, la total y la relativa. La total es cuando se pierde la calidad de ejidatario por motivo de cesión y la parcial es cuando el ejidatario cede los derechos sobre tierras de uso común, a menos que también haya cedido sus derechos parcelarios, no implica que éste pierda la calidad como tal, sino solo los derechos al aprovechamiento o beneficio personal sobre las tierras correspondientes.

Las partes en este contrato de cesión de derechos son claros, el cedente, es decir, quien cede los derechos y el cesionario quien recibe tales derechos. El objeto de este acto jurídico lo constituyen los derechos parcelarios que en forma parcial o total el titular los transmite a otro.

Respecto a la compraventa, podríamos definir a la misma como el contrato por virtud del cual uno de los contratantes se obliga a transferir la propiedad de una cosa o derecho y el otro, a su vez, se obliga a pagar por ellos un precio cierto en dinero. Con lo anterior se expresa que, un ejidatario puede vender todos sus derechos parcelarios, independiente de la superficie que tenga cada parcela ejidal, y el comprador paga un solo precio. De igual forma señalamos que el ejidatario es el vendedor y el comprador deberá ser otro mismo o un vecindado.

El objeto también de nueva cuenta son los derechos parcelarios o los derechos de sobre tierras de uso común.

---

<sup>6</sup>Chávez Martha, *Derecho Agrario en México*, (México: Editorial Porrúa), 100

Para que la enajenación sea válida el artículo 80 de la Ley Agraria establece: “Los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población”<sup>7</sup>. Para realizar la validez de dicha enajenación a que se refiere el artículo en mención bastará la conformidad por escrito de las partes ante dos testigos y la notificación que se haga al Registro Agrario Nacional, el que deberá expedir sin demora los nuevos certificados parcelarios agrarios. por su parte el comisariado ejidal deberá realizar la inscripción correspondiente en el libro respectivo. El cónyuge y los hijos del enajenante, en ese orden, gozaran del derecho del tanto, el cual deberán ejercer dentro de un término de treinta días naturales contados a partir de la notificación, a cuyo vencimiento caducara tal derecho. Si no se hiciera la notificación, la venta podrá ser nula.

La enajenación de derecho parcelario es un acto jurídico permitido por la ley, en los anteriores, se recoge una de las tendencias de libertad contenidas en la exposición de motivos que sustentaron la reforma agraria, considerando que antes de esta reforma la Ley Federal de Reforma Agraria declaraba la inexistencia de dichos actos. Esta libertad y derecho son exclusivos de los ejidatarios por ser los titulares de derechos parcelarios. Esta enajenación deberá ser a otros ejidatarios o avecindados, no voy tan de acuerdo, ya que, a los hechos de hoy en día se refleja una realidad distinta, si bien se trata de preservar el carácter social y patrimonial, el legislador pensó que pudiera ser una realidad, ya que, resulta ilógico pensar que sean los propios ejidatarios o avecindados de los núcleos de población quienes puedan comprar los derechos parcelarios a otros mismos, toda vez que en la mayoría de los casos no poseen el capital suficiente para ello. La razón, la situación económica en la que se encuentran y/o por su condición de pobreza, a menos que se dediquen a actividades ilícitas y solo de esa manera pudieran obtener capital suficiente que permita dicha compra, pues en su inmensa mayoría los ejidatarios y campesino no reciben ingresos suficientes para siquiera satisfacer las necesidades más elementales de su familia. Pensar que cuenten con ingresos

---

<sup>7</sup> Gallardo Rubén, *Derecho Contractual Agrario*, (México: Editorial Porrúa, 2018), 129

para comprar tierras, es pensar que en el campo no existe crisis económica y social, que no existe pobreza, marginación, hambre, enfermedades y que todo es bienestar y opulencia.

Los ejidatarios y vecindados, es decir, los compradores deberán ser del mismo núcleo de población. Esto también encierra una incongruencia por las razones antes expuestas. Lo cierto es que quienes compran estos derechos son particularmente los capitales de la agricultura, la agroindustria o persona ajenas a dicho núcleo.

Un requisito indispensable para la enajenación de cualquier parcela, es el derecho del tanto, el derecho de preferencia del cual gozan el cónyuge y los hijos del ejidatario cuando éste pretenda celebrar actos jurídicos tendientes a la dicha enajenación de sus derechos parcelarios. Cuando el ejidatario tenga interés por enajenar estos derechos, en primer término, tiene la obligación de notificarle a su cónyuge e hijos este acto para concederle ese derecho preferencia.

Este requisito constituye una fantasía del legislador, pues resulta evidente que no tiene sentido que el ejidatario pretenda enajenar sus derechos, conceda el derecho de preferencia a su cónyuge e hijos, toda vez que éstos ante la imposibilidad económica de poder comprar los derechos, lo más seguro es que no se opongan a ello agobiados por la propia situación económica. lo anterior expone la idea de que se podría perder el patrimonio familiar por cuestión económica, ya que, por obvias razones la venta es producto de una necesidad de carácter monetario.

Con la reforma y la Ley Agraria se elimina el carácter patrimonial de la parcela, otorgándole al titular del derecho la facultad de decidir en lo individual, cosa que exprese en líneas anteriores, con tan solo la firma de dos testigos, su venta o transmisión a cualquier otra persona y reservando para la esposa e hijos del ejidatario únicamente el derecho del tanto en caso de enajenación. Esto demuestra un claro alejamiento de la defensa de los bienes familiares, que no se atenúa con el simple derecho del tanto otorgando a los parientes del titular de la

parcela. Para este caso, dicha preferencia es una especie de quimera que no tiene nada que ver con la realidad del agro nacional. El derecho del tanto es una prerrogativa de origen civilista que nace y se usa con el objeto de favorecer el proceso de acumulación de la propiedad inmueble, sea rural o urbano, y que puede dar un derecho de antigüedad. Ofrecer a la mujer e hijos de los titulares de dichas parcelas ejidales, solamente el derecho de preferencia para adquirirlas por compra- venta equivale a ignorar la idiosincrasia, principios, valores y costumbre de la familia mexicana y su propia visión como célula básica de la sociedad, así como las condiciones socioeconómicas reales en que se encuentra el campo nacional.

La falta de notificación del mencionado derecho de preferencia hacia los que tienen derecho, provoca en su momento dado la nulidad de la venta, nuestro más alto tribunal se ha pronunciado al respecto de este tema, decretando y reafirmando lo que la Ley Agraria expresa.

Dejemos a un lado el aspecto jurídico y hablemos un poco más del aspecto social que abarca dicho tema, ya que, las consecuencias sociales, ambientales y familiares que produce la venta y la cesión de derechos ejidales en virtud de que es un problema real que se empieza a vivir en los núcleos de población de nuestro país.

Al realizar un análisis sobre la enajenación de derechos parcelarios, nos arroja dos vertientes, por un lado, los ejidatarios que se despojan de la parte sustancial de su patrimonio para posteriormente emplearse como jornaleros agrícolas en terrenos que antes les pertenecía y, por el otro, los capitalistas de la agricultura que acumulan extensiones de tierras recreándose nuevamente el “latifundio”.

