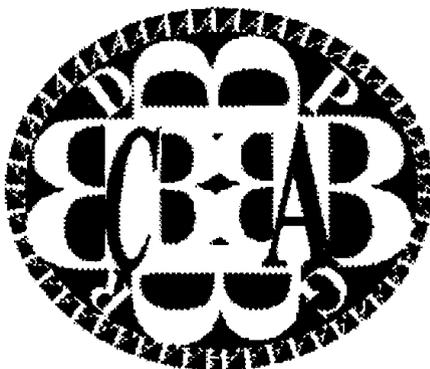


Ley Agraria



Catalina Rodríguez Rivera*

Agradezco la invitación que me ha hecho la Procuraduría Agraria para tener un intercambio de impresiones con ustedes respecto a la Ley Agraria. Me parece especialmente interesante esta sesión, porque la verdad es que yo he dado muchas conferencias de este tipo, pero siempre los destinatarios eran los propios funcionarios del sector agrario, nunca los sujetos agrarios, los representantes de los sujetos agrarios, y creo que esto obliga a tener un desempeño más cercano a la ley.

Tengo entendido que el día de ayer el Subsecretario González Pimienta ya habló sobre el Artículo 27 constitucional; sin embargo, debo referirme al Artículo 27 constitucional nuevamente.

* Catalina Rodríguez Rivera es licenciada en Derecho y tiene un posgrado en Administración de la Empresa Pública y Comunicación Social. Al momento del Seminario fungía como Directora General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Reforma Agraria. Actualmente es Coordinadora de Asesores del Secretario de la Reforma Agraria.

Yo considero que las premisas fundamentales que se establecen en las reformas al Artículo 27 son tres: la certeza jurídica de la tenencia de la tierra, el fortalecimiento de la autonomía de los núcleos agrarios y el desarrollo de una justicia agraria.

La premisa de la certeza jurídica de la tierra se ve reflejada básicamente en dos aspectos: el primero es dejar de lado el reparto agrario, bajo la circunstancia de que ya no había tierras qué repartir y era necesario entrar a un estado de organización distinto. Más que satisfacer la justicia social a través de la entrega de las tierras, era necesario que las tierras repartidas fueran mejor aprovechadas, poder incidir en el aprovechamiento y en la organización para el mejor desarrollo de las tierras.

El segundo aspecto, conforme a la certeza jurídica de las tierras, era la posibilidad de certificar las tierras ejidales y comunales, de darles la titularidad de las tierras a sus propietarios. La segunda premisa que yo mencionaba tiene que ver con el fortalecimiento de la autonomía de los núcleos agrarios. Quizá la más importante se plantea dentro de la Constitución: está reflejada, primero, en el reconocimiento constitucional de los ejidos y las comunidades como personas jurídicas –ya estaban reconocidas en la ley como personas morales, pero no tenían el reconocimiento constitucional. El segundo ámbito de esta premisa es el más importante: se refiere a la plena facultad para decidir al interior de sus tierras el qué hacer con ellas, modificar, extinguir derechos y obligaciones al interior de los núcleos agrarios. Anteriormente estas facultades las tenía el Estado, era la Secretaría de la Reforma Agraria la que podía crear, privar de derechos, hacer una serie de movimientos al interior de los núcleos en un esquema de autoridad. Actualmente esas facultades desaparecen para el Estado y se les transfieren a las asambleas ejidales. Asimismo, como otra herramienta para el fortalecimiento de la autonomía de los núcleos ejidales, se les permite un esquema de agroasociaciones que anteriormente no lo tenían; las tierras eran inalienables, imprescriptibles e inembargables, y en este contexto era hasta penado contratar en arrendamiento las tierras; no obstante que la práctica lo permitía, sabemos que eran acciones ilegales.

Finalmente, la tercera premisa que se establece en la Constitución es la de la justicia agraria, que es otro ámbito que en lo personal creo que no ha sido

explorado. La justicia agraria, con la creación de los Tribunales Agrarios, permite dirimir cualquier controversia ante ellos, primero por medio de la conciliación, y de no ser posible esto están los propios Tribunales Agrarios. Prácticamente, en el esquema agrario se sigue utilizando la figura del amparo agrario, o se sigue utilizando la presión a las autoridades tradicionales, como son la Secretaría de la Reforma Agraria y el Registro Agrario Nacional, para poder dirimir alguna controversia, cuando en realidad todas debieran irse por el canal de la Procuraduría Agraria, mediante conciliación, arbitraje o juicio agrario. Estas tres premisas se ven fundamentalmente reflejadas en la Ley Agraria, por lo que fue necesario reglamentar estos preceptos constitucionales, de ahí que nosotros debamos analizar la Ley Agraria en distintos ámbitos.

