
ASESORÍA E INTERPRETACIÓN DE LA LEY AGRARIA

Carlos Mario Tovar Hassanille*

Con la reforma al artículo 27 Constitucional y la promulgación de la nueva Ley Agraria, son ahora los ejidos y comunidades los propietarios de sus tierras reconociéndoseles derechos, y la facultad de ejercerlos, que antes no permitía la Ley Federal de Reforma Agraria, derogada en febrero de 1992. El reconocimiento jurídico de esos derechos no significa que la Ley promueva la venta de tierras ejidales o comunales. Por eso, es conveniente que los campesinos conozcan qué dice la Ley Agraria al respecto de adquirir el dominio pleno de las tierras ejidales, para ceder o enajenar derechos parcelarios en ejidos y comunidades y para adoptar tierras de uso común a proyectos productivos; así mismo se dice cómo actuar cuando se realicen operaciones ilegales y qué debe hacer la Procuraduría Agraria (institución de servicio social que asesora y apoya en sus trámites ante otras dependencias, instituciones o autoridades que tengan que ver con la aplicación de la legislación agraria en vigor).

I. ¿Pueden venderse los terrenos ejidales o comunales?

Antes de la reforma al artículo 27 Constitucional y la promulgación de la nueva Ley Agraria, las tierras del ejido y la comunidad eran de la Nación y los campesinos sólo tenían derecho a trabajarla.

Ahora las tierras son propiedad del ejido y de la comunidad y la nueva Ley Agraria reconoce y reglamenta el derecho que tienen para decidir el destino de sus tierras haciendo compatibles la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y la protección al patrimonio de los campesinos.

Así, siempre que se cumpla con lo establecido por la nueva Ley Agraria, los ejidatarios podrán vender o enajenar sus derechos parcelarios a ejidatarios o avecindados del mismo núcleo agrario, adquirir el dominio pleno de su parcela y venderla o, en el caso de los comuneros, ceder los derechos de sus parcelas a familiares o avecindados.

La Ley también permite que los núcleos ejidales y comunales se beneficien con la aportación de tierras de uso común a una sociedad civil o mercantil. Más adelante se explica cada uno de estos derechos que la Ley otorga a los campesinos y la forma en que pueden ejercerse.

* Estudios de Maestría en Derecho Constitucional y Administrativo. UNAM.

II. ¿Se promueve la venta de la tierra con la nueva Ley Agraria?

La Ley Agraria permite en ciertas condiciones la venta o cesión de derechos parcelarios en ejidos y comunidades.

La decisión de abandonar el régimen ejidal, por ejemplo y vender la parcela es una decisión personal de los campesinos. Corresponde al Estado, pero sobre todo al núcleo de población ejidal, impedir que este acto individual sea contrario a los intereses colectivos, pero no puede negarse ese derecho. Esta nueva facultad que otorga la Ley Agraria a los campesinos no pretende impulsarlos a vender o ceder de manera indiscriminada sus terrenos, únicamente les ofrece la oportunidad de hacerlo y el cómo hacerlo.

Conviene precisar que el ejidatario o comunero debe ejercer este derecho cuando verdaderamente no pueda aprovechar otras posibilidades que la Ley Agraria le brinda para hacer producir más su tierra y mejorar su nivel de vida.

El campesino sabe que su parcela es una parte importante de su patrimonio familiar y que no es un medio para obtener dinero a través de su venta. Por ello sólo venderá su parcela como último recurso, cuando verdaderamente no pueda atenderla o no le sea posible lograr nuevas formas de aumentar su productividad y recibir beneficios económicos.

La decisión de vender la parcela o ceder sus derechos parcelarios es un acto soberano e individual y no un objetivo de la Ley. Corresponde a cada persona y sólo a ella, la decisión de vender o ceder.

III. ¿Qué dice la Ley Agraria sobre la venta o cesión de terrenos ejidales o comunales?

La nueva Ley Agraria protege la integridad del ejido y la comunidad reconociendo a su asamblea como órgano supremo, pero también reconoce al ejidatario su derecho a decidir libremente el destino de sus tierras, siempre y cuando este derecho se ejerza en forma democrática y con la conformidad del resto del núcleo ejidal.

En el caso de las comunidades, la Ley no permite su desintegración como unidad económica y social, sólo permite al comunero ceder sus derechos parcelarios a otros miembros de su familia o avecindados.

Es necesario insistir en que la Ley Agraria no permite la venta o cesión de terrenos ejidales o comunales de manera indiscriminada. Por eso es importante que los campesinos conozcan bien las disposiciones de la Ley respecto de los diferentes tipos de superficie de los ejidos y comunidades.