Los delicados conflictos que se generan al interior de las familiares campesinas que terminan por dividirse y alejarse, son tan solo una de las consecuencias que produce la cesión y venta de derechos ejidales. En efecto, sucede a menudo que el cónyuge o los hijos de los ejidatarios no están de acuerdo con que se vendan los derechos, otros familiares permanecen al margen. Lo cierto es que ahora los

ejidatarios ven la posibilidad de vender sus parcelas, son presa fácil de la tentación de llegarse de una suma de dinero, sin que en muchos casos se detengan a meditar en los efectos que ello produce, no nada más en su situación particular, sino en el marco de la familia.

En la actualidad, los ejidatarios jóvenes son los que con mayor frecuencia venden parte o la totalidad de los derechos, esto es así debido a que no sienten interés o vocación por la tierra. Algunos de ellos son ejidatarios por sucesión, desconocen que una vieja generación de campesinos que fueron padres o abuelos lucharon y esperaron largos años para que se les dotara de un pedazo de tierra; por ello, cuando venden estos derechos tienen problemas con sus hermanos y demás familiares quienes consideran ese comportamiento como una ingratitud y hasta traición a sus ascendientes.

Lamentablemente en la actualidad se considera la titularidad de derechos parcelarios como un aspecto privado, ajeno al enfoque social que encierra la parcela ejidal; por ello, cuando a una persona se le reconocen y adjudican derechos agrarios o parcelarios en su caso, considera esa cuestión desde un enfoque individualista, olvidándose por completo que los derechos parcelarios son un sustento familiar y que la tierra fue dotada a los núcleos de población como resultado de una demanda social en el régimen porfirista, caracterizado por la acumulación de grandes extensiones de tierra por parte de latifundistas y terratenientes en tanto que el pueblo carecía de un pedazo de tierra.

En la actualidad y con respecto a la tendencia iusprivatista se ha cambiado la escénica de la parcela ejidal, pues ésta se ve como una cuestión de derecho privado y como mercancía que se puede poner en el mercado al mejor postor. Por ello, es muy legítimo el hecho de que haya familiares de ejidatarios que se opongan a la venta de las parcelas y, por otro, resulta emotivo escuchar de muchos campesinos – ejidatarios que jamás venderán sus derechos parcelarios. Son estos últimos quienes han entendido el origen, desarrollo y estado actual del ejido en México y están conscientes de que la situación que se vive en el campo no es o no debe ser imputable al campesino, sino como ya se mencionó en líneas

anteriores, han sido los problemas estructurales de nuestro país las causas de la lastimosa situación que se ha vivido y que se vive particularmente en el campo mexicano.

El dinero que obtienen los ejidatarios por la venta de sus derechos, generalmente lo destinan a la reparación o ampliación material de sus casas; a la obtención de muebles indispensables en el hogar, a la compra de un vehículo, lo anterior, con el objeto de satisfacer sus necesidades primarias, pero, hay otro aspecto un poco más oscuro, y nada agradable como lo es el consumo del alcohol, en el cual, el ejidatario gasta a mayoría del producto de su venta hasta terminarla toda, quedando éste sin nada, llevando a su familia a la miseria total.

La emancipación dada a los campesinos mexicanos a partir de la Reforma Agraria del 6 de enero de 1992, lejos de constituir una libertad entendida como conciencia de necesidad por organizarse para la producción, ha traído consigo un desbalance ya que, al vender sus derechos renuncian a la parte esencial que da sustento básico a ellos mismos y a sus familias. Claro que las situaciones económicas no ayudan mucho y la crisis o escases de oportunidades para el desarrollo personal del núcleo familiar a veces son muy limitados.

La venta de derechos parcelarios, lejos de resolver y/o abonar a resolver la situación actual del campo agrario, se convirtió en un problema jurídico y también social que se está haciendo común en los núcleos agrarios, otra de sus consecuencias es que hace más compleja y desesperante la situación económica y social de sus habitantes, por lo que debe ser motivo de preocupación para quienes de una forma u otra estamos al tanto y/o ligados al ámbito agrario.

De los anterior podemos expresar que no es suficiente analizar, en términos generales, la reforma constitucional agraria y explicar particularmente el problema de la enajenación de derechos parcelarios, se trata de comprender la magnitud y consecuencias que esto produce, crear conciencia de ello; por tanto, se debe prevenir a los ejidatarios para que no vendan sus derechos, y en última instancia

brindar la orientación jurídica que les permita, cuando menos, realizar la venta en estricto apego a la ley, que, sería lo más correcto.

También es claro hablar de la recreación de los nuevos latifundios mexicanos o los inversionistas privados como formalmente se les conoce, nacionales y extranjeros, en la mayoría de los casos son los que compran estos derechos parcelarios, es decir, son los dueños del capital, son los que pueden en simples palabras.

Con la compraventa de derechos parcelarios, los capitalistas de la agricultura cada día aumentan sus propiedades por lo que tienen necesariamente que contar con mayor fuerza de trabajo y con ello crece la cantidad de jornaleros agrícolas que laboran en diferentes tareas del campo; ha sido y actualmente es una realidad inobjetable que muchos ejidatarios aun siendo titulares de derechos parcelarios se han empleado y se emplean como jornaleros al servicio de los grandes agricultores, en algunos casos recibiendo salarios miserables y sin derecho a la seguridad social, pues no cuenta con los servicios asistenciales que con sus limitantes proporciona el Instituto Mexicano del Seguro Social.

No es de extrañarse que una gran cantidad de ejidatarios que hoy y mañana vendan sus derechos parcelarios ratifiquen su condición de jornaleros agrícolas, o bien, se vayan a engrosa esa buena voluntad que los capitalistas de la agricultura y sus defensores llaman “la generación de empleos en el campo” que, a mi perspectiva, resulta ser la más y simple explotación de hombre por el hombre disfrazada de progresismo puro. Otros campesinos buscaran lugar en las medianas y grandes ciudades o tal vez tengan ánimos de conocer el trato que el país extranjero da a sus residentes ilegales (en la actualidad es lo más común), otros más, como ya se había dicho, se fracturara y se dispersara la familia por que el titular vendió el patrimonio y sustento familiar, y ya en el peor de los casos, el ejidatario que vendió se perderá en el consumo desmedido del alcohol, frustrado tal vez por no sacarle provecho al dinero obtenido por la venta y ya quedando este último en la miseria total y sin oportunidad de nuevamente tener acceso a otra porción de tierra sino por medio ya de una compra-venta, son varias las vertientes

y consecuencias de la mencionada reforma, y por lo visto, tendiente más a beneficiar a los grandes capitalistas al tener mayor facilidad a la obtención de tierra ejidales ya sea para explotarlas o para fraccionarlas y venderlas en lotes, las inversiones son pocas y las utilidades son muchas, claro si se ve con ojos de negocio, a tal suerte que en zonas estratégicas de urbanización, como son paso de carreteras, proyectos de grandes proporciones de construcción a nivel federal, aeropuertos, zonas industriales, asentamientos urbanísticos de grandes proporciones, presas, etc. (información de primera mano), que se les proporciona a los fuertes fraccionadores e inmobiliarias así como políticos de primera línea, para que puedan hacer sus negocios e inician enviando a sus corredores a los ejidos con la finalidad de ir comprando parcelas a bajo precio a los ejidatarios, y es así que, somos testigos de ventas de parcelas a \$ 80.00 ochenta pesos el metro de terreno, si bien les va, que multiplicado por 10,000 metros cuadrados que es lo que mide una hectárea y multiplicado por 7 que son las hectáreas que normalmente consta la dotación por ejidatario; nos da una cantidad de \$ 5,600.000.00 cinco millones seiscientos mil pesos, lo cual se les liquida en pagos, cantidad que el ejidatario no sabe administrar y lo derrocha normalmente en hacer algunos malos negocios por su falta de pericia, en ocasiones les reparte cantidades a sus hijos que tienen el mismo destino; o en el peor de los casos en alcohol y demás derroches sin sentido que al término de uno o dos años queda enfermo solo, y sin tierra.

