

Algunas inconsistencias de la Ley
Agraria que ameritan reformas

Los derechos agrarios merecen una atención especial al momento de reformar su marco legal; en el caso de las comunidades, por ejemplo, hay cuestiones perfectibles que merecen atención de parte del legislativo para mejorar la operación de los derechos agrarios.

En días pasados se inició un proceso de consulta en relación con las modificaciones a la Ley Agraria, y habiendo analizado un proyecto que obra en mi poder, en el que encontré una gran cantidad de avances significativos, llegué a la conclusión de que se pueden hacer algunas reflexiones sobre temas concretos que no están contemplados y que podrían contribuir a definir o aclarar cuestiones que en la aplicación práctica significan una mejor operación de los derechos agrarios, como enseguida comentamos.

Los derechos de uso común

En la Ley Agraria hay disposiciones específicas que dejan claro la posibilidad legal de que los derechos de uso común se transmitan a terceros, como cuando señala en su artículo 20 que un ejidatario pierde esta calidad “...por la cesión legal de sus derechos parcelarios y comunes...”, lo que no tendría nada de especial, si en la sección quinta del capítulo II, del título tercero, denominada “De las tierras de uso común” estuviera normada la forma, términos y limitaciones con que la cesión de estos derechos se puede llevar a cabo, pero resulta que al remitirnos a las disposiciones correspondientes del artículo 73 al 75, no hay más referencia que la del artículo 74,¹ del que podría

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

¹ Artículo 74.- La propiedad de las tierras de uso común es inalienable, imprescriptible e inembargable, salvo los casos previstos en el artículo 75 de esta ley.

entenderse que la cesión se limita a los avecindados, porque refiere que los avecindados y los ejidatarios sujetarán el ejercicio de sus derechos de uso común al reglamento interno del ejido. En consecuencia, podemos concluir que es válida la cesión de derechos de uso común, y si mucho me apuran, que únicamente aquellas personas que tengan la calidad de avecindados, a que se refiere el artículo 13,² están en condiciones legales de ser titulares de estos derechos.

Pero aparte de esta limitación, la cesión de derechos de uso común a terceros ajenos al ejido no tiene mayor regulación, pues no está previsto que se tenga que otorgar el derecho del tanto a la esposa o a los hijos del ejidatario, como lo ordena la Ley en su artículo 80 para el caso de los derechos parcelarios; no obstante que en el caso de las tierras de uso común habría una mayor justificación para esta previsión, que incluso debería extenderse a los ejidatarios del núcleo de población de que se trate, para que también sean beneficiados con el derecho del tanto, pues según lo dispuesto por el artículo 73, las tierras de uso común **“...constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido...”**. Adicionalmente y en congruencia con este principio, también debería existir un límite en porcentaje de los derechos que los avecindados pudieran tener respecto de las tierras de uso común, para que los ejidatarios siempre tengan el control de la mayoría de los derechos de uso común,³ pues si se trata de fortalecer la vida comunitaria del

El reglamento interno regulará el uso, aprovechamiento, acceso y conservación de las tierras de uso común del ejido, incluyendo los derechos y obligaciones de ejidatarios y **avecindados** respecto de dichas tierras.

Los derechos sobre las tierras de uso común se acreditan con el certificado a que se refiere el artículo 56 de esta ley...”

² Artículo 13.- Los avecindados del ejido, para los efectos de esta ley, son aquellos mexicanos mayores de edad que han residido por un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal y que han sido reconocidos como tales por la asamblea ejidal o tribunal agrario competente, los avecindados gozan de los derechos que esta ley les confiere...”

³ En el caso podría establecerse que los ejidatarios conservaran 51% de la totalidad de los derechos de uso común dentro del ejido, por lo que los avecindados no podrían ser titulares más allá de 49% respectivo.

ejido, debería mantenerse una proporción mayoritaria de ejidatarios en disfrute de este tipo de tierras.

La ley tampoco establece un límite a las adquisiciones que una persona pueda hacer de este tipo de derechos, por lo que, si en el reglamento interno del ejido no se prevé esta situación o expresamente se permite, una sola persona con calidad de ejidatario o avecindado puede ser titular de todos los derechos de uso común en un ejido.

Adicionalmente, la Ley Agraria no establece cuáles serán las formalidades a que se tenga que sujetar la transmisión de derechos de uso común, como sí sucede en los derechos parcelarios, según lo establecido en el párrafo segundo del artículo 80 de la Ley Agraria,⁴ omisión que contribuye a la irregularidad de la tenencia de la tierra y conlleva la simiente de una desavenencia entre los contratantes.

Pero el asunto no para ahí, ya que la legislación tampoco establece la forma en que se regularán los derechos de uso común que adquieran los avecindados, lo que los pone en riesgo frente a las facultades de la asamblea para determinar el destino de este tipo de tierras, porque si en el reglamento interno del ejido no se les reconoce voz y voto, éstos no son derechos que la ley confiera a los avecindados.