El primer cuerpo de normas que nos plantea la Ley Agraria es el que tiene que ver con las normas relacionadas con la vida interna de los núcleos y, por lo tanto, de fortalecer la autonomía de los núcleos.

El segundo grupo de normas con el que cuenta la Ley Agraria es el que tiene que ver con el ordenamiento de la propiedad rural, con la facultad que tiene el Estado para seguir ordenando los recursos de tal suerte que pueda existir equidad; estamos hablando de las normas que regulan los terrenos nacionales, que regulan las expropiaciones, que regulan las excedencias en tierras ejidales, en tierras de propiedad privada, en las tierras de las sociedades propietarias de tierras. Y un tercer conjunto de normas es el que tiene que ver con la nueva institucionalidad agraria con la justicia agraria, es decir todas aquellas normas que regulan las atribuciones de la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y los Tribunales Agrarios.

Tengo entendido que más adelante alguien les platicará sobre el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, por eso yo hablaré de las normas que tienen que ver con el segundo grupo que mencionaba, que son las relacionadas con terrenos nacionales y expropiaciones. También viene un expositor que hablará de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales, es decir, todo lo que tiene que ver con el Procedo como lo conocemos. También me referiré especialmente al conjunto de normas

relacionadas con la vida interna de los núcleos. En este apartado de la ley, que es propiamente la mitad de la Ley Agraria, se habla del ejidatario como asambleísta, de la propiedad ejidal y de las agroasociaciones. Me interesa en lo personal resaltar la parte que tiene que ver con la Asamblea. Tradicionalmente los núcleos agrarios llevaban una credencial para acreditar el número de los integrantes de los núcleos agrarios; se requería de una certificación del último censo de la última investigación de usufructo parcelario. Cuando la ley entrega la plena autonomía de los núcleos, lo hace prácticamente sin cortapisa, es decir que no se requiere de una constancia de la autoridad, llámese Secretaría de la Reforma Agraria, Registro Agrario Nacional, Procuraduría Agraria, para que nos diga cuál es el censo actual de nuestros núcleos. Esta es una parte no explorada por los núcleos agrarios ni por las instituciones, en la Ley Agraria se señala que se deberá llevar un libro de registro donde deberán estar los derechosos; el libro de registro debe tener inscritos a todos los ejidatarios. Si el Comisariado Ejidal da una constancia de que en el libro de registro aparece bien el número de ejidatario, y los nombres de posesionarios, puede suceder que la institución a quien entregan la constancia no la dé por buena porque hay un gran desconocimiento de que los núcleos sí tienen esta facultad. Tengo entendido que ahora hay un programa institucional para crear esa cultura de llevar los libros de registro. En un principio el Registro Agrario Nacional validaba, pero finalmente no necesita esa validez, el libro lo lleva el Comisariado Ejidal y refleja la opinión de la Asamblea, por lo que no requiere que ninguna autoridad se los certifique. Por ejemplo, cuando uno pide una constancia de una sociedad, no anda averiguando uno si la Secretaría de Comercio está de acuerdo con el número de socios, es decir no se requiere que ninguna institución lo autorice; sin embargo, la institución promoverá la adopción.

En el Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales, Artículo 22, se dice: el órgano supremo del ejido es la Asamblea, en la que participan todos los ejidatarios. El Comisariado Ejidal llevará el 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 datos que el Comisariado realice. Conforme a lo que dispone este párrafo, si la Asamblea es el órgano máximo del ejido o de la comunidad, a ella le corresponde, y sólo a ella, revisar los datos que realice el

Comisariado Ejidal, y ese libro de registro hace las veces del censo ejidal que anteriormente realizaba la Secretaría de la Reforma Agraria.

La Procuraduría Agraria promoverá la acciones de regularización y certificación, pero no es nada más para esto para lo que sirve; es decir, esto se hace en el contexto del *Procede*, pero tienen muchísima mayor utilidad que el libro de registro que lleve el Comisariado.