En cambio, para el inversionista en uno o dos años se materializa el proyecto por el cual adquirió, y hay tierras que las venden en \$2,000.00 dos mil pesos el metro de terreno, que multiplicado por 10,000 metros cuadrados que es lo que mide una hectárea y multiplicado por 7 que son las hectáreas que adquirió; nos da una cantidad de \$ 140,000.000.00 ciento cuarenta millones de pesos, y esto solo es de un solo ejidatario, o en su defecto fraccionan ganando más dinero que el citado.

Una de las políticas públicas de mayor envergadura puesta en marcha a partir de la reforma al artículo 27 constitucional, fue el "Programa De Certificación De

Derechos Ejidales Y Titulación De Solares”, el cual sustentado en el derecho de propiedad reconocido en el artículo 27 constitucional a ejidos y comunidades, además de los artículos 23 y 56 de la ley agraria y su reglamento, regulo la facultad de la asamblea de los ejidos para delimitar las tierras como de uso común, parcelas y asentamientos humanos, así como destinar y asignar derechos sobre las tierras en asambleas de mayoría calificada.

La atención a las comunidades, considerando la protección de sus tierras, se llevó a cabo a partir de 1998 con el programa de certificación de comunidades. El procede fue un programa implementado en formas interinstitucional de 1993 a 2006, conviniendo su cierre los titulares de las instituciones participantes mediante acuerdo publicado en el D.O.F. El 17 de noviembre de 2006.

TABLA 1.1. CLASIFICACIÓN DE TIERRAS EJIDALES Y COMUNALES CERTIFICADAS EN MÉXICO (2015).

<b>Destino de la tierra</b>	<b>Superficie/millones (ha)</b>	<b>(%)</b>
Tierras de uso común	63,987,477	70
Tierras parceladas	27,219,565	29.7
Tierras para el asentamiento humano	378,329	0.3

Fuente: elaboración propia con base en INEGI, RAN y PA.

TABLA 1.2. DOCUMENTOS QUE SE EXPIDEN, DERECHOS QUE AMPARAN E IDENTIFICACIÓN DE SUPERFICIE POR TIPO DE DOCUMENTO EN MÉXICO (2012).

<b>Tipo de tierra</b>	<b>Documento</b>	<b>Derechos que ampara</b>	<b>Identificación</b>
Uso común	Certificado de derechos de uso	Derechos proporcionales	No identifica superficie por

	común	para el aprovechamiento de las tierras de uso común	persona; se asigna una parte proporcional del uso
Parcelas	Certificado de derechos parcelarios	Derechos de uso y usufructo sobre la parcela y calidad agraria	Precisa superficie, medidas y colindancias
Asentamiento Humano	Título de solar urbano	Propiedad plena sobre el solar, es decir, hay cambio de régimen	Precisa superficie, medidas y colindancias.

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Ley Agraria 2012.

Los sujetos reconocidos en el PROCEDE son diversos; están los ejidatarios y comuneros, que son los integrantes del núcleo agrario y los titulares, en su caso, de derechos de tierras de uso común, tierras parceladas y tierras para el asentamiento humano; adicionalmente, en los ejidos se ha otorgado la calidad de posesionarios.

La naturaleza de la tierra ejidal tal y como lo describe n los artículos 80 y 82 de la ley agraria, tiene las características de ser indivisible imprescriptible e inembargable, pero con la reforma del año 1992 con el presidente Carlos Salinas de Gortari, se da la apertura de que mediante un proceso llamado adopción del Dominio Pleno se puede hacer una extracción al núcleo. Lo anterior, puede servir como sustento legal la siguiente tesis jurisprudencial que emitió la Segunda Sala de nuestro más Alto Tribunal en nuestro país:

En la exposición de motivos de la reforma del artículo 27 constitucional que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el seis de enero de mil novecientos

noventa y dos, se señala como un defecto que se pretende remediar, la pulverización de las unidades agrarias existentes, proponiéndose revertir la tendencia al minifundio para propiciar que las "unidades" y la pequeña propiedad puedan sustentar plenamente a sus poseedores. En relación con el régimen parcelario, la Ley Agraria, siguiendo las reglas del párrafo quinto, fracción VII, del artículo 27 constitucional, permite la compactación parcelaria dentro de ciertos límites, como aparece del artículo 47, pero ni en este precepto ni en ningún otro, se regula la división de la parcela, lo que permite considerar que el derecho positivo acogió, de manera limitada, la fusión de parcelas (a lo que se llama compactación), pero no aceptó su división, seguramente por subsistir la necesidad de salvaguardar el principio de que la parcela debe ser la unidad económica suficiente para dar sustento a la familia campesina. Esta consideración se confirma mediante el análisis de los artículos 17 y 18 de la citada Ley Agraria, que aunque no prohíben la división parcelaria de manera directa, sí la evitan, pues el primero consigna que el ejidatario puede designar a quien deba sucederle en sus derechos sobre la parcela, pero siempre lo señala en singular, sea su cónyuge, su concubina o concubinario, uno de sus hijos, uno de sus ascendientes u otra persona, además de que los enlistados están sujetos a un orden preferencial, de modo que el anterior posterga a los demás, lo que confirma la consideración de indivisibilidad. El segundo de dichos preceptos prevé la posibilidad de que el ejidatario no haga designación de sucesores, o que ninguno de los señalados en la lista de herederos pueda heredar por imposibilidad material o legal, y establece que en tales casos, los derechos agrarios se transmitirán de acuerdo con el orden de preferencia, pero siempre se otorgan los derechos sucesorios a una sola persona, siendo importante observar que en los casos en que haya pluralidad de herederos, éstos gozarán de tres meses a partir de la muerte del ejidatario para decidir quién, de entre ellos, conservará los derechos ejidales, pero en caso de no ponerse de acuerdo, el tribunal agrario proveerá la venta de dichos derechos ejidales en subasta pública y repartirá el producto, por partes iguales, entre las

personas con derecho a heredar, lo cual viene a reiterar el criterio de que la ley evita la división de la parcela<sup>8</sup>.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

---

<sup>8</sup> PARCELA EJIDAL. ES INDIVISIBLE BAJO EL RÉGIMEN AGRARIO EN VIGOR,  
<https://sjf.scjn.gob.mx/sjsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1fdfdf8fcfd&Apendice=>

## CAPITULO III

### LOS CONTRATOS EN MATERIA AGRARIA

Por lo que se refiere a los contratos en materia agraria, estos derivan de la reforma refiriéndose al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, por lo que, como se ha dicho han creado una nueva cultura e institucionalidad agraria; con ello han propiciado la posibilidad de llevar a cabo la asociación entre ejidatario y comunero.