Veamos algunos casos que pueden materializarse según los términos en que actualmente están redactados los preceptos aplicables: de acuerdo con la fracción V del artículo 23 de la Ley, la asamblea de ejidatarios es la única que puede determinar la aprobación de contratos o convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común, ¿pero qué pasaría en el supuesto de que una mayoría o la totalidad de las participaciones en las tierras de uso común estuvieran en manos de avecindados?,

⁴ Artículo 80. Los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población.

Para la validez de la enajenación a que se refiere este artículo 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. Por su parte el Comisariado Ejidal deberá realizar la inscripción correspondiente en el libro respectivo..."

pues resultaría que una mayoría de ejidatarios determinaría qué personas físicas o morales, que no necesariamente tienen derechos de uso común, puedan hacer uso de estos terrenos, pasando por encima de los derechos de avecindados que pudieran detentar participación mayoritaria o total sobre estas tierras. En igual circunstancia estaríamos en el supuesto previsto por la fracción X, ya que la asamblea de ejidatarios es la facultada para establecer el régimen de explotación de estas tierras, y la asamblea podría tener ideas muy distintas de la manera de aprovecharlas, de las que tuviera una mayoría de avecindados tenedores de participación en la tierras de uso común.

Estas inequidades adquieren mayor relevancia en el caso del artículo 75 de la Ley Agraria, que prevé: “... *En los casos de manifestada utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrá transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios...*” con lo que, una asamblea ejidal puede afectar los derechos de los avecindados con participaciones de uso común, sin que estos tengan sustento legal para evitar la aportación referida, y lo que es peor, la ley obliga a que los participantes sean el ejido o los ejidatarios, sin hacer referencia a los avecindados que pudieran detentar derechos sobre esta superficie.

Debe advertirse que ni siquiera en el caso de la adopción del dominio pleno parcelario, la asamblea puede pasar por encima de la voluntad de quienes tengan derechos parcelarios, pues en este caso se les autoriza por la asamblea a adoptar el dominio pleno, pero cada tenedor de este derecho llevará a cabo la conversión hasta que lo decida, solicitándolo de manera individual al Registro Agrario Nacional.

En el texto de la Ley Agraria, hay una evidente contradicción entre la intención general del legislador, de que los terrenos de uso común sea el sustento económico de la vida comunitaria del ejido a que se refiere el artículo 73 ya citado y que se ve apoyado con el

23, 74 y 75 del mismo ordenamiento, con las disposiciones aisladas de los artículos 20 y 74 que claramente hacen suponer la legitimidad de la transmisión de derechos de uso común a los avecindados sin restricción alguna.

En consecuencia, es indispensable darle congruencia a ambos criterios, sin suprimir la posibilidad de que subsista la libertad de transmisión, pues este es un principio básico de la ley para generar un mercado de derechos dentro de los ejidos,⁵ para lo cual proponemos que se señale con toda precisión que los avecindados son los únicos que pueden adquirir este tipo de derechos y que se imponga el derecho del tanto a favor de la esposa, los hijos, los ejidatarios y, en última instancia, los avecindados; con preferencia para aquellos que no hubieran adquirido derechos parcelarios con anterioridad. Además, se debe limitar el porcentaje de tierras de uso común que puedan estar en manos de avecindados, para que siempre sea menor al que los ejidatarios detenten, y estableciendo un límite al porcentaje de derechos de uso común que detente una sola persona, ya sea ejidatario o avecindado, para evitar el acaparamiento de este tipo de tierras.

Asimismo, es conveniente establecer cuáles son las limitaciones de la asamblea en cuanto al destino de las tierras de uso común, cuando se trate de los derechos de los avecindados, o bien que a los avecindados se les considere como ejidatarios en las asambleas en que se traten asuntos que involucren sus derechos de uso común.

Finalmente es indispensable que se establezcan las formalidades a las que se deberá sujetar la cesión correspondiente, así como la obligación de inscribirla en el Registro Agrario Nacional para que tenga efectos frente a terceros.

⁵ Por las razones expuestas, dejo de lado la posibilidad de prohibir que los avecindados adquieran derechos de uso común, pero si fuera el caso, se tendría que considerar un transitorio en la ley que contemple los derechos que ya hubieren sido adquiridos por algunos avecindados, con el fin de establecer que sean vueltos a comprar por el ejido o sus miembros y, mientras tanto, o en su defecto, que los avecindados igualmente sean considerados, para el único caso de las tierras de uso común, como ejidatarios.