Los ejidatarios anotarán sus nombres, fechas y lugar de nacimiento; los derechos que contendrán la ubicación y colindancias de las parcelas y solares, así como el número, registro, fecha y expedición de los certificados con sus títulos correspondientes, los derechos que les corresponden a los ejidatarios sobre tierras de uso común y la proporcionalidad de los mismos, así como el número, registro y fecha de expedición del certificado respectivo. Las enajenaciones y actos jurídicos que se realicen sobre derechos ejidales, las fechas de las mismas y, en su caso, las constancias de la notificación correspondiente de quienes gozan el derecho del tanto, si la Asamblea lo juzga conveniente; el libro podrá contener secciones especiales, previendo una para poseesionarios reconocidos, en las que constarán nombres, fechas y lugar de nacimiento, así como las características y modalidades de los derechos que se les otorguen, y otra sección para personas distintas a ejidatarios a las que se les haya asignado algún derecho sobre tierras ejidales, asentándose sus nombres, lugar y fecha de nacimiento y las características y modalidades de tales derechos. Insisto en este aspecto del libro de registro, que ha sido un elemento poco utilizado. Actualmente, se sigue insistiendo en que el Registro Agrario Nacional (RAN) dé una constancia de quiénes son los ejidatarios, o en que la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) entregue su último censo, en que entreguemos la última investigación cuando la SRA o alguna autoridad hace algún requerimiento de esta naturaleza. Nosotros informamos que ya no tenemos facultades para ello, que el último censo que pudimos haber tenido, pudo haber sido modificado por disposición de Asamblea y, que en todo caso, tendríamos que confirmar si hay registro de esa última palabra. Creo que este trabajo, este programa de libro de registro, lo desarrolla la Procuraduría Agraria, el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) y el RAN.

La Ley Agraria, prácticamente podemos decir que no consideró los distintos esquemas que nos podríamos encontrar en términos de ejidos y comunidades. En un ejido con 20 ejidatarios es prácticamente imposible cumplir la norma en cuanto a los órganos ejidales: siempre estaría alguno o algunos de los integrantes del Comisariado cayendo en la ilegalidad, porque se requieren 24 integrantes cuando menos para que un núcleo ejidal pueda hacer una elección sin que caiga en el concepto de reelección. Este problema lo hemos tenido con muchísimos núcleos, en los que es básicamente imposible considerar que la reelección pueda darse en todos los núcleos. Nosotros creemos que aquí vamos a hacer algún ejercicio de interpretación en lo que se modifica la Ley Agraria. También quisiera informarles que estamos tratando de trabajar en un Reglamento de la Ley Agraria que pudiera recoger todos estos aspectos que se dan en la vida cotidiana y que no se salgan de la legalidad, porque la propia letra de la ley posiblemente nos permitiría, si hacemos la interpretación de la ley muy intensiva, nos permitiría creer que no hay reelección. Pero no hay mucho consenso al respecto, en todo caso, ustedes nos tienen que ayudar en eso.

El Comisariado Ejidal es el encargado de la ejecución de los acuerdos de la Asamblea, así como de la representación y gestión administrativa del ejido; estará constituido por un presidente, un secretario y un tesorero propietarios y sus respectivos suplentes. Asimismo contará, en su caso, con las comisiones y secretarios auxiliares que señala el Reglamento Interno; éste habrá de contener las formas y extensión de las funciones de cada miembro del Comisariado, por lo que se entenderá que sus integrantes funcionarán como núcleos de población. Se entiende que el Comisariado Ejidal actúa conjuntamente, es decir sólo cuando los tres integrantes actúan en conjunto es legal el evento en que ellos participan. Luego dice cómo estará constituido el Consejo de Vigilancia por un presidente, dos secretarios propietarios y sus respectivos suplentes; los miembros del Comisariado y del Consejo de Vigilancia, como sus suplentes serán electos en Asamblea; el voto será secreto.

Los integrantes del Consejo de Vigilancia durarán en sus funciones tres años. De qué estamos hablando cuando decimos que sus integrantes durarán tres años en su cargo. Estamos hablando de los propietarios y de los suplentes, ésa sería una

interpretación: que estos tres integrantes propietarios y los tres suplentes, sólo estarán durante tres años y no será posible que ninguno de los seis se puedan reelegir para el siguiente periodo. Yo creo que en una interpretación nos encontramos con que la propia realidad es inaplicable. Le es aplicable la no reelección a los tres propietarios o al suplente que entró. Cuando estamos frente a un ejido que tiene solamente 20 ejidatarios, no le debiera ser aplicable lo de la reelección. Esto es un problema real que en muchos de los núcleos ejidales provoca un esquema de ilegalidad de elección de los órganos, pero por su propio contenido de realidad del núcleo, y yo creo que ésta es una circunstancia que debe ser alegada ante los Tribunales Agrarios o ante la instancia en que se promoviera algún juicio, porque nadie está obligado a lo imposible: la norma no puede ser aplicable de otra manera.