- a) Enajenar los derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecindados, respetando el derecho del tanto del conyugue, concubina e hijos (Artículo 80)
- b) Celebrar contrato de aprovechamiento por terceros sobre las parcelas ejidales (Artículo 45)
- c) Otorgar el usufructo como garantía en caso de créditos (Artículo 46)
- d) Designar un sucesor de la calidad agraria y todos los derechos inherentes (Artículo 17)
- e) Adoptar el dominio pleno sobre la parcela, previa autorización de la Asamblea del núcleo agrario, con formalidades especiales, y en la primera enajenación de estas parcelas, exentar de impuestos federales a los ejidatarios (Artículo 81).

#### 3.1. CONTRATOS PREVISTOS EN LA LEY AGRARIA

Con lo anteriormente expuesto se podrá llevar a cabo la celebración de diversos contratos que puedan involucrar bienes regulados por la legislación

agraria de los que, *grosso modo*, es posible señalar lo contemplado por los artículos 45 en relación con el 79 de la Ley Agraria; en tal virtud, pueden citarse: la aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, por lo que podemos hablar también de la enajenación de acuerdo con la nomenclatura de contrato de compraventa, de cesión de derechos, de permuta, de usufructo, etc.

### **3.2. DE LOS CONTRATOS AGRARIOS**

El artículo 45 de la Ley Agraria dispone que: *“Las tierras ejidales podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo de población ejidal o por los ejidatarios titulares según se trate de tierras de uso común o parceladas, respectivamente. Los contratos que impliquen el uso de tierras ejidales por terceros tendrán una duración acorde al proyecto productivo correspondiente no mayor a treinta años, prorrogables”*<sup>9</sup>.

### **3.3. ENAJENACION**

Artículo 80. *“Los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avendados del mismo núcleo de población”*<sup>10</sup>.

Para la validez de la enajenación se requiere:

1. La manifestación de conformidad por escrito de las partes ante dos testigos, ratificada ante fedatario público;
2. La notificación por escrito al cónyuge, concubina o concubinario y los hijos del enajenante, quienes, en ese orden, gozarán del derecho del tanto, el cual deberán ejercer dentro del término de treinta días naturales contados a partir de la notificación a cuyo vencimiento caducará tal derecho. Será

---

<sup>9</sup> Ley Agraria (México: Congreso de la Unión) artículo 45.

<sup>10</sup> Ley Agraria (México: Congreso de la Unión) artículo 80.

aceptable para este efecto la renuncia expresada por escrito ante dos testigos e inscrita en el Registro Agrario Nacional, y

3. Dar aviso por escrito al comisariado

Realizada la enajenación, el Registro Agrario Nacional, procederá a inscribirla y expedirá los nuevos certificados parcelarios, cancelando los anteriores. Por su parte, el comisariado ejidal deberá realizar la inscripción correspondiente en el libro respectivo.

### **3.4. DOMINIO PLENO**

Artículo 82. *“Una vez que la asamblea hubiere adoptado la resolución prevista en el artículo anterior, los ejidatarios interesados podrán, en el momento que lo estimen pertinente, asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, en cuyo caso solicitarán al Registro Agrario Nacional que las tierras de que se trate sean dadas de baja de dicho Registro, el cual expedirá el título de propiedad respectivo, que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad correspondiente a la localidad.*

*A partir de la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional, las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común”<sup>11</sup>.*

### **3.5. ENAJENACION DE TIERRAS PROVENIENTES DEL NUCLEO EJIDAL, CON TITULO DE PROPIEDAD**

El siguiente procedimiento de venta de tierras ejidales pero con adopción de dominio pleno, conlleva al enriquecimiento de inversionistas, fraccionadores, corredores, y políticos, la cual su base es un título de propiedad expedido por el Registro Agrario Nacional y debidamente inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, del cual se desprende una clave catastral, para el

---

<sup>11</sup> Ley Agraria (México: Congreso de la Unión) artículo 82.

debido cobro de impuesto predial del inmueble citado; a tal suerte que la compraventa de parcelas inicia con una subdivisión ante el Municipio del Estado de Querétaro, en caso de que se venda una fracción de la totalidad de la tierra que normalmente así sucede, en la cual la finalidad es obtener una nueva clave catastral sobre la fracción a adquirir, requisito sine cuan on para poder obtener una escritura ante una Notaria Publica.

Así las cosas, se requiere la Cedula Profesional de Arquitecto, así como dos planos previamente elaborados en donde se desprenda el plano general de la parcela y el plano en donde se indique la fracción a deslindar, así como el pago de los derechos por dicha subdivisión los que aproximadamente alcanzan un valor el 2.5 % del valor que causen los derechos sobre el pago de traslado de dominio, cantidades que son muy respetables en estas operaciones.

Se deberán agotar los derechos del tanto conforme a los numerales 89 de la Ley Agraria los cuales se harán ante familiares y esposa del ejidatario, así como los derechos de preferencia que tienen sobre estas tierras ejidales, el Estado, El Municipio y El Ejido.

Por lo que es necesario iniciar con agotar el derecho de preferencia que tiene el Ejido, respecto de las tierras a enajenar y es un formato enviado al Comisariado quien al recibirlo deberá sellar dicha petición y publicarlo por 30 días en los lugares previamente descritos para su publicidad ante los demás ejidatarios que quieran o pretendan hacer valer sus derechos ante esta enajenación, dicho sea de paso es costumbre que las autoridades requieran del enajenante una cantidad por otorgar este trámite, y a dicha cantidad le nombran el pago del derecho del tanto ante las autoridades ejidales lo cual no tiene una tasación o porcentaje a cubrir ya que es a criterio del comisariado ejidal ( se ha sabido que la cifra a alcanzado en el estado de Querétaro varios millones de pesos.

Para este trámite se requieren los siguientes requisitos:

1.- Solicitud dirigida al Comisariado ejidal, en turno; compuesto por el presidente, secretario y tesorero del ejido, firmada por el propietario de la parcela o apoderado legal.

2.- la solicitud deberá de contener los siguientes requisitos:

a). Nombre del Promovente

b). Domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos, teléfono y correo electrónico.

c). Persona o personas autorizadas para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos, teléfono y correo electrónico.

d). Los datos del título de propiedad y de su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio.

e). Datos de la parcela y su ubicación.

f). Monto en el que se venderá la propiedad.

g). si es una fracción la superficie de la misma.

Documentos Anexos a la solicitud:

A): Copia del Título de Propiedad Inscrito en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio.