De las tierras ejidales en zonas urbanas

El tema de la participación de los ejidos en el desarrollo urbano a que se refiere la sección séptima del capítulo II, título tercero, de la Ley Agraria, es de suyo interesante y trascendente para el futuro de la propiedad social, que se ha visto y no deja de verse, enfrentada a la necesidad de suelo para el crecimiento urbano de los centros de población o para el aprovechamiento industrial o turístico en nuestro país.

Asumiendo que esta necesidad no es discutible, ante el fenómeno urbano que nos ha llevado a transitar de una sociedad rural con 80% de la población en el campo en 1810, a una población acomodada mayoritariamente en las ciudades, que a la fecha cuenta con la proporción inversa, pues poco más de 80 millones de personas viven en centros urbanos, queda únicamente ver la forma en que los ejidos y comunidades, que se ubican en condiciones de convertir suelo rural a urbano, se vean justamente beneficiados con la plusvalía que representa esta conversión, y de hecho, la ley en su artículo 87 así lo prevé al establecer que: “...*Cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población **podrán beneficiarse de la urbanización de su tierras...***”, sólo que el problema es que no dice cómo.

En efecto, la ley parte de un principio que denota una situación especial, pues señala que “...*los núcleos de población **podrán beneficiarse de la urbanización...***”, artículo que, sin una adecuada regulación, se convierte en un tigre sin dientes, pues si se piensa que esto justifica la aportación de tierras de uso común a sociedades o la adopción del dominio pleno parcelario, entonces no habría nada adicional respecto de otros derechos del ejido y de los ejidatarios dentro de la Ley Agraria, lo que nos llevaría a concluir que la disposición es ociosa y sin sustancia, pero no es el caso, nunca es el caso pensar que el legislador adicionó un artículo sin que buscara un efecto especial, pero la falta de una descripción de los medios o

procedimientos para hacer efectivo este derecho, implica que esta intención sea letra muerta, pues no otorga ningún beneficio para los núcleos de población con terrenos de vocación urbana, ya que no adiciona prerrogativas o protección particular, que permita darle una ventaja a los ejidos y a las comunidades dentro de los terrenos que pueden ingresar al mercado de la tierra urbana.

En términos llanos, aunque la ley advierte que el uso urbano tiene una extraordinaria plusvalía que los núcleos de población tienen derecho a aprovechar, no llega a establecer cómo se deberá generar este derecho para los propietarios sociales. En este punto tenemos que hacer una reflexión: el derecho no depende ni se justifica por la carencia de recursos o porque sean campesinos, sino que, en términos de nuestro marco jurídico, está sobradamente justificado por el simple hecho de ser los propietarios.

Pero además, hay casos en que sus integrantes viven de actividades agropecuarias o forestales o algunas mixtas, entre urbanas y rurales que se van a perder con la incorporación urbana de la tierra. Tenemos el caso de los ejidatarios que se dedican exclusivamente a las labores del campo, que son raros en los ejidos que se ubican cerca de los centros de población importantes, pero los hay, también tenemos el caso de los ejidatarios o comuneros que se dedican a sembrar y cosechar sus parcelas, pero en el entretiempo acuden a las ciudades a realizar trabajos eventuales como albañiles, jardineros, mozos y otros similares; también es el caso de los trabajadores emigrantes que dejan la parcela a su familia para que con su usufructo complementen su ingreso o cuando menos tengan asegurado el alimento, porque en todos estos casos una actividad es insuficiente para su sostén; entonces, ¿qué pasará cuando cambien el ingreso modesto pero permanente que deja la parcela, por uno alto, pero único de la venta de su tierra? Claro está, en el corto plazo se acabará este dinero y se quedarán sin el ingreso fijo.

Luego entonces, aunado al simple derecho de obtener la justa plusvalía por su tierra, existe el problema colateral de que se re-

ponga el medio de producción económica que representa su explotación, para sustituirlo por otro que mantenga ingresos similares o mayores, como puede ser la agroindustria o el taller familiar, que convertidos en pequeñas o medianas empresas y con capacitación adecuada, puede ser una alternativa viable para que alrededor de ellas se mantenga además la unidad social que representan los ejidos y las comunidades, cuyo sentido y preservación puedan ser financiados con los recursos que se obtengan del desarrollo urbano. Pero incluso, pongámonos en un extremo, que no se pueda llevar a cabo ninguna de estas alternativas y que no se beneficien los núcleos, ni se repongan los medios de producción; bueno, en tal caso, cuando menos habremos contribuido a una menor concentración del ingreso.

Concretar estos beneficios en la ley no implica negar la participación de la iniciativa privada y de los desarrolladores inmobiliarios en lo particular, sino estimular que éstos u otros asociados inviten a los núcleos de población y a los ejidatarios y comuneros a participar de las utilidades, pues únicamente en estos casos se deberá establecer que el municipio, el gobierno estatal o la federación, según sea el caso, otorguen facilidades y prerrogativas especiales cuando los terrenos ejidales o comunales sean susceptibles de integrarse al desarrollo urbano, turístico o industrial; verbigracia, dar trato preferencial a la incorporación de este tipo de predios a los planes y programas de desarrollo urbano, dar facilidades en el aumento de las densidades de construcción, tener procesos especiales para la aprobación de autorizaciones de fraccionamientos y de licencias de construcción, diseñar exenciones o estímulos fiscales y otras similares.