Tierras del asentamiento humano

Son las tierras que la asamblea del ejido o la comunidad destina para que los habitantes del poblado construyan sus casas y en donde se desarrolla la vida social de los núcleos agrarios. Están formadas por dos áreas fundamentales: la zona de urbanización, en la que se encuentran los solares urbanos y el fundo legal.

El artículo 64 de la Ley Agraria expresa muy claramente que es ilegal enajenar estos terrenos y que también es posible que el ejido o comunidad pueda perderlos por pagar una deuda o por cualquier otra situación.

Sin embargo, en este mismo artículo la Ley establece dos excepciones:

- El núcleo de población puede aportar tierras del asentamiento humano al Municipio o entidad federativa correspondiente, únicamente para dedicarlas a los servicios públicos.
- Los titulares de los solares son propietarios plenos y pueden enajenarlos según las normas del derecho común.

Como se puede ver, de las tierras del área de asentamiento humano solo pueden venderse legalmente los solares urbanos porque son propiedad plena de sus respectivos titulares.

Tierras de uso común

Son las tierras del ejido o comunidad que no han sido destinadas al asentamiento humano ni al parcelamiento, sino al uso común de los núcleos agrarios. Constituyen una zona fundamental para el sustento económico de la vida en comunidad.

El artículo 74 de la Ley Agraria señala que la propiedad de las tierras de uso común es inalienable, imprescindible e inembargable. Esto quiere decir que no puede enajenarse, ni otra persona puede adueñarse de ellas por haberlas poseído durante cierto tiempo, tampoco se pueden retener para cobrar una deuda.

Los núcleos de población podrán sin embargo, aportar tierras de uso común para la constitución de sociedades civiles y mercantiles, de las que el ejido o la comunidad, los ejidatarios o comuneros, formen parte. Así lo establece la Ley Agraria en sus artículos 23, fracción IX, 75, 125 y 199.

Con lo anterior debe quedarle claro que estas tierras no se pueden vender y que en ningún caso el ejido o la comunidad puede perderlas.

Tierras parcelarias

Son las parcelas asignadas de manera individual a ejidatarios o comuneros, a quienes la Ley Agraria otorga el derecho de aprovecharlas directamente para su propio beneficio. Para ello es preciso que la asignación parcelaria se realice conforme a lo establecido en

el artículo 56 de la Ley Agraria y, en consecuencia, el Registro Agrario Nacional expida los certificados de derechos parcelarios que identifiquen la ubicación y colindancias de las parcelas.

Los campesinos que sean titulares de derechos agrarios pueden conceder el uso o usufructo a la formación de sociedades civiles o mercantiles (artículo 79 de la Ley Agraria).

En este aspecto la Ley Agraria establece tratamientos diferentes para las parcelas ejidales y comunales.

Para los ejidos, la Ley nos dice que pueden enajenarse los derechos parcelarios únicamente a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población. Según el artículo 80, para que esta operación sea válida se requiere:

- a) Que el ejidatario que enajene sus derechos sea titular de los derechos parcelarios.
- b) Que la persona que adquiera la parcela sea ejidatario o avecindado del mismo núcleo de población. El artículo 13 de la Ley Agraria establece que son avecindados los mexicanos mayores de edad que han sido reconocidos como tales por la asamblea ejidal o el Tribunal Agrario competente.
- c) Que ambas partes expresen por escrito su voluntad para realizar este acto, en presencia de dos testigos.
- d) Que se notifique al Registro Agrario Nacional.
- e) Que en la enajenación se respete el derecho del tanto del cónyuge y los hijos del enajenante; es decir el orden de preferencia que éstos tienen para adquirir la parcela antes que otros.

La misma Ley, en su artículo 81, establece que una vez delimitadas y asignadas las parcelas a los ejidatarios y éstos cuentan con su certificado de derechos parcelarios, la asamblea del ejido podrá autorizar a los ejidatarios a adoptar el dominio pleno de sus parcelas y, solo entonces, vender libremente su parcela. En este caso tienen prioridad para comprar los familiares, otros ejidatarios reconocidos del mismo núcleo de población –siempre y cuando que, incluida la superficie adquirida no posea más del 5% del total de tierras del ejido- y los avecindados.

En las comunidades los derechos parcelarios sólo pueden cederse pero no venderse. Tal cesión únicamente se puede realizar a favor de familiares o avecindados del mismo núcleo de población (artículo 101 de la Ley Agraria).