B): Copia de la Credencial de Elector

C). Croquis de Ubicación.

D). Copia del Poder Notarial en caso de ser apoderado el promovente.

Posteriormente el Municipio del Estado requiere para este trámite los siguientes requisitos:

1.- Solicitud dirigida al secretario del Ayuntamiento del Municipio de Querétaro, en turno, firmada por el propietario de la parcela o apoderado legal.

2.- la solicitud deberá de contener los siguientes requisitos:

a). Nombre del Promovente

b). Domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos, teléfono y correo electrónico.

c). Persona o personas autorizadas para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos, teléfono y correo electrónico.

d). Los datos del título de propiedad y de su inscripción en el Registro Publico de la Propiedad y el Comercio.

e). Datos de la parcela y su ubicación.

f). Monto en el que se venderá la propiedad.

g). si es una fracción la superficie de la misma.

3.- Presentarla en el inmueble conocido como centro cívico, ubicado en el Boulevard Bernardo Quintana número 10,000 del fraccionamiento Centro sur de esta Ciudad de Santiago de Querétaro, Querétaro Tercer piso Letra "c".

Documentos Anexos a la solicitud:

A): Copia del Título de Propiedad Inscrito en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio.

B): Copia de la Credencial de Elector

C). Croquis de Ubicación.

D). Copia de la notificación al comisariado y su respuesta de no ejercicio del Derecho de Preferencia.

E). Copia del Poder Notarial en caso de ser apoderado el promovente.

Agotado lo anterior, se procederá avisar el derecho de preferencia con el Estado y este a su vez requiere para este trámite los siguientes requisitos:

1.- Solicitud dirigida al Director Jurídico y consultivo de la Secretaría de Gobierno, en turno, firmada por el propietario de la parcela o apoderado legal.

2.- la solicitud deberá de contener los siguientes requisitos:

a). Nombre del Promovente

b). Domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos, teléfono y correo electrónico.

c). Persona o personas autorizadas para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos, teléfono y correo electrónico.

d). Los datos del título de propiedad y de su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio.

e). Datos de la parcela y su ubicación.

f). Monto en el que se venderá la propiedad.

g). si es una fracción la superficie de la misma.

3.- Presentarla en La dirección Jurídica y consultiva, departamento de asuntos inmobiliarios ubicada en Luis Pasteur, Numero 3 A, planta baja, Centro Histórico, Querétaro.

Documentos Anexos a la solicitud:

A): Copia del Título de Propiedad Inscrito en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio.

B): Copia de la Credencial de Elector

C). Croquis de Ubicación.

D). Copia del Poder Notarial en caso de ser apoderado el promovente.

Una vez pagados los derechos de subdivisión y obtenido la constancia de aceptación de la subdivisión por parte del Municipio, y habiendo agotado debidamente los derechos del tanto, así como los derechos de preferencias citados en supra líneas, se procederá a realizar un Avalúo bancario conforme a lo ordenado en los artículos 87 y 89 de la Ley Agraria , además de que esta citado en el plano que obra al reverso del título de propiedad de la parcela, que a la letra dice: *“En los términos de los artículos 84 y 86 de la ley agraria para la primera enajenación de la propiedad amparada por este título, deberá respetarse el derecho del tanto y que dicha venta se efectuó cuando menos al precio de referencia que establezca la comisión de avalúos de bienes nacionales o cualquier institución de crédito, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 87 y 89 de la ley agraria y 47 de la ley general de asentamientos humanos, de encontrarse la propiedad ubicada en el área de crecimiento de un centro de población, su incorporación al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes reglamentos y planes vigentes en la materia de asentamientos humanos, y respetarse el derecho de preferencia del gobierno del estado y el municipio, avalúos que no deberán ser fiscales ni comerciales sino bancarios o por la comisión de avalúos de bienes nacionales”*<sup>12</sup>.

con esos documentos se estará en posibilidades de escriturar dicho bien ante la notaria que elija el comprador, en la cual se solicitará la constancia de vigencia de derechos del ejidatario, con la finalidad de exentar el impuesto sobre la renta; impuestos que sin esa constancia hacieren hasta en un 32% del valor de la propiedad (impuestos que paga el vendedor).

En cuanto al pago de derechos e impuestos que deberá recaudar y enterar el notario, están los siguientes entendiendo que es el costo total por escriturar. (Impuestos y derechos que paga el comprador).

#### 1.- Aviso preventivo ante el Registro Público de la Propiedad y del Comercio

---

<sup>12</sup> Ley Agraria (México: Congreso de la Unión) artículo 84 y 86.

2.- Avalúo del bien a enajenar (avalúo bancario).

3.- Impuesto de Traslado de dominio (alcanza hasta un valor del 6% del valor del inmueble que arroje el avalúo).

4.- Derechos por inscripción ante Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

5.- Aviso definitivo ante el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

6.- Honorarios del Notario.

7.- Aplicación del IVA a estos honorarios.

Para una mejor comprensión de criterios para pago de impuestos e implementación de normas en la enajenación de tierras ejidales se enlistan las siguientes jurisprudencias:

### **3.6. LAS TIERRAS**

Los impactos ambientales directos de la urbanización se dan a nivel regional, local y de sitio. Los mayores efectos regionales ocurren por la pérdida de tierra; a menudo la tierra agrícola de primera calidad es el principal recurso perdido a causa de la urbanización. Los bosques, tierras húmedas y hábitat que contienen especies raras y en peligro de extinción, etc., se encuentran en riesgo en caso de no implementar políticas apropiadas de planificación regional. Por lo tanto, se debe tener cuidado de asegurar que el valor a largo plazo de tales recursos perdidos o alterados sea identificado y equilibrado con la necesidad de vivienda.

La alteración de los sistemas naturales existentes, debido a los proyectos mal diseñados, acelera la erosión y sedimentación, afectando la calidad del agua superficial y subterránea. Es posible que disminuya la cantidad de agua subterránea y la eliminación de la vegetación y alteración de los patrones naturales de drenaje. Los ríos existentes experimentan ciclos más extremos de inundación/sequía. El drenaje de las aguas de lluvia y los sistemas de desperdicios sanitarios, sobrecargan la capacidad de absorción y tratamiento de

los suelos locales y redes de drenaje, y se contamina el agua subterránea. La erosión, el hundimiento, los deslaves, y demás fallas mecánicas del suelo y subsuelo, se dan en sitios incorrectamente urbanizados, particularmente donde existen inclinaciones empinadas. La eliminación de la vegetación puede afectar las condiciones climáticas locales, ocasionando fluctuaciones extremas de temperatura y mayor contacto con el viento y radiación solar.