Otra alianza estratégica que se debe buscar es la de las universidades, para que los dueños de la propiedad social puedan, en términos equitativos, asociarse con los profesionistas idóneos, los que en muchas ocasiones, a pesar de su capacitación, no encuentran las oportunidades por falta de un capital que en este caso sería factible conseguir con el respaldo del Estado. Por ejemplo: mediante la cons-

titución de inmobiliarias en predios y proyectos concretos que pueden ser desarrollados institucionalmente por áreas especializadas de estudios superiores, como la Maestría en Urbanismo en su área de desarrollos inmobiliarios de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Este tipo de participación también contribuiría a evitar los descontentos e impugnaciones legales, que en el corto o mediano plazo hacen fracasar los desarrollos que fincan su utilidad en los bajos precios que se negocian o imponen a los dueños de estos predios, también contribuiría a evitar la especulación de quienes compran tierra barata, que de momento no se requiere y se mantiene sin utilización hasta que se materializa una demanda urbana que indefectiblemente llegará con una plusvalía altísima e injustificada.

Para conducir este esfuerzo, hay organismos especializados que pueden contribuir con creces a apoyar la instrumentación de estas reformas, como la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) y la Procuraduría Agraria, que podrían operar inmediatamente con pequeños refuerzos especializados a sus estructuras ya existentes.

Sobre el tema, lo que sobran son ideas y alternativas, que seguramente muchos legisladores y especialistas podrán redondear mejor, pero de momento, lo importante es traer el tema a colación, pues es indispensable tenerlo en cuenta para que la ley otorgue los instrumentos que permitan hacer efectiva la premisa legal de que los núcleos de población ejidal y comunal se benefician directamente del desarrollo urbano cuando sea el caso.

La regularización de las zonas urbanas en terrenos comunales

Es evidente que las comunidades requieren de un espacio en donde se desarrolle la vida urbana de sus integrantes, que desde luego sea el idóneo para que se pueda fincar la vivienda de sus familias y que por esta razón, no podría ser de otro modo, se considere pro-

piedad particular; sin embargo, esta necesidad no fue plasmada de manera específica en la Ley Agraria.

La falta de disposiciones expresas que apoyen la constitución de la zona urbana comunal puede generar confusiones y abrir paso a la especulación jurídica, porque en el artículo 99 de la Ley Agraria se establece, de manera contundente, que el reconocimiento de las comunidades implica “...**La protección especial a las tierras comunales, que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que se aporten a una sociedad en los términos del artículo 100 de esta ley...**”, por lo tanto, si una comunidad acredita estar reconocida, no es legalmente posible que opere el artículo 107⁶ de la Ley Agraria, para aplicar las disposiciones de las zonas urbanas de los ejidos, y por lo tanto el artículo 68 del ordenamiento citado, que establece que en las zonas de urbanización de los ejidos, “...**los solares serán de propiedad plena de su titulares...**”, no es la idónea para sustentar la naturaleza privada de los solares urbanos comunales. En términos de la legislación agraria, las tierras de los núcleos de población que guarden el estado comunal no pueden ser motivo de garantía alguna, aunque se trate de créditos para vivienda, tampoco la ocupación por los avecindados genera ningún derecho a su favor, así que los predios que pudieran habitar siguen siendo comunales y, desde luego, no pueden ser objeto de enajenación, y aunque hay casos en que se han escriturado al amparo de informaciones *ad perpétuam*, por los efectos prohibitivos de esta disposición, están afectados de nulidad.

Los terrenos comunales a que nos referimos están fuera del mercado formal de la tierra, y la única excepción que la ley contempla es la aportación de este tipo de predios a sociedades, siempre y cuando exista una manifiesta utilidad para el núcleo comunal, y se hayan cubierto las formalidades a que se refiere el artículo 75 de la Ley Agraria, así que esta es la única vía que la ley estable-

⁶ Artículo 107. Son aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé esta ley, en lo que no contravenga lo dispuesto en este capítulo...”

ce para que los terrenos comunales se conviertan en propiedad particular.

