

Organización Agraria Básica



Rafael Minor Molina*

He tenido la gran oportunidad de vivir la nueva normatividad agraria y su concreción en un aspecto operativo, en contacto con la realidad, lo que nos ha hecho corresponsables en la elaboración de nuevas normativas que beneficien a los sujetos agrarios. Este marco normativo debe ser un instrumento útil para la solución de problemas en el campo. A partir de 1992 se generó una transformación que obedece a un renovado papel del Estado, en cuanto a su relación con los sujetos agrarios y con los campesinos. A partir de entonces empezamos a producir todos los instrumentos que nos permitirían regular relaciones económicas, jurídicas y sociales de nuestros sujetos de atención: los campesinos.

* José Rafael Minor Molina es licenciado en Derecho; tiene una maestría en Administración Pública y doctorado en Derecho Público en la Universidad de Alcalá de Henares, España. Participó en el Seminario siendo Coordinador de Programas Prioritarios de la Procuraduría Agraria. Actualmente es Director General de Asuntos Jurídicos de la SRA.

La Ley Agraria establece como responsabilidad de los núcleos agrarios, entre otras, la de organizarse. Por expresión de la propia ley, se replantean y atribuyen de facultades a los núcleos agrarios, que los hacen absolutamente libres pero enormemente responsables de las decisiones esenciales que lleguen a tomar. Una de ellas es su forma de organización. Antes que nada, el ejido y la comunidad son formas de organización social en donde la tierra juega un papel esencial. Las relaciones jurídicas de los sujetos con respecto a la tierra, conforman un régimen especial que se distingue de la propiedad privada, del dominio pleno. Las transacciones que pueden darse para la enajenación de derechos parcelarios no son tan libres como pudieran ser en un régimen de propiedad privada. Las relaciones jurídicas, económicas y sociales de los miembros del núcleo, son reguladas a partir del Artículo 27 constitucional, por la Ley Agraria y en su Reglamento Interno, así como por aquellas disposiciones secundarias que pudieran derivarse de esas normativas fundamentales; normativas que, en su conjunto, posibilitan una organización agraria básica.

Dicha organización, organización de primer piso, es el tema que abordaremos el día de hoy. Por otra parte, ustedes tendrán la oportunidad de conocer en otra sección lo que ya no sería propiamente una organización agraria básica: una organización de segundo nivel que requeriría de esta condición necesaria –pero no suficiente– para llegar a las nuevas formas asociativas permitidas por la ley; formas de creación de personas morales, para la mejor utilización y explotación de recursos, simplemente para la conjunción de esfuerzos de los miembros de un núcleo.

En el sector agrario colaboramos diversas instituciones con el objeto de llevar a cabo objetivos comunes. Por ello, en fecha reciente –mayo de 1996– se firmaron las bases de colaboración entre la Procuraduría Agraria, el INDA y el RAN. Con estas bases se establecen los compromisos para llevar a los ejidos y comunidades una serie de información, asesorías y elaboración de algunos documentos, para fortalecer el desarrollo y organización agraria básica. Estas bases posibilitan la existencia de algunos programas, bajo un nuevo esquema que pudiera beneficiar a los campesinos, dentro de los que se encuentran: el programa para elaborar o actualizar el Reglamento Interno del ejido y el Estatuto Comunal de las

comunidades; el programa para llevar un control y formular un libro de registro; el programa para promover la elaboración y depósito de listas de sucesores. Con estos programas, las instituciones participantes ofrecen productos concretos para asesorar a los miembros de los núcleos, productos que van a ser la norma de ese entramado, o esta red, de relaciones que se dan en los ejidos.

El programa del Reglamento Interno del Ejido se ha puesto en marcha en muchos de los ejidos, en primer lugar en los que ya ha pasado el *Procede*. El Reglamento Interno, al igual que en cualquier persona moral, es parte de un sistema normativo. Nuestro primer marco normativo, nuestra primera ley es la Constitución, de ella se desprende la Ley Agraria y, de ésta el Reglamento Interno, el cual no puede exceder los lineamientos jurídicos y políticos contenidos en la Carta Magna. Asimismo, no puede exceder los lineamientos desarrollados en una ley, en una ley donde la representación popular imprimió las líneas que han de desagregar estos contenidos políticos de la Constitución. Con esto quiero decir que el Reglamento Interno será una parte complementaria de las normas que regulan las relaciones hacia el interior de los ejidos, pero no podrán contravenir disposiciones contenidas en la Ley Agraria o en la Constitución. Desde otra perspectiva, ésta es la gran oportunidad que tienen los núcleos agrarios para llevar a detalle las reglas del juego que desean imperen hacia el interior del núcleo, en tanto que la Ley Agraria no puede llegar hasta ese grado de detalle. Esto tiene que llevarse a cabo dentro de un marco de armonía legal y de consenso, emanado precisamente de la voluntad del núcleo agrario. El Reglamento Interno, entonces, es un instrumento jurídico que tiene por objeto justamente regular esta organización socioeconómica y el funcionamiento del ejido, establecer los derechos y obligaciones que derivados de la ley habrán de precisarse, la manera como podrán llevarse a cabo proyectos de asociación, la forma en que podrán explotarse algunos recursos naturales. Se trata de contar con normas claras, plasmadas en un documento específico, para desterrar la discrecionalidad tanto de los órganos de representación, como puede ser la propia Asamblea, como de ejidatarios influyentes o comisariados arbitrarios que suelen apartarse de las disposiciones legales.