### **3.7. ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL TERRITORIO**

IV. El equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales;

V. El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, vías de comunicación y demás obras o actividades, y

VI.- Los programas de ordenamiento ecológico local regularán los usos del suelo, incluyendo a ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, expresando las motivaciones que lo justifiquen;

### **3.8. CAMBIO DE USO DE SUELO EN TERRENOS FORESTALES**

Si quieres construir dentro de zonas forestales del país y eso implica una remoción total o parcial de la vegetación forestal para actividades no forestales, debes solicitar el cambio de uso de suelo ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

### **3.9. CAMBIO DE USO DE SUELO**

Consiste en cambiar el uso del suelo a otro que al efecto se determine sea compatible, así como la densidad e intensidad de su aprovechamiento o el cambio de altura. El cambio procederá si no se alteran las características de la estructura

urbana del centro de población, ni de las de su imagen y que se encuentre ubicado en área urbana o urbanizable.

En la última década, en la capital se ha sobre utilizado el cambio de uso de suelo, sin ninguna lógica territorial clara.

En el eje económico se detectó que el crecimiento es desigual, existe pérdida de suelo productivo, y que la generación de capitales está avanzando sin las medidas vinculantes de protección ambiental.

En el eje social preocupa la pobreza dispersa en Querétaro, pues el asesor de Q500 puntualizó que se manda el mensaje engañoso de que no hay tanta pobreza, cuando un cuarto de la población vive en pobreza. Además, existe sobreoferta de vivienda y la percepción de inseguridad generalizada; así como una vida poco saludable para la gran mayoría de los queretanos.

El crecimiento urbano sobre áreas de alto interés ambiental, es una problemática detectada en el eje ambiental, pues refirió que también se identificó fragmentación, erosión del suelo debido a la presión inmobiliaria en zonas vulnerables.

Artículo 67, Fracción VI. Planes de Desarrollo Urbano, ordenamiento territorial y ecológico:

Los planes de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y ecológico, los cambios de uso de suelo y las licencias de construcción otorgadas por los gobiernos municipales.

#### Bitácora Ambiental

La Bitácora Ambiental es el medio de difusión permanente del Programa de Ordenamiento Ecológico Regional del Estado de Querétaro (POEREQ), el cual es un instrumento regulador estratégico que orienta y regula el uso de suelo y las

actividades productivas de las áreas localizadas fuera de los límites de los centros de población con una visión sustentable, que permite la permanencia mínima de los servicios ambientales para mantener una calidad de vida aceptable y libre de riesgos potenciales.

## **LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE**

XXIV.- Ordenamiento ecológico: El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos; Fracción recorrida.

Haciendo un análisis no estamos en desacuerdo con el crecimiento industrial que nos caracteriza, pero se está en completo desacuerdo sobre las estrategias que sigue la autoridad para otorgar usos de suelo a zonas industriales, sin lógica alguna estos son los parques Industriales más importantes de la zona:

<b>PARQUES INDUSTRIALES EN EL EDO QUERÉTARO.</b>
• Parque Industrial EL MARQUES
• Parque Industrial ADVANCE QUERÉTARO
• Parque Industrial PyME
• Parque Industrial Advance Balvanera
• Parque Industrial CALAMANDA
• Parque Industrial ADVANCE SAN JUAN
• AEROTECH INDUSTRIAL PARK
• Querétaro Park
• Terra Park Centenario
• Advance Business Park Conin
• Akira Park Aeropuerto
• Parque Agropark
• Parque Tecnológico Innovación Querétaro

• Parque Industrial Balvanera
• Parque Industrial EL PUEBLITO
• Parque Industrial AEROPUERTO O'DONELL
• Parque Industrial FINSA
• Micro parque Industrial LA NORIA
• Parque Industrial JURICA
• Parque Industrial BENITO JUAREZ
• Polígono Empresarial SANTA ROSA DE JAUREGUI
• Parque Agroindustrial LA CRUZ

Y demás Empresas que no se encuentran en estos Parques Industriales.

Estas zonas Industriales de gran impacto de contaminación ambiental se crearon algunas en lugares estratégicos, en su tiempo, pero a la fecha se encuentran en zonas de crecimiento urbano, y algunas se encuentran en el centro poblacional del Estado, por lo que al crecimiento de nuestro Estado le falta planeación, desde sus inicio en donde se proyecto la entidad como CIUDAD INDUSTRIAL, lo peor que nos está pasando es que en la actualidad los cambios de uso de suelo y la venta de parcelas se hacen para estos propósitos sin importar el impacto ambiental y solo obedeciendo a fin de cuentas al peso de los potentados e influyentes, dejando al lado un proyecto digno y ecológico de los ciudadanos.

#### 4.1. ACCIONES

- Por primera vez, esta Administración concretó la firma de convenios en materia de Desarrollo Urbano y Obras Públicas con los 18 municipios; lo que permitirá que cuenten con los mecanismos de coordinación suficientes para llevar a cabo la labor de ordenar el territorio del Estado, con pleno respeto a la autonomía municipal.
- “Querétaro es punta de lanza en desarrollo urbano a nivel nacional”, afirmó el pasado 26 de enero la titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano de nuestro país, día en que esta Administración logró llevar a cabo un hecho sin igual a nivel nacional, las Declaratorias Estatales de la Zona Metropolitana 1, integrada por los municipios de Querétaro, Corregidora, Huimilpan y El Marqués, y de la Zona Metropolitana 2, integrada por los municipios de San Juan del Río y Tequisquiapan. Estas

declaratorias significaron el trabajo coordinado entre los tres órdenes de gobierno, con el fin de alinear estrategias en materia de Desarrollo Urbano para los dos centros de población más grandes de Querétaro.

- Se presentó el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la zona de Galeras, en el municipio de Colón, instrumento de planeación urbana que establece políticas, estrategias y acciones puntuales para consolidar de uno de los polos de desarrollo más importantes para el Estado. El Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Galeras, es el primer instrumento de planeación urbana de nueva generación en nuestro Estado; lo que se traduce en políticas concretas y aplicables para generar ciudades compactas, que fomenten la autosuficiencia de los centros de población, la reducción en las distancias de traslado y la integración de criterios de movilidad urbana sustentable y accesibilidad universal en el diseño y construcción de la infraestructura para la movilidad peatonal, no motorizada, de transporte público y vehículos de carga y particulares.

## CONCLUSIONES

### **CAPACITACION PARA EJIDATARIOS CON TITULO DE PROPIEDAD CON INTENCION DE VENDER SUS TIERRAS.**

Los órganos del ejido son:

- 1.- La asamblea
- 2.- El comisariado Ejidal
- 3.- El Consejo de vigilancia

Por tanto La máxima autoridad del ejido son los ejidatarios que ejercen su derecho mediante asambleas, las cuales se realizaran cuando menos cada 6 meses, o de ser necesario de manera más continua según su costumbre , en las cuales se trataran asuntos tales como , Formulación y modificación del reglamento interno del Ejido, Aceptación y separación de ejidatarios, así como sus aportaciones, Informes del comisariado ejidal, y demás que prevé el artículo 23 de la Ley Agraria, y en donde el apartado Noveno establece; Autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, en los términos del artículo 75 de la Ley Invocada, a tal suerte que dicha asamblea de conformarse y aprobarse conforme a derecho da por aceptados los convenios a que se lleguen por medio de los ejidatarios que a ella asistan los cuales deberán ser la mayoría requerida además de la presencia de un representante de la procuraduría agraria así como un fedatario público para dar validez a los acuerdos, por tanto de no reunirse los requisitos del artículo 25 de la Ley Agraria dicha asamblea será nula.