Para que un comunero pueda ceder sus derechos parcelarios, debe cumplir los siguientes requisitos (aplicando al artículo 80, lo dispuesto por el artículo 10, ambos de la Ley Agraria):

- a) Que el comunero que ceda sea titular de los derechos parcelarios.
- b) Que la persona a quien se le cedan esos derechos sea familiar del cedente o avecindado de la comunidad.

- c) Que las partes expresen por escrito su voluntad para realizar este acto, en presencia de dos testigos.
- d) Que se notifique al Registro Agrario Nacional.
- e) Que en la cesión de derechos se respete el derecho del tanto del cónyuge y los hijos del cedente.

Tanto en ejidos como en comunidades, el incumplimiento de cualquiera de estos requisitos tiene las siguientes consecuencias legales:

- Será nula de manera absoluta la venta o cesión si no se cumplen los requisitos a) y b). Esto quiere decir que la Procuraduría Agraria debe presentar una demanda ante el Tribunal Unitario Agrario competente (artículo 136, fracción IV, de la Ley Agraria).
- También será nula la venta o cesión si no se cumplen los requisitos c), d) y e), pero en este caso la nulidad será relativa, ya que la operación será ilegal sólo mientras los interesados no cumplan tales condiciones.
- La Procuraduría Agraria está obligada a asesorar a las partes en todas estas formalidades. Después de haber visto lo que dice la Ley Agraria sobre la venta o cesión de terrenos ejidales o comunales, conviene resumir algunos aspectos:
 - Los derechos parcelarios pueden enajenarse en los ejidos o cederse en las comunidades. En los ejidos podrán enajenarse a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población; en las comunidades, podrán cederse sus derechos a familiares o vecindados.
 - Las tierras de uso común de los ejidos o comunidades no pueden venderse. Solo podrán aportarse para construir sociedades civiles o mercantiles en las que participen el ejido o la comunidad, o bien los ejidatarios o comuneros.
 - En las tierras de asentamiento humano sólo podrán venderse los solares urbanos. El núcleo de población podrá aportar al municipio o entidad correspondiente algunos terrenos de esta área, únicamente para destinarlos a los servicios públicos.
 - Las parcelas de los ejidos son parte integrante de la propiedad social y solamente si el ejidatario titular de los derechos parcelarios desea abandonar el régimen ejidal y así lo autoriza la asamblea, podrá adquirir el dominio pleno y vender libremente su parcela.

IV. ¿Cómo actúa la Procuraduría Agraria ante operaciones ilegales?

La Procuraduría Agraria debe verificar la legalidad de las ventas o cesiones de terrenos que se efectúen en los ejidos y comunidades. Su obligación es denunciar a las autoridades competentes cualquier operación que se realice al margen de la Ley. La Procuraduría Agraria puede actuar de oficio o a petición de parte.

Para cumplir con esta atribución, la Procuraduría Agraria tiene que realizar investigaciones, que incluyen las siguientes actividades:

- Recabar en sus delegaciones y residencias la documentación e información que se tenga sobre ventas o cesiones de terrenos ejidales o comunales.
- Si resulta necesario, solicitar información al Registro Público de la Propiedad, al Registro Agrario Nacional y a las autoridades estatales y municipales.
- Si es preciso, tal información deberá comprobarse mediante una investigación en el núcleo agrario.
- Si de todo ello se desprende que se han efectuado ventas o cesiones de terrenos de manera ilegal, se solicitará a los órganos de representación del ejido o comunidad, o a los ejidatarios o comuneros en forma particular, que proporcionen la documentación de tales operaciones. Los documentos podrán ser:
 - Convocatorias a asambleas de núcleos.
 - Actas y acuerdos de asambleas.
 - Contratos de compra-venta, donación o cesión de derechos de terrenos ejidales o comunales.
- La Procuraduría Agraria analizará todos los documentos para determinar si en tales operaciones de transmisión de propiedad o cesión de derechos se ha cumplido lo que establece la Ley Agraria.
- Si la Investigación concluye que se ha violado la Ley y que la operación es nula de manera absoluta, la Procuraduría Agraria deberá demandar su nulidad ante el Tribunal Unitario Agrario competente.
- Si se presume responsabilidad por la comisión de un delito, infracción o falla administrativa, la Procuraduría Agraria hará la denuncia ante el Ministerio Público o la autoridad competente.

Como se puede ver, la Procuraduría Agraria tiene una participación activa en la lucha contra las ventas o cesiones ilegales de terrenos ejidales o comunales, lo cual está claramente establecido en la Ley Agraria.

No obstante, en la lucha contra la ilegalidad el papel principal le corresponde a los campesinos, ejidatarios y comuneros.