Este aspecto de los órganos ejidales, insisto, sería un elemento que tendríamos que revisar en el reglamento de la ley cuando se plantee uno nuevo. Otro aspecto muy controvertido en los núcleos ejidales es la aceptación y separación de ejidatarios. Se establece en la Ley Agraria, entre las facultades de la Asamblea, la aceptación y la separación de ejidatarios. Durante varios años quienes hemos estado trabajando en el sector agrario hemos disertado sobre cuál es el alcance de la separación de ejidatarios: es sinónimo de privación de derechos; no existe actualmente ninguna norma que nos permita aclarar si la Asamblea tiene la facultad de privar de todos sus derechos a un ejidatario; por qué razón sería esto. No hay causales para privar de derechos. Actualmente pareciera que queda a la voluntad de la Asamblea, aceptar es muy sencillo; sí, aceptar si son los hijos de los ejidatarios un posesionario; pareciera que siempre se estaría moviendo el acuerdo de asamblea en la ilegalidad. La separación de ejidatarios pudiera ser una privación temporal, pero para que ésta se pueda dar, difícilmente podrá ser alguna autoridad que lo determine, ni el propio Tribunal podrá decir que habrá lugar a una separación temporal; yo tengo la impresión de que ésta es una figura en un esquema de persona moral. Cuando hay varios integrantes de una persona moral todos tienen obligaciones corporativas, además de las que están establecidas en la ley serían las que indicara el propio reglamento. Si en el reglamento estuvieran establecidas las obligaciones corporativas para sus integrantes y alguien nos las cumpliera, una sanción máxima pudiera ser la separación, una separación

temporal, pero esto tendría que estar perfectamente regulado al interior de un reglamento, es decir por decisión de la Asamblea se establece cuáles serían las causales de separación, cuál sería el mecanismo para notificarle su garantía de audiencia, a quién se va a separar y cuánto tiempo se les separaría, exactamente qué alcances debiera tener esta separación. Yo no veo ningún esquema en que la Asamblea pueda decir te separamos. Creo que no podemos llegar y que alguien nos pueda decir que tenemos razón de privarlo; no.

Yo sí creo que esto de aceptación y separación de ejidatarios deben de ser figuras que estén expresamente reguladas en el Reglamento Interior de los ejidos, pero expresamente reguladas y cuidando mucho la redacción de causales, requisitos y efectos. La aceptación es más fácil, pero la separación va a ser una figura que nunca podamos utilizar. Actualmente hay algunos trámites de privación de derechos que quedaron en la Secretaría de la Reforma Agraria y existe alguna ejecutoria de juicio de amparo que nos ordenan resolver; nosotros lo que hicimos fue turnarlo a tribunales, y tenemos entendido que los tribunales lo que están haciendo es regresarlo a la Asamblea, pero como no hay normas que nos digan claramente si se puede o no se puede, y que nos digan cuáles son las causales de derecho; será muy difícil, yo no sé. Cuando estemos en las sesiones de preguntas y respuestas, si alguien conoce un caso que nos pudiera ilustrar, si la Asamblea ha privado en cumplimiento de una remisión que le haga el Tribunal Agrario.

Estos son los dos aspectos más relevantes del asambleísmo, porque todo lo demás es muy conocido por ustedes. Yo comentaba los requisitos para llevar a cabo una asamblea, no tiene mayor problema y, en el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos, están muy claras todas las reglas, es donde más claridad hay; en el caso del libro de registro es un ámbito no explorado que sería muy importante que empezáramos a implantarlo en todos los núcleos de población en el caso de órganos ejidales, creo que debemos comentarlo cuando sea el caso de la imposibilidad material para cumplir con la norma.

Pasaré a la segunda parte de normas que contiene la Ley Agraria, en cuanto a la vida interior de los núcleos que tienen que ver con la propiedad ejidal.