En este sentido es claro el beneficio de contar con un Reglamento Interno. En un Estado de Derecho, los reductos de discrecionalidad son cada vez menos; la

tendencia sería que se acotaran esos espacios de decisión para que nadie fuera violentado en sus derechos.

El fundamento legal para la expedición del Reglamento Interno es el Artículo 10 de la propia Ley Agraria. En dicho artículo se describen algunas líneas que pudieran ser contenido del Reglamento Interno. Se establece que los ejidos operan de acuerdo con éste sin más limitaciones que la ley. Debe contener las bases generales que se adopten libremente para la organización económica y social, los requisitos para admitir nuevos ejidatarios, las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común, así como las demás disposiciones que conforme a esta ley deban ser incluidas en este Reglamento. A su vez, el Artículo 99, fracción II, de la propia Ley Agraria, establece lo propio para las comunidades.

Es importante remarcar que la formulación y modificación de este documento es una facultad exclusiva de la Asamblea de ejidatarios o comuneros. El fundamento es el artículo 23, fracción I. Ciertamente, podría llegar a ser difícil, en la práctica, reflejar algunos aspectos muy delicados que ya comentaremos.

Cuando se revisan los contenidos de la ley, así como cuando se suple lo que la Ley Agraria ha dejado sea voluntad de la Asamblea regular, nos percatamos de que hay aspectos básicos que un Reglamento Interno debe contener. En primer lugar, a manera de documento didáctico, debe establecerse el objeto del Reglamento, las disposiciones básicas del núcleo, qué requisitos necesitas para llegar a ser ejidatario. Recordemos que en la Ley Agraria, en su artículo 23, fracción II, se establece, por ejemplo «...Que la asamblea tiene la facultad de aceptar ejidatarios...»; hay reglamentos internos en los que muy bien se puede establecer que para tal evento se requiere una aportación en beneficio del núcleo, aportación económica o aportación de trabajo.

El derecho agrario es un derecho que, en gran medida, estamos creando, armonizando. ¿Cuál es el contenido que se ha dado al concepto de separación de ejidatarios? Al entrar en vigor la nueva Ley Agraria la privación de derechos ha dejado de operar; anteriormente existía un marco jurídico que posibilitaba la suspensión o privación de derechos y que por supuesto concedía un derecho de audiencia acorde con los preceptos 14 y 16 constitucionales, en donde se establece

que nadie puede ser privado de sus derechos, bienes o posesiones sin un juicio debidamente seguido con leyes expedidas con anterioridad al hecho y tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. A partir de la ley de 1992, la separación no podía significar privación de derechos. Hay una razón de ser, ¿cuál sería esa razón? Hay eventos en la Ley Agraria por los cuales un ejidatario puede dejar de serlo, por ejemplo: cuando renuncia a sus derechos; cuando ese ejidatario transmite todos sus derechos parcelarios y los que tiene sobre una zona de uso común a otra persona, sin conservar ningún otro derecho; por una causa de expropiación; por resolución firme de un tribunal, o como podría ser también la adopción del dominio pleno, por otra parte, de un ejidatario que tuviera derechos sobre una zona parcelada y no poseyera derechos sobre alguna tierra de uso común. Es evidente que el señor dejó de ser ejidatario. Por ello la Asamblea lo que podría hacer sería declarar la pérdida de la calidad de ejidatario.

Para elaborar este tipo de documentos se llega con un planteamiento general al ejido y se trabaja con los miembros del núcleo; la labor es ver qué disposiciones pueden desarrollarse, como caso particular del ejido, y especialmente, qué interpretaciones armónicas se han dado a los contenidos legales plasmados en estas disposiciones agrarias.