Así las cosas, y tratándose en especial de la fracción IX del artículo 23 de la Ley agraria, en dicha asamblea al abordar la particularidad del dominio pleno de las parcelas de los ejidatarios se deberá solicitar al ejidatario previa su aceptación para que sus tierras puedan adoptar el dominio pleno, contar con un oficio expedido por la PROCURADURIA AGRARIA, en el que certifique que los titulares de dicha tierra, o al sucesor legitimo, o a los familiares más cercanos, recibieron de dicha institución; una capacitación sobre transmisión de derechos ejidales a

terceros, dicha capacitación dada por expertos versaría sobre cómo realizar una enajenación de inmuebles con la finalidad de obtener ventajas en el precio, en los tiempos y en las formas, además de manejar dinero en instituciones financieras confiables y amigables, y la más importante saber reinvertir sus dineros en proyectos afines a su conocimiento y alcance, como son adquisiciones de nuevas tierras, siembras fructíferas en menos cantidad de tierra como invernaderos o semillas mejoradas así como proyectos de preparación académica para hijos, protección mediante fideicomisos para los titulares de las tierras cuando su edad ya no les permita producir, con la intención de que no queden en el desamparo o olvidados por los familiares, y destinados a la mendicidad.

Para lograr estos propósitos, de protección al ejidatario además de los contemplados por la Ley Agraria en sus artículos 84 y 86, se deberá implementar en primer lugar, una iniciativa de ley, con la intención de adicionar en una segunda fracción al artículo 84, de la Ley Agraria; en donde establezca que: además de agotar los derechos del tanto y los derechos de preferencia; el ejidatario deberá presentar la constancia de haber recibido la capacitación de trasmisión de derechos parcelarios a terceros expedida por la Procuraduría Agraria.

Esta iniciativa tendrá por finalidad modificar el reglamento interior de la procuraduría Agraria, con la finalidad de que se implemente un modulo en donde se capacite a visitadores, y previamente realizar convenios de participación con instituciones bancarias confiables, para ubicar capitales a petición de los ejidatarios producto de la venta de sus tierras, para que dichas instituciones administren vía fideicomisos y seguros, los futuros de los recién enajenantes de tierras así como adiestrar a los capacitadores en el área financiera y legal con ayuda de financieros, notarios y contadores fiscalistas, para determinar el punto más optimo de aseguramiento del futuro del ejidatario, sus familiares y de sus tierras con la finalidad de evitar fraudes, robos, abusos por parte de instituciones como cajas populares fantasmas, desarrolladores, fraccionadores, corredores, y personas incluso del mismo ejido que en contubernio con inversionistas despojan

a los ejidatarios como ha ocurrido en diferentes ejidos, en especial con tierras que adquirieron alto valor por su ubicación.

En la misma tesitura se solicita de la Procuraduría Agraria que es una institución garante de la legalidad de los actos de los ejidos, que no judiciales, ya que de estos se encargan los tribunales agrarios, y se solicitaría que al cumplir con las visitadurias por parte de la Procuraduría Agraria, se estableciera que una vez al mes durante un periodo de dos horas se dará una capacitación a los ejidatarios que estén en el supuesto de venta de sus parcelas, los cuales previamente deberán solicitarla al comisariado del ejido en cuestión, presentando ante esta autoridad ejidal su título de propiedad, ya que para esas alturas del proceso de compraventa deberán tener ya el dominio pleno, además de su identificación para saber que se trata del titular de los derechos del título de propiedad.

La Procuraduría Agraria se comprometerá a entregar un certificado en donde acredite de la asistencia a dicha capacitación, documento que les será requerido en el momento de realizar la compraventa por el Notario Público , ya que a la fecha el notario público solicita además de los documentos inherentes a un acto de compraventa, como lo son el título de propiedad, de la parcela y si es una fracción la subdivisión, en donde se le otorgo una nueva clave catastral, al predio a vender, además de el pago de pago de predial vigente, las actas de nacimiento, matrimonio de los involucrados, credenciales de identificación; así como las constancias de aviso al Municipio, al Estado y al Ejido, sobre el derecho de preferencia que guardan estas instituciones sobre cualquier venta que devenga de tierras ejidales, también solicita un Avalúo bancario o practicado por la comisión nacional de Bienes Nacionales , y para el caso de los vendedores se solicita una constancia de ejidatario expedida por el Registro Agrario Nacional con la finalidad de exentar el pago de Impuesto Sobre la Renta, al tenor de la disposición del numeral 86 de la Ley Agraria que a su literalidad reza, La primera enajenación a personas ajenas al núcleo de población de parcelas donde se hubiere adoptado el dominio pleno, será libre de impuestos o derechos federales para el enajenante y deberá hacerse cuando menos al precio de referencia que establezca comisión

nacional de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito, por tanto la ley deberá prever que los notarios deberán exigir este requisito de certificado de transmisión de derechos ejidales a terceros, so pena de que la compraventa este viciada de nulidad en caso de que no se realizara en tiempo y forma y con los requisitos exigidos por el Reglamento interior de la Procuraduría Agraria.

La propuesta de modificación que se realizaría al Reglamento interior de la Procuraduría Agraria, sería en el sentido de que El visitador además de las obligaciones y actividades inherentes a su cargo deberá capacitarse por profesionales para la protección, del ejidatario previa la enajenación de su parcela total o una fracción de la misma, en primer término la Procuraduría realizara la elaboración de trípticos informativos en donde se desprendan que es información respaldada por la Procuraduría Agraria, para mayor confianza del ejidatario , así como nombres de instituciones bancarias previamente pactadas para los fines de ofrecer servicios económicos, leales, y a la medida de las necesidades de los ejidatarios en donde expliquen en que consisten las figuras de fideicomisos, seguros, depósitos, disposiciones, transferencias, etc. información que respaldara y explicara paso a paso el visitador de la Procuraduría Agraria, así mismo dará información sobre asesoría gratuita por parte del cuerpo de abogados, con que cuenta la misma Procuraduría, para el caso de los alcances legales de contratos, recibos de dinero, garantías, y demás dudas que se tengan respecto de la enajenación de su parcela.

En la misma tesitura explicara sobre la inconveniencia de dilapidar el producto de la venta de su parcela , ofreciendo oportunidades de inversión, respecto de otras parcelas, terrenos y la promesa para los que así lo requieran de presentar un técnico en cultivos alternos con alto rendimiento, por parte de universidades o asociaciones Agrícolas, que les enseñaran a bajar recursos de programas federales, con la finalidad de que el ejidatario que enajena su parcela siga siendo productivo en lo que sabe.

El visitador en la oportunidad que tiene de capacitar al ejidatario, realizara un papel de mediador entre el ejidatario sucesor, y los familiares de este con la finalidad de que sea un filtro para evitar desgastes en conflictos ante los tribunales agrarios, respecto de los derechos que le otorga la ley Agraria al sucesor y la voluntad de repartir las tierras que recibió entre la demás familia, así como sus frutos.