Esta cuestión es particularmente importante, porque recientemente se inició el programa de regularización de los derechos de los comuneros al interior de la comunidad, conocido con el nombre de “PROCECOM”, y en este caso es muy probable que algunas comunidades exijan que se regularice su zona urbana, y para ello se tendrán que expedir títulos de solar urbano que de manera implícita acreditan que sus titulares tienen el dominio pleno y que, por consecuencia, estas superficies son enajenables. Así que, para evitar confusiones y descartar cualquier duda de interpretación respecto de su legalidad, es conveniente que la Ley Agraria se reforme en el capítulo de las comunidades para establecer también como excepción a la fracción tercera del artículo 99 las zonas urbanas de las comunidades y quedar redactado de la manera siguiente:

III. La protección especial a las tierras comunales que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que se aporten a una sociedad en los términos del artículo 100 de esta ley **o en el caso de las zonas urbanas, y...**”

Las comunidades de hecho, de derecho y reconocidas; con las características de indígena y agraria

Con objeto de hacer un tratamiento adecuado de este punto, haré recuento de algunos antecedentes a partir de la reforma publicada en el *Diario Oficial* del 10 de enero de 1934, respecto de la fracción VI del Artículo 27 constitucional, que en aquella época pasó a ser fracción VII con la redacción siguiente:

VII. Los núcleos de población que de hecho o por derecho que guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren...”

Posteriormente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitió una tesis que aclaraba que debía entenderse por co-

unidad de hecho y de derecho, en la que, en su parte sustancial hacía consistir la diferencia en que:

...por comunidad de derecho el constituyente quiso referirse a aquellos grupos de indígenas que vieron confirmada su posesión por los reyes de España durante la época colonial, o que recibieron tierras durante el proceso de concentración de los indios dispersos, en pueblos, durante dicha época, o que por cualquier otro título tuvieran reconocido su derecho a determinadas tierras, bosques y aguas; y atribuyó existencia jurídica a las comunidades de hecho, al reconocerles existencia jurídica constitucional a las posesiones respetadas por los monarcas españoles, aun cuando no tuvieran título, o a aquellas posesiones que a partir de la conquista adquirieron algunos pueblos...⁷

En otras palabras, antes de las reformas a la Constitución en el año de 1992, se consideraba la existencia jurídica de tres formas de reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades, a saber: comunidades de hecho y comunidad de derecho, en los términos de la tesis transcrita y aunque la tesis no lo refirió; comunidades tituladas o reconocidas por el Estado mexicano moderno, lo que se hacía a través de las diferentes resoluciones presidenciales de restitución y reconocimiento de bienes comunales que se expedieron a partir de 1915. Esta situación cambió con las reformas constitucionales del 1992, porque se suprimió del texto del Artículo 27 los términos **“de hecho y de derecho”** y únicamente se habla de **“comunidades”**, lo que complementado con el texto del artículo 99⁸ de

⁷ Precedente: Séptima Época, Volumen 34, Tercera Parte, p. 15⁷.

⁸ Artículo 99.- Los efectos jurídicos del reconocimiento de la comunidad son:

I.- La personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra;

II.- La existencia del comisariado de bienes comunales como órgano de representación y gestión administrativa de la asamblea de comuneros en los términos que establezca el estatuto comunal y la costumbre;

III.- La protección especial a tierras comunales que las hace inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que se aporten a una sociedad en los términos del artículo 100 de esta ley, y

IV.- Los derechos y las obligaciones de los comuneros conforme a la ley y el estatuto comunal...”

la Ley Agraria, permite establecer que las comunidades tienen que ser reconocidas para tener personalidad jurídica, pues esta disposición establece que uno de los efectos jurídicos del reconocimiento de la comunidad será: “...**La personalidad jurídica del núcleo de población y su propiedad sobre la tierra...**”

De manera concordante, en el artículo 98⁹ del mismo ordenamiento se señala la forma en que este reconocimiento se debe hacer, refiriéndose a procedimientos específicos que hay que seguir, según las acciones agrarias que se intenten, pero que además deberán culminar con resoluciones que favorezcan a las comunidades que los promuevan para que se pueda constatar que estos núcleos de población lograron adquirir la personalidad jurídica que permita la defensa de su patrimonio.

Las disposiciones referidas en el párrafo anterior, de acuerdo con su literalidad y a la supresión del término “de hecho y de derecho” en la Constitución, no dejan espacio para la duda: a partir de 1992 de acuerdo con las disposiciones agrarias vigentes, una comunidad de hecho o de derecho requiere del reconocimiento del Estado mexicano para que se le pueda atribuir personalidad jurídica y esté en condiciones de defender su territorio.

No obstante todo lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que las comunidades de hecho y de derecho siguen existiendo, y lo justifica, como se verá en la tesis que enseguida se transcribe:

⁹ Artículo 98.- El reconocimiento como comunidad a los núcleos agrarios deriva de los siguientes procedimientos:

I.- Una acción agraria de restitución para las comunidades despojadas de su propiedad;

II.- Un acto de jurisdicción voluntaria promovido por quienes guardan el estado comunal cuando no exista litigio en materia de posesión y propiedad comunal;

III.- La resolución de un juicio promovido por quienes conserven el estado comunal cuando exista litigio u oposición de parte interesada respecto a la solicitud del núcleo, o

IV.- El procedimiento de conversión de ejido a comunidad...”