En el artículo 56 de la Ley Agraria se establecen las bases para que los núcleos de población puedan delimitar sus tierras ejidales, asignarlas y titularlas. Esto, como yo les comentaba, es materia del director jurídico de la Procuraduría Agraria, que va hablar del *Procede*, por eso no voy a detenerme en todas las normas básicas del *Procede*; me interesa fundamentalmente hablar de tres aspectos: las excedencias en materia ejidal y comunal, la adopción del dominio pleno y la aportación de tierras a una sociedad.

En el artículo 47 de la Ley Agraria se establece que ningún ejidatario podrá ser titular de tierras parceladas que excedan el 5% del total de las tierras ejidales. Cuando un ejidatario se encuentra en este supuesto, primero tuvo que haber pasado por el *Procede*; si no ha pasado el *Procede*, nadie es titular de las tierras parceladas; pueden ser los usufructuarios de las tierras, pero como no tienen el certificado de derechos parcelarios que los haga titulares, entonces no se puede dar el supuesto. Claro que hay un segmento de ejidatarios que pudieran tener títulos de adopción parcelaria, pero son escasísimos. Creo que son 400 mil campesinos los que pueden tener estos certificados, y que junto con la resolución presidencial se les asignaba una porción a unidades de 5 ó 10 hectáreas. Regresando a lo de las excedencias, sólo le es aplicable a quienes tengan certificado de derechos parcelarios; no es posible aplicarse a quien solamente sea usufructuario. Es importante señalar que en años anteriores, durante el desarrollo del *Procede*, cometimos algunos errores porque no se expedían los certificados parcelarios a quienes tuvieran más del 5%, hubo ocasiones que quienes tenían más del 5% y pasó su excedencia a uso común, se le enajenó a otra persona. No había criterio que estableciera si pudiéramos, o no, titular las excedencias. Con el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural se resuelve el problema: no es posible que se actualice lo que establece el Artículo 47 si nosotros no entregábamos el certificado de derechos parcelarios a quien tenía la excedencia.

El artículo 47 establece: Dentro de un mismo ejido ningún ejidatario podrá ser titular de derechos parcelarios sobre una extensión mayor que la equivalente al 5% de las tierras ejidales, ni de más superficie que la equivalente a la pequeña propiedad. Para efectos de cómputo, las tierras ejidales y las de dominio pleno

serán acumulables; la SRA, previa audiencia, ordenará al ejidatario de que se trate la enajenación de los excedentes dentro de un plazo de un año, contado a partir de la notificación correspondiente, si el ejidatario no hubiera enajenado en el plazo indicado las tierras. La Secretaría enajenará, en su caso, los excedentes y los derechos correspondientes al mejor postor entre los miembros del núcleo de población respetando, en todo caso, los derechos de preferencia señalados en el Artículo 80 de esta ley. Se establece en el Artículo 47 que si alguien es titular de derechos parcelarios que exceden el 5%, tienen la obligación a enajenar en el año siguiente. Sólo es posible enajenar tierra parcelada si se cuenta con el certificado de derechos parcelarios; esto es, si nosotros no expedíamos el certificado de derechos parcelarios no era posible cumplir con la segunda parte que ordena la enajenación del excedente, de ahí que la única manera para hacer una enajenación legal, es que el ejidatario cumpla con la norma entregándole su certificado de derechos parcelarios. Tenemos entendido que el Registro Agrario Nacional, después de la expedición del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, empezó a emitir todos los certificados de derechos parcelarios de todas las parcelas, que de alguna manera habían sido detenidas porque excedían el 5%. Al momento de entregarle a los campesinos su certificado de derechos parcelarios, notifica a la Secretaría de la Reforma Agraria, esto para que la Secretaría empiece el cómputo del año para que el ejidatario esté en la posibilidad de enajenar o, en su caso, subastar la porción correspondiente. Es importante que les quede claro que está permitido expedir el certificado de derechos parcelarios por el tiempo de un año, en ese tiempo del año debe regularizarse; con esto se pretendió que no hubiera acumulación de tierras al interior de un núcleo.

Con respecto a las excedencias ustedes encontrarán que en muchos de los núcleos de población ya certificados, incluso certificados en 1992, 1993 y 1994, hoy se están entregando certificados de derechos parcelarios que antes no habían sido entregados porque excedían del 5%; pero tengamos presente que al mismo tiempo que se le entrega al titular su certificado, se le está notificando a la Secretaría de la Reforma Agraria que se entregó el certificado y que excede el 5% de las tierras ejidales. Eso quiere decir que iniciaría el proceso para que al año se realice la enajenación, y lo que resulta definitivamente más conveniente es que sea el

ejidatario el que decida realizar la enajenación y que no tenga que entrar la Secretaría a que se enajene porque ya se pasó el año.