El Reglamento Interno puede también contener un apartado que regule el funcionamiento de los órganos del ejido, del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia, su elección y remoción. Hay pequeñas lagunas que pudieran ser subsanadas a través de un Reglamento Interno, o por lo menos complementadas. Por ejemplo, la posibilidad de que un miembro suplente, que no haya entrado nunca en funciones, pueda o no ser postulado como candidato para ocupar un cargo en el Comisariado Ejidal dentro del periodo inmediato; es decisión de la Asamblea ponderarlo; será distinta la solución que dé un ejido que tenga 20 miembros a uno que tenga 500.

Otro de los contenidos de este Reglamento Interno es el de constituir la Junta de Pobladores. Esta Junta tiene una razón de ser: dar derecho de audiencia a un conglomerado que probablemente pueda verse perjudicado, de alguna forma, por resoluciones de la Asamblea. Pero no en todos los ejidos debe existir una Junta de

Pobladores; es más, hay ejidos en los que no deben existir avecindados, o ejidos en donde simplemente la Junta de Pobladores excede en número a los propios ejidatarios. El objetivo fundamental es que sean escuchados sus problemas y tomados en cuenta, aun cuando estos señores no puedan llegar a tener un verdadero voto decisivo dentro de lo que es la Asamblea de ejidatarios.

Por otro lado, el Reglamento Interno también podrá contener disposiciones relativas a las tierras que existen en el ejido, así como sobre su régimen de explotación. Si el ejido decide una forma de explotación colectiva, habrá que definir cómo se van a aprovechar los beneficios, cómo se van a fijar las jornadas de trabajo, cómo se van a aprovechar los productos adicionales que pudieran ser resultado de este régimen de explotación, qué obligaciones hay para trabajar en jornales comunales, qué obligaciones hay para respetar el uso de las aguas, los jagüeyes, los recursos naturales que pueden beneficiar a toda la comunidad, etcétera.

Otra parte importante del Reglamento Interior son las parcelas con destino específico. En ésta se determinarán las líneas generales para el funcionamiento de la Unidad Agrícola Industrial de la Mujer, de la Parcela Escolar, de la Unidad Productiva para el Desarrollo Integral de la Juventud. En muchos ejidos existe la problemática de no saber qué hacer en determinados momentos con la parcela escolar que dejó hace tiempo de ser explotada o con la Unidad Agrícola Industrial de la Mujer, totalmente improductiva. En otros casos, no se sabe qué hacer con estas parcelas que probablemente fueron previstas en una resolución presidencial, pero que nunca fueron establecidas en los hechos; habrá que consultar a la Asamblea, prever las normas de su funcionamiento, poner las reglas claras, repito, para evitar en la medida de lo posible conflictos.

En el propio Artículo 11 de la Ley Agraria se hace referencia a los fondos comunes, materia también del Reglamento Interno. Los fondos comunes son aquellos a los que tienen derecho el total de los miembros del núcleo, destinados a crear un fondo nuevo de capitalización que sirva para crear obras o servicios de beneficio colectivo; por ejemplo, para realizar inversiones, para crear empresas, entre otros aspectos. Sería muy conveniente que en el Reglamento Interno se dieran las directrices fundamentales.

Pasaremos a un tema sumamente controvertido: las sanciones. El primer planteamiento es que la Asamblea puede establecer sanciones a través de su Reglamento Interno. En la experiencia operativa se plantean situaciones tales como de personas que nunca asisten a las asambleas, o de un grupo de ejidatarios que jamás aportan un peso para las cooperaciones, o de ejidatarios que emigraron a Estados Unidos y sus parcelas están ociosas. Con esto, puede apreciarse la serie de dificultades que se presentan en el ejido y la necesidad, por parte del núcleo, de poner orden, de dictar lineamientos para que esas conductas tengan una respuesta. Puede la Asamblea fijar sanciones económicas. Puede establecer, por ejemplo, la expulsión de un ejidatario de la participación de asambleas. Esto es a manera de símil, como cuando yo me obligo frente a alguien a realizar tal conducta; cuando yo contrato con alguien y le digo: si en el plazo de tres meses no te entrego un trabajo, tú tienes el derecho de demandar mi incumplimiento. Pero no habría que hacer justicia por propia mano; tenemos un Estado de Derecho y será un tribunal el último ejecutor de lo pactado. Nosotros hemos sugerido diversos tipos de sanciones, con el respeto absoluto de la voluntad de la Asamblea. Por ejemplo, sanciones económicas que, estamos recomendando, no excedan determinado número de jornales, porque si no corremos un doble riesgo: hacerlas inejecutables y caer en injusticias. Se pueden aplicar sanciones como separar a un ejidatario de tres asambleas, para que no tenga derecho de voto en ellas. Hay que cuidar no caer en excesos, porque si no también caemos en el riesgo de que la sanción sea inejecutable o llegue a un extremo de no poder congregarse a una asamblea. Pero qué sucede en caso de un incumplimiento, qué sucede si un ejidatario ha acumulado a lo largo de dos o tres años un monto ya importante: 5, 6, 7 mil pesos, y no puede ejecutarse: tendríamos que acudir al Tribunal para solicitar, con base en ese Reglamento Interior, su ejecución, y el señor tendría que asumir ante el tribunal su responsabilidad; el dinero recuperado ingresaría a los fondos comunes. Es importante entonces señalar que con la capacitación del INDA y de la PA, disminuirán las esferas de discrecionalidad de quienes deciden en una asamblea.