“COMPETENCIA AGRARIA, COMUNIDADES DE HECHO, AFECTACIÓN DE DERECHOS DE LAS. CORRESPONDE CONOCER DE ESTA A LOS TRIBUNALES AGRARIOS AL ESTAR RECONOCIDAS Y TUTELADAS DIRECTAMENTE POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

La interpretación histórica y armónica de los artículos 27, fracción VII y 107, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite determinar la existencia de la personalidad jurídica de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal. Con la reforma al artículo 27, fracción VI constitucional que entró en vigor el 7 de enero de 1992, el Constituyente otorgó a los ejidos y comunidades plena capacidad jurídica, sin hacer distinción alguna entre núcleos que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, otorgando plena protección y respeto a las comunidades indígenas. Por otra parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 107, es enfática al otorgar su protección a las comunidades de hecho o de derecho. Los párrafos tercero y cuarto de la fracción II, instituyen como titulares de la acción de amparo en materia agraria a los ejidos, a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal y a los ejidatarios y comuneros, ya que se trata de bienes jurídicos tutelados por un régimen jurídico constitucionalmente privilegiado. Por lo tanto, cuando se afecten posibles derechos agrarios de alguna de estas entidades, la competencia se surtirá en favor de los Tribunales Agrarios de conformidad con lo establecido en la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1o. de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.”¹⁰

¹⁰ Así lo determinó el Tribunal Pleno por unanimidad de once votos de los ministros: presidente José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guiller-

Desde luego, es loable y necesario seguir protegiendo los derechos de aquellas comunidades que guarden el estado comunal de hecho o de derecho, aun cuando no tengan el reconocimiento jurídico de sus tierras por parte del Estado moderno mexicano; sin embargo, con todo respeto para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los argumentos que se esgrimen en esta tesis no están debidamente sustentados, debido a que:

1. Cuando el constituyente permanente redactó la fracción VII en la que reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, bien pudo haber dejado las palabras “de hecho y de derecho”, si en efecto su intención hubiera sido mantener el mismo *status* jurídico de las comunidades que hasta entonces preveía la Constitución en cuanto a reconocerles personalidad jurídica, pero ese no fue el caso, ya que el constituyente permanente suprimió la denominación “de hecho y de derecho”, lo que conlleva una intención de modificar el *status* anterior. Luego entonces, la modificación por sí misma hace la distinción que la Suprema Corte pretende dejar a un lado. Prueba irrefutable de lo expresado es la congruencia que hay entre las modificaciones a la Constitución y los artículos 98 y 99 de la Ley Agraria, que son los que legislativamente interpretan los cambios del constituyente permanente.

Adicionalmente, no es válido decir que la Constitución no hace “...*distinción alguna entre núcleos que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, otorgando plena protección y respeto a las comunidades indígenas...*” dejando a un lado que la Ley Agraria hace una interpretación muy distinta cuando en su artículo 106 hace una diferencia sustancial entre comunidades indígenas que sí tienen protección y las que podrían considerarse meramente agrarias que requieren de reconocimiento.¹¹

mo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número XV/1996 la tesis que antecede, y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a ocho de febrero de mil novecientos noventa y seis.

¹¹ En este sentido, la SCJN no toma en cuenta que aun cuando en su origen las comunidades deberían probar cuando menos la existencia del título y la posesión, es decir su génesis histórica, lo que estaba

2. Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenta que en el Artículo 107 constitucional se sigue manejando la existencia de “comunidades de hecho y de derecho”, y en efecto, en la Constitución vigente se establece en este artículo que:

...cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los **núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal**, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados...

Sólo que en este caso no se habla de personalidad jurídica, sino de una cuestión procesal que presupone el reconocimiento de la personalidad jurídica, y lo más importante, la Corte no tomó en cuenta que esta redacción es la misma que tenía el artículo antes de las reformas de 1992, porque esta denominación se extrajo precisamente del Artículo 27 constitucional, cuando regulaba la existencia de las comunidades de hecho o de derecho, por lo tanto, si tratamos de desentrañar el espíritu del constituyente es obvio concluir que al modificarse el Artículo 27 omitieron corregir la redacción del 107 constitucional y la dejaron como estaba, sin embargo, erróneamente, en la tesis se presume que el Artículo 107 debe corregir al 27 a pesar de que este último fue modificado con posterioridad.