Un segundo tema muy polémico y muy discutido es el que tiene que ver con la adopción del dominio pleno. Se habla mucho de que se están privatizando las tierras por la puerta que se dejó en el Artículo 82 de la Ley Agraria. Yo creo que esto es falso. Los números que el Registro Agrario Nacional –y que se los puede precisar la Directora del RAN cuando esté con ustedes–; los números de ejidos o de ejidatarios que han adoptado el dominio pleno no representan más allá del 2.3% del total de los núcleos. Es éste un número irrelevante, y todavía más si nos vamos a analizar la naturaleza de los núcleos donde se ha adquirido el dominio pleno. Podemos ver que es en los ejidos conurbados en los que por su ubicación, por la presión de la mancha urbana, era necesario sacarlos del régimen comunal y que pudieran enajenarse.

Ahora tocaré el tema de los ejidos conurbados, porque en el temario no está y es un tema que a mí me parece muy importante. Tiene que ver con estas dos figuras de adopción de dominio pleno y de aportación de tierras. ¿Qué se requiere para adquirir el dominio pleno? El primer elemento es que la mayor parte de las parcelas estén certificadas, una vez certificadas la Asamblea de Formalidades Especiales autoriza a quien quiera adoptar el dominio pleno; es decir, el acuerdo de asamblea es solamente un permiso, una invitación para que quien quiera pueda ir y dar de baja sus tierras del Registro Agrario Nacional e inscribirlas en el Registro Público de la Propiedad. Imaginemos que el día de hoy nosotros celebramos una asamblea de adopción de dominio pleno porque cuatro compañeros habían pedido que se hiciera porque querían enajenar sus tierras, si nosotros celebramos una asamblea y los compañeros mañana adquieren el dominio pleno. ¿Cuánta vigencia tiene el acta de asamblea donde acordamos esta adopción de dominio pleno? La ley no dice nada, pareciera que dentro de un año otro compañero puede ir y dar de baja sus tierras, dentro de cinco otro compañero puede hacer lo mismo porque ya hay un acta de asamblea que determina que se puede adoptar el dominio pleno; esto para un núcleo organizado es un elemento de dificultad. Tengo la impresión de que en algún momento nosotros nos oponíamos a que en el acta de asamblea se estableciera quiénes iban a adoptar el dominio pleno, es decir que fuera una

asamblea para autorizar expresamente a uno o algunos denominados, así expresamente, para que adquirieran el dominio pleno. Pareciera que esto es más correcto que hacer un acta genérica que nunca se cierra, es un permiso que nunca se cierra, y que dentro de cinco años sigue teniendo vigencia, o dentro de 10. Si consideramos que la asamblea es el órgano supremo que puede decidir lo que quiera, pues puede tomar un acuerdo de decir que tiene una vigencia de un año, y si dentro de un año otro grupo quiere adquirir el dominio pleno, pues entonces tendría que convocar a una asamblea de adopción de dominio pleno, pero sin la incertidumbre de cuántas gentes, cuánto tiempo se acogerán a ese acuerdo de asamblea que fue genérico. Yo creo que este es un aspecto importante a reflexionar al interior de los núcleos. Cuando en un núcleo se quiera adoptar el dominio pleno para una, dos o tres personas, no para la mayoría de las gentes, yo creo que es perfectamente válido que se diga para quiénes, que esa adopción es para «N» persona; ahora, si lo que se quiere es que se beneficie a todos, lo deseable es que se le imponga vigencia al acuerdo, la ley no lo determina, pero a partir de que la asamblea es el órgano supremo, en el acuerdo se puede establecer la vigencia de ese acuerdo porque existen algunos problemas de interpretación y mucha gente no sabe si un acuerdo que se hizo el año pasado sirve para ahora. Si en un principio funciona para las condiciones del núcleo, pudieron haber cambiado, y a lo mejor ahora no quieren que ya nadie adopte el dominio pleno.