El programa de Libro de Registro de Titularidad de Derechos tiene el objetivo de promover y elaborar este libro. Tiene su fundamento en el Artículo 22 de la ley, en

el cual se establece: «El Comisariado Ejidal llevará un libro de registro en el que asentará los nombres y datos básicos de identificación de los ejidatarios que integran el núcleo de población ejidal correspondiente. La Asamblea revisará los asientos que el Comisariado realice conforme a lo que dispone este párrafo». Fíjense ustedes que esto, por ejemplo, como norma, ya existía en otro tipo de organizaciones. Las sociedades anónimas llevan un libro de registro de accionistas y se lleva la historia de la transmisión de las acciones, para saber en determinado momento de manera práctica quién integra la asamblea de accionistas. Se pretende que la transmisión de los derechos, que la movilidad que pueda darse al enajenar derechos parcelarios, por ejemplo cuando alguien se muere y sucede a un heredero, quede registrado en un libro que sea práctico, en un libro que en virtud del Programa pueda ser validado por el RAN. No hay obligación legal de llevarlo al RAN, pero hay una oferta por parte de la Institución. ¿Cuál es la oferta? Garantizar, por ejemplo, que el libro que se presente por el Comisariado Ejidal, tenga un sello al reverso que diga que en determinada fecha los registros asentados en ese libro corresponden fielmente a los que en su lugar están en el Registro Agrario Nacional. Ese es el atractivo para los ejidatarios y para los comisariados ejidales que tienen esa obligación y, por lo que respecta a la Institución, es una labor de vigilancia permanente, que nos permite tener la información de las transmisiones de derechos y evitar que éstas queden realizadas informalmente.

Conforme al Artículo 80 de la Ley Agraria, la transmisión de derechos parcelarios es posible con ciertas limitaciones. No debemos olvidar que estamos frente a un régimen ejidal y éste, a diferencia del régimen de propiedad privada, tiene ciertas limitaciones. Una de ellas se relaciona, precisamente, con la enajenación de derechos parcelarios. Se establece en ese artículo que sólo puede enajenarse a miembros del núcleo y no a terceros, respetando un orden de preferencia: primero notificar a esposa e hijos, y si no hacen uso de ese derecho entonces sí enajenar a un miembro del núcleo. Esas transmisiones son muy sencillas porque la ley establece que bastará la conformidad por escrito de las partes ante dos testigos y la notificación que se haga al Registro Agrario Nacional, quien de inmediato deberá expedir los nuevos certificados parcelarios para que esta operación quede debidamente concretada. Sin embargo, en nuestra realidad campesina, muchas de estas operaciones quedan en la informalidad; de ahí la necesidad de instaurar este

Programa con los beneficios que acarrea, tanto para los campesinos como para las instituciones que llevamos un control jurídico en el campo. Este libro contiene básicamente dos secciones, conforme a lo que dispone el segundo párrafo del Artículo 22 de la Ley Agraria: la primera de ellas se refiere a los datos de identificación de los titulares, y la segunda a los actos jurídicos que realicen.

El libro que por primera vez se ponga en operación va a llevar un impreso del Registro Agrario Nacional, con datos derivados del *Procede*. Por ejemplo en el Libro de Calpulalpan, Tlaxcala –en donde hay alrededor de 2 mil 380 ejidatarios–, tendríamos un libro en el cual llevaremos la historia de las transmisiones sucesivas de los derechos parcelarios. También se ha contemplado incluir a los posesionarios reconocidos. Respecto de la figura del posesionario, ustedes saben que a diferencia de la anterior legislación, el posesionario en la nueva ley posee derechos; el posesionario es ya titular de derechos. ¿De qué derechos? Dice el Artículo 48: «los mismos derechos que tiene cualquier ejidatario sobre su parcela», y nada más. ¿Qué derechos son éstos? Conforme a la Ley Agraria tiene el derecho de enajenar esa parcela, de enajenar los derechos parcelarios, de ser indemnizado en caso de expropiación, de ser beneficiado por la Asamblea cuando se adopte el dominio pleno para que él se acoja a la transformación y a los beneficios o a inconvenientes que nos pudieran llevar a una decisión mal tomada en relación con el dominio pleno.