Al margen de estas consideraciones, desde un punto de vista histórico y social la SCJN tiene razón en que se deben proteger los derechos de las comunidades, y en efecto, sean indígenas o no, por lo

íntimamente relacionado con su origen indígena, había una presunción de que todas las comunidades eran indígenas, pero la Ley Agraria establece la posibilidad de constituir comunidades a partir de otros supuestos, así que no necesariamente todas las comunidades serán indígenas, como ya vimos.

tanto, lo que debe hacerse es modificar la ley para que aparezca que las comunidades de hecho o de derecho, sin el reconocimiento a que se refiere el artículo 98, también tengan personalidad jurídica para la defensa de sus propiedades, porque además, la SCJN con la tesis que transcribimos, prácticamente ya declaró la inconstitucionalidad de los artículos 98, y fracción I del 99 de la Ley Agraria.

Para concluir este tema, debemos señalar que la única protección especial que pudieran tener las comunidades de hecho o de derecho no reconocidas son aquellas que son indígenas, según lo dispone el artículo 106¹² de la Ley Agraria, que hace alusión a una ley que deberá ser reglamentaria del Artículo Cuarto de la Constitución y del segundo párrafo de la fracción VII del Artículo 27 constitucional, que por cierto a la fecha no se ha expedido.

Por lo tanto, es recomendable que la ley también haga el señalamiento expreso de lo que debe entenderse por comunidad indígena,¹³ haciendo diferencia de las comunidades que no lo son y a las que proponemos se les denomine comunidades agrarias. Esta cuestión es toral, si vemos que ahora puede haber ejidos que se conviertan en comunidades y comunidades que en su origen fueron indígenas, pero que con el paso del tiempo, una parte o la mayoría de sus integrantes, han dejado de serlo, como es el caso de comunidades cercanas a ciudades importantes como el Distrito Federal. Resulta entonces muy necesario establecer cuáles son los casos en

¹² Artículo 106.- Las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamenten el artículo cuarto y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27 constitucional..."

¹³ Aun cuando en la misma Constitución, según reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto del 2001, en el cuarto párrafo de su Artículo 2 se hace una definición de lo que se debe entender por comunidades integrantes de un pueblo indígena y que en la fracción V de este mismo artículo reconoce el derecho a la autonomía de estas comunidades para "conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución," queda la duda si estas reformas y la ley reglamentaria correspondiente sustituye en su efectos la reglamentación legal a que se refiere el artículo 106 de la Ley Agraria y si en todo caso la definición de "comunidades integrantes de un pueblo indígena como "...aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres..." es suficiente y debe aplicarse para los efectos agrarios del artículo 106 ya citado, e incluso de ser así, faltaría concretar las medidas de protección especial para las tierras de comunidades indígenas, las que, por razón de la materia, deberán incorporarse directamente en la Ley Agraria y no dejarla a una legislación desvinculada de los derechos sociales sobre la tierra.

que se les deberá considerar como indígenas y cuáles serán sus prerrogativas desde el punto de vista agrario.¹⁴

Comunero y comunidad

En la práctica, es bastante complicado identificar fehacientemente a los legítimos integrantes de una comunidad, y a esta confusión contribuye la manera en que la Ley Agraria define la calidad de comunero, al establecer en el artículo 101 que:

...la comunidad implica el estado individual de comunero, y en su caso, le permite a su titular el uso y disfrute de su parcela y la cesión de sus derechos sobre la misma a favor de sus familiares y avecindados, así como el aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común en los términos que establezca el estatuto comunal. El beneficiario por la cesión de derecho de un comunero adquirirá la calidad de comunero...

Decimos que esto aumenta la confusión porque no resulta prístino, por decir lo menos, que **“la comunidad implica el estado individual de comunero”**, pues aparte de lo oscuro de la definición se omite especificar cómo se puede reconocer el estado individual de comunero, vamos, ni siquiera se establece que este **“estado individual de comunero”** conste en un censo. La cuestión se complica aún más si atendemos a que la calidad de comunero se adquiría originalmente y aún es una práctica común en algunas comunidades sólo si se nacía dentro del núcleo comunal, pero en la Ley Agraria se permite que el comunero pueda ceder sus derechos a personas ajenas a la comunidad que tengan el carácter de avecindados, sin que sea requisito que el comprador o adquirente haya nacido en el lugar.

¹⁴ Para profundizar en el tema, se puede consultar la tesis “Trayectoria histórico-jurídica de las comunidades de hecho y de derecho”, que presentó Leonardo Riveros Moreno de Tagle para obtener el título de licenciado en derecho, de la que he extraído algunos de los conceptos expresados en este punto. Centro Universitario México, División de Estudios Superiores A.C., Escuela de Derecho, México, D.F., 2002.

Adicionalmente el artículo 107 de la Ley Agraria, como ya vimos, establece que: “...*Son aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé esta ley...*”, en lo que no se oponga a las prescripciones que la propia ley hace en el capítulo de las comunidades; por lo tanto, podrá haber comunidades con derechos parcelarios y de uso común,¹⁵ así que, cuando se transmitan estos derechos por separado, si los adquirentes no son comuneros adquirirán la calidad de comuneros, aunque sean personas que no nacieron en el seno de la comunidad, pero la ley no aclara si los derechos de un comunero a su parcela y a las tierras de uso común deberán ser transmitidos conjuntamente, por lo que podemos presumir que es posible ceder estos derechos por separado, en cuyo caso el comunero cedente y el cesionario ajeno a la comunidad, tendrían ambos la calidad de comuneros.