En el caso de la aportación de tierras a una sociedad, constitucionalmente estaba prohibido que las sociedades anónimas fuera propietarias de tierras porque el anonimato permitía el acaparamiento de las tierras. Con las reformas constitucionales se establece que las sociedades anónimas podrán ser titulares de tierras, pero nunca dice la Constitución que otras sociedades podrán ser titulares de tierras.

La pregunta es si puede una Sociedad de Producción Rural (SPR) tener tierras. Mi respuesta sería sí. Si nos abocamos al texto constitucional donde dice que las sociedades mercantiles podrán tener tierras, el texto constitucional no dice sólo las sociedades mercantiles podrán tener tierra; si no dice que las sociedades podrán tener tierras, como diciendo antes no podías y ahora te doy permiso; si nos vamos

a una interpretación literal de la Constitución yo no veo ningún problema para que una SPR o cualquier otro tipo de sociedad pudiera ser propietaria de tierras rurales. No se ha explorado la solicitud de que una SPR quiera adquirir tierras, pero yo no le veo ningún impedimento. ¿Cuál sería el problema? Su aspecto organizativo nada más, y que el aspecto de titularidad de tierras sólo está reglamentado para las sociedades civiles y mercantiles, no para las SPR ni para las agroasociaciones. En lo personal no les veo ningún problema, sería un problema de imaginación ponerse a trabajar las organizaciones que quisieran constituir sociedades de tierras que no necesariamente tuvieran que ser las sociedades mercantiles y las sociedades civiles, y creo que se podría llegar a un acuerdo con ese esquema.

Hay una instrucción por parte del Secretario de la Reforma Agraria para que analicemos muy bien el problema de las agroasociaciones y podamos tener un reglamento que permita que todas las sociedades y agroasociaciones puedan tener las mayores posibilidades en términos del aprovechamiento de las tierras. Un esquema importante de análisis sería si pueden o no tener propiedades. No lo digo como Directora Jurídica de la Secretaría de la Reforma Agraria, lo estoy diciendo como alguien que durante cuatro años ha venido analizando la constitución de la ley en sus distintos esquemas: en lo personal yo no encuentro la prohibición para que una SPR pueda ser propietaria de tierras pero, bueno, la Ley Agraria únicamente se refiere a las sociedades civiles y mercantiles, y establece que, como un esquema de desincorporación de tierras ejidales y de tierras de uso común, está la aportación de tierras a una sociedad civil o mercantil.

La Ley Agraria establece que la Procuraduría Agraria deberá emitir una opinión respecto al proyecto de inversión, al proyecto de desarrollo y de escritura social; además, serán sometidos a la opinión de la Institución, que habrá de analizar y pronunciarse sobre la certeza de la realización de la inversión proyectada al aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales y la equidad en los términos y condiciones que se proponga.

Por ejemplo: un ejido quiere la asociación con particulares, o en asociación con el gobierno aportar tierras de uso común a una sociedad. Para que esto sea posible hay un requisito de posibilidad, que en la asamblea en la que se apruebe la aportación se lea antes la opinión de la Procuraduría Agraria. Esto obliga a que

quien quiere hacer una sociedad le presente a la Institución el proyecto de escritura social, el proyecto de inversión y todo lo que tiene que ver con el impacto ambiental en términos del aprovechamiento de las tierras. La Procuraduría tiene que pronunciarse sobre esos tres elementos y puede decir: «No estoy de acuerdo con el proyecto, el proyecto es leonino en la escritura, el proyecto no es seguro en la inversión, el proyecto afecta, tiene un impacto ecológico fatal». Con esa opinión negativa de la Procuraduría negativa se van a asamblea, se lee la opinión y si decide el núcleo aportar las tierras a una sociedad se aportan; esto quiere decir que la opinión de la Procuraduría Agraria no se vincula al acuerdo que tome la asamblea; debe considerarse, pero no puede ser un impedimento para que se aporten las tierras a una sociedad.