En este Libro de Titularidad de derechos, en la sección segunda, se establece ya el historial, los datos relativos al acto jurídico a través del cual cedí mis derechos, las enajenaciones sobre las parcelas de tierras de uso común; en fin, es la memoria de los movimientos que se den hacia el interior del ejido. La idea es tener un instrumento ágil que refleje de una manera fiel las transmisiones que se han dado al interior de los ejidos.

La lista de sucesores es uno de los programas primordiales que ha querido impulsar el sector agrario, porque hemos visto la necesidad de atender a los ejidatarios en un aspecto que habíamos olvidado. Si ustedes tienen el dato, sabrán que en la actualidad un elevado porcentaje, si no la mayoría, de los juicios ante Tribunales Agrarios, se debe a la indefinición de los derechos por causa de muerte. Vamos a prever y adelantarnos a estos sucesos. Es tan sencillo como las

reglas que establece el Artículo 17 de la Ley Agraria para elaborar una lista de sucesión. No debemos dejar pasar la oportunidad para que un ejidatario deje patente su voluntad de transmitir sus derechos. ¿Qué derechos se transmiten por la vía sucesoria? Se transmite la calidad de ejidatario, es el único acto que tienen estos efectos sin mediar la opinión de la Asamblea. La Asamblea debe respetar la voluntad del ejidatario, y si el ejidatario decide dejar a Juan como sucesor de sus derechos ejidales, Juan será el titular. Hay un principio jurídico que viene desde los romanos, una máxima que decía: *sumun lex sumun iuria*, mucha ley mucha injusticia. Un rasero parejo a veces nos lleva a tomar soluciones injustas. Antes existía un orden de preferencia para llevar acciones judiciales y solicitar la impugnación de la lista de sucesores; ahora, la normativa establece que es una libertad absoluta la de testar. Otra cosa, la voluntad que vale es la última. Si se desea modificarla, se acude al Registro Agrario y se cambia la lista.

En este Programa tenemos algunas limitaciones institucionales. Hemos pensado llevar este servicio directamente hasta los núcleos, como un derecho personalísimo, un derecho en donde la confidencia tiene que respetarse, porque al fin y al cabo es un acto que debe protegerse como en el caso de cualquier otra sucesión. La necesidad de testar hacía que los miembros del núcleo se tuvieran que trasladar a las capitales de los estados, porque es el único lugar donde el Registro Agrario Nacional tiene oficinas, y ahí hacer su lista de sucesores. Ahora se piensa, con las bases de colaboración suscritas entre la Procuraduría Agraria, el RAN y el INDA, que nos acerquemos a los núcleos. El Registro Agrario Nacional va a llevar a los Fedatarios Públicos registradores para que en jornadas de trabajo, en colaboración con la PA y el INDA, convenzan a los ejidatarios de que es conveniente dejar una lista de sucesión y no dejar que sean los tribunales quienes decidan quién debe quedarse con sus tierras. Desde ese punto de vista, se está pensando que en estas jornadas abarquemos el mayor número posible de ejidatarios, sin perder de vista que el programa es voluntario. No vamos a obligar a nadie a hacer una lista; vamos a llegar con un programa de sensibilización para exponer estas ventajas y luego ejecutar en campo la elaboración de estas listas y registrar con la debida fe que se requiere.

Finalmente, dentro de esta organización agraria básica, que hemos llamado de primer piso, tenemos un libro elemental para la contabilidad, un libro que instruirá

a los ejidos convencionales, y con ello quiero decir no a los que estén manejando otros recursos importantes, como es la explotación de minerales, sino al ejido modesto; un libro de haberes y deberes que le permita llevar las líneas generales y esenciales de su administración, para poder justificar ante la Asamblea cómo se han gastado los pesos que se tengan, para llegar con cuentas transparentes y con un apoyo documental que le sirva al Comisariado de Control y a la Asamblea de documento para exigir cuentas.

Con esto finalizaría mi participación y quedaría a sus órdenes para las preguntas que quisieran formular.

Muchas gracias