Luego entonces, es conveniente reformar la ley para que se establezca un sistema de reconocimiento de la calidad de comunero que lleve a las comunidades a tener un padrón que deberá inscribirse en el Registro Agrario Nacional, con base en el cual se expida el certificado de derechos sobre bienes comunales; aclarando que en el caso de las comunidades que cuenten con certificados parcelarios y de uso común, la cesión de uno de estos derechos no implica la pérdida de la calidad de comunero, cuando se conserve algún derecho dentro de la comunidad.¹⁶

Fundo legal y área de asentamiento humano

La Ley Agraria, en su sección cuarta denominada “De las tierras del asentamiento humano”, establece en el artículo 63 que las tierras destinadas al asentamiento humano serán para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido y se componen de la zona de urbanización y del fundo legal. Más adelante, en el artículo 64 establece que

¹⁵ Situación especialmente significativa si tomamos en cuenta que el PROCECOM se está intensificando a la par que el PROCEDE.

¹⁶ Igual que en el caso del punto inmediato anterior, se puede profundizar en la tesis de Leonardo Riveros Moreno de Tagle ya citada.

ambas son “el área irreductible del ejido”, por lo que están protegidas especialmente como “inalienables, imprescriptibles e inembargables”.¹⁷ Las únicas excepciones a esta regla general son la zona urbana y la aportación de tierras para servicios públicos al municipio o al gobierno del estado, con la intervención de la Procuraduría Agraria para vigilar que efectivamente se dediquen a este fin.

Estas prescripciones legales presentan algunas interrogantes, pues si el fundo legal es el área irreducible del ejido y dentro de ésta se constituirá la reserva de crecimiento del poblado, cada vez que la reserva se ocupe y se convierta en solares habrá una disminución de la superficie supuestamente irreducible, porque los solares son excepción a la regla y sí son motivo de venta, prescripción o embargo; otro problema que se puede presentar es el caso de los ejidos que pretendan ejercer a través de sus asambleas el derecho de cambiar la delimitación de áreas al interior del ejido, lo que enfrentaría dos disposiciones de la Ley Agraria, por un lado, la facultad que tiene la asamblea en el artículo 56 para establecer esta delimitación de las tierras al interior de los ejidos y por el otro la relativa a la irreductibilidad del área de asentamientos humanos a que se refiere el artículo 64 ya citado. Este es el caso de la transformación del fundo legal en área de uso común por acuerdo de asamblea. Por último, es el caso de la terminación del régimen ejidal (fracción XII del artículo 23) en el que nos debemos preguntar: ¿cuál sería el destino del fundo legal si es un área irreducible del ejido que desaparece?

No dudo que en la práctica se hayan encontrado soluciones ingeniosas a estos problemas, pero es conveniente que estén contempladas en la ley porque, desde luego, no pueden ser objeto del reglamento debido a la prescripción tajante de la irreductibilidad del fundo legal.

Adicionalmente y sobre el tema vale la pena agregar que, desde mi punto de vista, la denominación “fundo legal” es poco afortu-

¹⁷ La ley también extiende esta protección a la parcela escolar, la Unidad Agrícola Industrial de la Mujer, la Unidad Productiva para el Desarrollo Integral de la Juventud y cualquier otra área reservada para el asentamiento.

nada ya que esta denominación tiene un origen histórico que no corresponde con el significado que se le da en la Ley Agraria.

El término fundo legal proviene del derecho español y tanto en las comunas españolas como en las Leyes de Indias se utilizó para denominar a los terrenos de carácter urbano que podían ser objeto de venta dentro y para el crecimiento del centro de población. La Ley Agraria usa la denominación “fundo legal” para identificar un área que tiene precisamente la regulación contraria, es decir, no puede ser motivo de ninguna transacción y aunque para los ejidos incluye el área de reserva, ésta como tal no puede ser transmitida sino hasta que cambia su situación y de área de reserva se convierte en área de urbanización, así que hay una gran contradicción entre el concepto histórico de “fundo legal” y el que actualmente le confiere la Ley Agraria.

Por último, debo señalar que hay muchas otras cuestiones que se pueden referir a orientaciones diversas de las que marca la actual legislación, pero en el presente caso mi intención no es contribuir al debate ideológico, sino exponer situaciones eminentemente prácticas que considero son omisiones o errores de la actual legislación, concretándome a sugerir cambios que pueden mejorar el marco legal actual para una mejor operación de los derechos agrarios en él constituidos.