Lo que se pretendió fue que la Asamblea sea autónoma y pueda decidir si aporta o no a una sociedad sus tierras, lo único que se quiso es tener la certeza de que la Asamblea conocería las deficiencias o las bondades del proyecto a través de su representante, que es la Procuraduría Agraria. Pero si no hay opinión de ésta no se puede hacer la Asamblea ejidal, porque es un requisito de posibilidad la opinión. Pero si la opinión es negativa o positiva y se lee en la Asamblea, ésta puede decidir lo que quiera. La gran ventaja de que la Procuraduría Agraria analice este proyecto, es que permite mejorarlo y reunirse con quien es el desarrollador o promotor del proyecto, para que ese proyecto se perfeccione. A mí me tocó asesorar a algunas sociedades propietarias de tierras, todas ellas inmobiliarias. No obstante, en el caso de San Luis Potosí, el proyecto ha sido muy controvertido porque representa un choque entre cúpulas, que al interior de los núcleos pudimos asesorar a través de la Procuraduría Agraria; por ejemplo, que la escritura se estableciera sin enajenación inmediata de las acciones. No había ningún candado al enajenar las acciones al día siguiente de que se constituye una sociedad: los del capital pueden comprar todas las acciones serie «T» y hacer a un lado a los ejidatarios. Nosotros obligamos a que estas sociedades mercantiles establecieran un plazo de cinco años para la enajenación de la acción. ¿Qué permitía esto? Que el proyecto madurara; ningún proyecto madura de un día para otro. Si es una inmobiliaria ejidal, en lo que construyen y en lo que venden, se desesperan los titulares de acciones serie «T» y enajenan muy barato. Era casi como estar enajenando la tierra virgen. Entonces, existen muchas posibilidades de que la

Procuraduría influya a través de la escritura para proteger los intereses de los campesinos.

Creo que estas dos figuras de adopción de dominio pleno y de aportación de tierras a una sociedad son fundamentalmente bienvenidas en las tierras que se encuentran conurbadas. Nosotros traemos un problema muy serio de afectación de tierras ejidales por la mancha urbana; yo recuerdo que hace dos años la Secretaría de Desarrollo Social hablaba de que se requerían 245 mil hectáreas ejidales para el año 2000 para satisfacer las necesidades de crecimiento urbano. Esto tiene dos lecturas: la institucional, que tiene que ver con la constitución de reservas territoriales, y la lectura de los campesinos, que debe de ser la más importante: saber que tienen un elemento de gran valor y utilidad. Tienen realmente un patrimonio en las tierras conurbadas y si permiten que siga siendo el desorden lo que priva en ese crecimiento anárquico, el valor se irá reduciendo; entonces la única alternativa será la expropiación.

Las tierras se pueden enajenar en macrolotes o en alguna porción meter una infraestructura mínima o asociarse con un inversionista. El propio núcleo debiera protegerlas en una sociedad de tierras: en la medida en que estemos buscando inversionistas o que queramos parcelar las tierras de uso común existiría menos irregularidad.

Estoy plenamente convencida de que por una parte es imposible detener el crecimiento urbano, todos contribuimos a él todos los días; por la otra, está de por medio el patrimonio del núcleo ejidal. Yo creo que podemos hacer coincidir los dos intereses, que no necesariamente tiene que ser la vía expropiatoria la alternativa gubernamental. Creo que existe un gran esfuerzo de los núcleos para proteger las tierras de la invasión, protegerlas de la especulación ranchera de: «Te doy tanta lana y dame tu tierra», porque tienen la posibilidad de enajenarlas bien. Para adquirir el dominio pleno no necesariamente se tiene que hacer una sociedad con inversionistas, no es necesario un capital para una sociedad propietaria de tierras; lo que tienen que hacer es protegerlo. Creo que tiene que ser más explorada.

Si efectivamente ustedes son representantes de los titulares de 245 mil hectáreas, que dentro de tres años van a ser incorporadas a la vida urbana, será necesario que conduzcamos el proceso. Protéjanlas como propiedad privada y luego empiecen a negociar con el propio gobierno, con quien sea. Tengo la impresión de que mucha gente asocia las tierras ejidales con vivienda de interés social; no necesariamente. Hay tierras ejidales que han sido destinadas a grandes fraccionamientos, casas de interés social o a zonas comerciales; depende del patrón que se establece en los planes de desarrollo, porque al conducir ustedes ese proceso en el que se destinarán las tierras ejidales, indefectiblemente, al desarrollo urbano, y que no hay forma que se detenga, todos contribuimos en un problema de otros; es decir, cada hijo que tenemos impulsa el desarrollo urbano.

Debemos hacer un gran esfuerzo de organización, éste es un elemento importante de organización: el parcelamiento de tierras ejidales y la adopción del dominio pleno en ejidos conurbados es el peor de los negocios para los campesinos, porque permite el trato directo, fraccionar, continuar presionados en el mercado negro; constituir sociedades es más redituable para nosotros, estoy plenamente convencida de ello.

Muchas gracias