Lo expuesto obedece a un deber ser, a contrario sensu, y para mas agilidad en este proceso sería que la Procuraduría Agraria capacitara al visitador agrario, en los términos sugeridos y expuestos con anterioridad, y se mandara un oficio a la consejo de notarios, solicitando se requiera como requisito sine cuan on para poder vender tierras con título de propiedad; que deberá exigirse el certificado de capacitación debidamente expedido por la Procuraduría Agraria.

Existe una modalidad ante la venta de tierras de temporal con dominio pleno y venta de tierras con derechos de agua (de riego) con dominio pleno, estas últimas tienen un valor más elevado por lo que ofrecen, en ambas es el mismo proceso, con excepción de que al vender las tierras con dominio pleno y al mismo tiempo los derechos de agua , es de saber que los derechos de agua que tiene el ejidatario los ostenta siendo "socio del pozo" con los demás ejidatarios que ostentan los mismos derechos, como comúnmente se le nombra, y se desapodera de estos derechos de agua ante un notario que modifique el acta de sociedad y los demás ejidatarios reconozcan al nuevo socio, esto comúnmente también tiene un pago del tanto ante la comunidad propietaria de los derechos del agua.

#### CONVERSION A SOCIOS EN PROYECTOS INMOBILIARIOS Y EMPRESARIALES

En últimas fechas se desarrollo un mega proyecto federal llamado TREN MAYA, con inversiones federales de varios miles de millones de pesos, y al preguntarle al Actual Mandatario del poder ejecutivo, que como se les pagaría a los ejidatarios afectados en el paso del citado Tren Maya, su respuesta fue de que no se les pagarían afectaciones a los campesinos propietarios de tierras por donde pasaría dicho tren, en cambio pasarían a ser socios del proyecto en proporción a su

afectación, a tal suerte que de lo que produzca el tren maya se les pagaran repartos de utilidades anualmente a los SOCIOS EJIDATARIOS.

Esto nos lleva a proponer que de cada zona industrial o asentamiento urbanístico que se proyecte, el ejidatario participara con su tierra, (antiguamente en Sociedades Mercantiles se les llamaba socios con acciones serie T, con la finalidad de que anualmente reciban una utilidad por sus acciones), lo mejor de todo es que serán beneficiados de por vida y podrán ser heredadas estas acciones a sus hijos, nietos, bisnietos, etc. y los beneficios a los inversionistas seria que no desembolsarían cantidad alguna por el costo de la tierra.

ARRENDAMIENTO PURO, para los proyectos de apertura de zonas industriales o cualquier otro proyecto con fines de lucro, el ejidatario podrá participar con la aportación de sus tierras como arrendador, a un costo bajo, normalmente un terreno bien ubicado se renta en 8.00 pesos el metro cuadrado mensualmente, calculemos una renta barata para la realización de estos proyectos si se rentara en un peso el metro cuadrado mensualmente a los inversionistas, la operación seria 1 peso mensual por 12 meses serian 12 pesos anuales multiplicados por 10,000 metros que es una hectárea y multiplicado por 7 hectáreas que normalmente consta la dotación por ejidatario; nos da una cantidad de \$ 840,000.00 ochocientos cuarenta mil pesos anuales que dividido por 12 meses nos daría una cantidad de 70,000.00 mensuales cantidad que no produce el ejidatario promedio.

En razón de lo siguiente; El gobierno federal en este último semestre del año 2019, ofrece un precio de garantía de \$ 5,500. 00 por tonelada de maíz , para tierras de temporal, en la inteligencia de que cada hectárea produce un promedio de 2 toneladas, estas multiplicadas por 7 hectáreas sembradas por ejidatario nos da un total de 14 toneladas por cosecha, y multiplicadas por \$ 5,500.00 pesos, se obtendrían \$ 77,000.00 pesos por cosecha, en donde raramente se dan dos cosechas por año.

Beneficios para los inversionistas: el arrendamiento tendría un beneficio directo en el pago de impuestos.

Beneficios para el ejidatario sería dueño de la tierra por toda la vida.

Estos proyectos no son posibles si la autoridad no antepone estas opciones a los inversionistas antes de otorgar el cambio de uso de suelo, o las factibilidades de giro, que es en donde entran las corruptelas en perjuicio de los menos favorecidos que son los ejidatarios, ejidatario se debe hacer un plan de concientización en cuanto a lo ecológico se refiere, tratando de establecer medidas mas drásticas para el otorgamiento de permisos de estas zonas industriales y asentamientos urbanos, en cuanto al ámbito municipal.

En cuanto a lo federal aparte de las múltiples medidas que por ley tratan de proteger a los ejidatarios y su economía deberán otorgar un cambio de uso de suelo una vez agotadas las presentes propuestas, para no trasgredir el derecho de propiedad que tiene el ejidatario.

## **BIBLIOGRAFIA**

Maribel Concepción Méndez De Lara, El Ejido y la Comunidad en el México del Siglo XXI. Ed. Porrúa.

Durán Alcántara, Carlos Humberto, El Derecho Agrario y el Problema Agrario en México, México, Porrúa, 2009.

Rubén Gallardo Zúñiga, Derecho Contractual Agrario. Ed. Porrúa.

Roberto Félix Olivares Gutiérrez, Teoría y Práctica de las Primeras Diligencias en el Juicio Agrario en México. Ed. Universidad de Ixtlahuaca CUI.

Chávez Padrón, Martha, Derecho Agrario en México, México, Porrúa, 2007

Rivera Rodríguez, Isaías, Derecho Agrario Integral, México, Porrúa, 2008

Rivera Rodríguez, Isaías, Derecho Agrario Integral, 2ª ed., México, Porrúa, 2014.

Noriega Meza, Marco Antonio, Títulos de Solares Urbanos: Regularización de la Tenencia de la Tierra, México, Por la Libre, 2012.

Pampilla Balido, Juan, Obra jurídica enciclopédica, México, Porrúa, 2012.

Gallardo Zúñiga, Rubén, Derecho Agrario Contemporáneo, 2ª ed., México, Porrúa, 2015.

Rodríguez Román, Gonzalo, Nuevo Derecho Procesal Agrario, México, Trillas, 2011.

Ley del notariado para el Estado de Querétaro, Qro 2019.

Código Fiscal de la Federación, 2019.

## MESOGRAFIA

Anuario Económico 2018 Municipio de Queretaro., Qro. <http://www.queretaro.gob.mx/>

Mendieta y Núñez, Lucio, "Panorama del derecho agrario", Síntesis del derecho agrario, México, UNAM, 1965, t. I, Instituto de Derecho Comparado, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/590/39.html>.

Ruiz Massieu, Mario, Derecho agrario, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.1990, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=281>

Registro Agrario Nacional <https://www.gob.mx/ran>

Procuraduría Agraria <http://www.pa.gob.mx>

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) <http://www.gob.mx/sagarpa>

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) <http://www.gob.mx/sedesol> Secretaría de Economía <http://www.gob.mx/se/>

Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) <http://www.gob.mx/siap/index.php>.