

ANÁLISIS DE LA INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY AGRARIA.¹



Por: Ángel Alberto Hernández Rivera.²

Oaxaca de Juárez, Oaxaca, a 21 de Julio de 2014.

El contenido del presente análisis, se realiza por el autor en su calidad de **“Promotor y Defensor de los Derechos Humanos”**, con fundamento en los artículos 1, 5 y 7 de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**; 1 y 41 al 45 de la **Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos Y Periodistas**; 1 y 13 de la **Convención Americana sobre Derechos Humanos**; 1 y 16, de la **Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos**, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1998; 1 y 16, de la **Declaración Sobre los Defensores de Derechos Humanos**, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 9 de diciembre de 1998.

Cabe mencionar que el análisis que se desarrollará en líneas posteriores, es referente a la iniciativa de reforma a la Ley Agraria propuesta por el ex presidente de la república, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa en el año 2012, pero que desprendida de ésta en fecha 06 de enero del 2014 el presidente Enrique Peña Nieto, anuncio que impulsará una **“Reforma profunda al campo”**.³ Es entonces que en notas periodísticas el día 26 de mayo del presente año, el Gobernador del Estado de Oaxaca inauguró el **“Foro Estatal de Consulta para la Reforma Estructural para el Campo”**,⁴ donde manifestó que dicho foro está impulsado por el Gobierno de la República, a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), los Gobiernos Estatales y la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario, en lo que denominan el **“Proceso Nacional de Consulta”** a realizarse en el país, durante el mes de julio, con 32 foros de los cuales, siete serán en la entidad oaxaqueña y ocho foros temáticos.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, mediante comunicado de fecha 23 de mayo de 2014, menciona la realización de siete foros nacionales temáticos, con organizaciones sociales, privadas y académicas; siete foros regionales, con vocación territorial; 32 foros estatales, y un foro nacional global.⁵

En fecha 10 de junio del presente año, en la clausura del “Encuentro Nacional de Desarrollo Agrario” organizado por la Procuraduría Agraria, donde en resumen, el Secretario de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU) Jorge Carlos Ramírez Marín, manifestó que se busca respetar la propiedad social con esta reforma.⁶

Con base en lo anterior estimada(o) lector respectivamente, es necesario hacer un análisis entendible de las consecuencias y efectos negativos que traería la aprobación de dicha reforma. Por lo que debemos aclarar, qué cuando en este análisis mencionemos la palabra ejido, también nos estamos refiriendo a la comunidad, ya que dicho fundamento lo encontramos en el artículo 107 de la Ley Agraria vigente, que a la letra dice lo

¹ “Iniciativa de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones de la Ley Agraria”, México, noviembre 2012, anexo primero. <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=3&id=33189>

² Abogado Promotor y Defensor de los Derechos Humanos, colaborador de Tequio Jurídico A.C.

³ <http://www.jornada.unam.mx/2014/01/07/politica/003n1pol>

⁴ <http://www.oaxaca.gob.mx/?p=51306>

⁵ <http://www.sagarpa.gob.mx/Delegaciones/oaxaca/boletines/2014/mayo/Documents/2014B165.pdf>

⁶ <http://oaxaca.quadratin.com.mx/La-reforma-al-campo-va-a-respetar-la-propiedad-social-SEDATU/>

siguiente: **“Son aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé esta ley, en lo que no contravengan lo dispuesto en este Capítulo”**. Ahora bien, para que usted tenga un mejor entendimiento del contenido de esta iniciativa de reforma a la Ley Agraria, utilizaremos ejemplos claros y entendibles. Por lo que una vez aclarado lo anterior procedemos a realizar el análisis al contenido de dicha iniciativa, de la cual sobresalen las siguientes observaciones:

ANTECEDENTES: La Ley Agraria vigente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, en el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, al ser publicada esta ley derogó la antigua Ley Federal de Reforma Agraria.⁷ Ahora bien, en fecha 26 de noviembre del año 2012, el entonces Presidente de la República Mexicana Felipe de Jesús Calderón Hinojosa propuso a la cámara de senadores una iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Agraria vigente, que contiene los siguientes ejes temáticos:

- **Celeridad** en la titulación a favor del ejidatario.
- **Título de propiedad**, para acreditar los derechos agrarios sobre su parcela.
- **Modificación en materia de sucesión y derecho del tanto para la transmisión de los derechos parcelarios.**
- Reforma en materia de **enajenación de terrenos nacionales.**

PRIMERA OBSERVACIÓN: sé incorporan en su contenido conceptos y términos jurídicos que son más usados en materia civil y no en materia agraria:

- Prescripción positiva.⁸
- Garantía.⁹
- Copropiedad.¹⁰
- Usufructo.¹¹

SEGUNDA OBSERVACIÓN: Se realiza un cambio en cuestiones de redacción, por lo que la redacción vigente del artículo 46 de la Ley Agraria, a la letra dice: **“El núcleo de población”**, para con esta nueva redacción que proponen, a la letra quedar como **“El ejido”**. Usted lector, quizás note que no hay mucho cambio, pero si analizamos la magnitud de este cambio, primeramente necesita usted saber que el artículo 46 de la ley agraria vigente, ya estipula que se podrán entregar en garantía las tierras de uso común y las parceladas en favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales. Ahora bien para mayor entendimiento, imaginémos un escenario en el que la reforma a la ley Agraria fuera aprobada y que en un ejido o comunidad llegase a suceder un fuerte problema donde requieran una cantidad de dinero para resolverlo y que en lo individual o de manera colectiva, tengan la necesidad de pedir un préstamo de dinero a un banco; por supuesto que el banco otorgará el crédito que le pidan con los respectivos intereses, pero para otorgarlo exigirá que ya sea de manera individual o colectiva según lo hayan solicitado, otorguen en garantía las tierras de uso común o parceladas, esto significa que deberán entregar los certificados de derechos parcelarios o de uso común ante notario público para darle más certeza al acto, debiéndose además inscribirse esa garantía en el Registro Agrario Nacional¹² y además

⁷ Publicada en el D.O.F el 16 de abril de 1971.

⁸ Es un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley. Artículo 1135 Código Civil del Distrito Federal.

⁹ Contratos de garantía, se clasifican en personal que la dan las personas mismas y las reales las dan ciertos bienes, sobresale la fianza, la prenda y la hipoteca. Artículos 2676, 2738 y 2775 Código Civil Oaxaca.

¹⁰ Hay copropiedad cuando una cosa o un derecho pertenecen proindiviso a varias personas. Artículo 940, Código Civil Oaxaca.

¹¹ El usufructo es el derecho real y temporal de disfrutar de los bienes ajenos. Artículo 982 Código Civil Oaxaca.

¹² Órgano Administrativo desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, con autonomía técnica, conforme a las atribuciones que expresamente le confiere la Ley Agraria, otras leyes y reglamentos, así como los acuerdos del Secretario de la Reforma Agraria Artículo 1° del reglamento interior del Registro agrario Nacional.

en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.¹³ En caso de que por alguna circunstancia la persona que pidió el crédito, no pueda pagarlo y se le acumulasen intereses, de los cuales al banco le convendrá que pase esto, ya que tiempo después, iniciara un juicio civil por deuda en contra del campesino y si el campesino no puede alegar en un juicio elementos que le favorezcan para poder pagar los intereses y la deuda principal, el banco podrá embargar esas tierras. Imaginemos que solo unos cuantos hayan pedido el crédito y el resto del ejido o la comunidad no, pero también imaginemos que todo el ejido o toda la comunidad pidió el crédito y le serán embargadas sus tierras, ese sería un escenario terrible, por lo que a este tipo de circunstancias tendríamos que irnos acostumbrando, ya que son las que frecuentemente pasarían en caso de aprobarse esta reforma.

A pesar de lo impactante que puede ser el anterior escenario, cabe mencionar que la ley agraria vigente otorga una protección a las tierras comunales ya que estas tienen ciertas características que las protegen: son inalienables, imprescriptibles e inembargables,¹⁴ que traducido quiere decir que no se pueden vender, nadie adquiere derechos de propiedad privada por el solo transcurso de tiempo y que no se pueden embargar por ninguna deuda, caso contrario es el de las tierras ejidales que no cuentan con toda esta protección, ya que al ser un modelo de estado, fueron creadas para ser más vulnerables a la privatización y a que un tercero adquiriera derechos sobre esas tierras. Por lo que con la ley agraria vigente un banco o institución de crédito difícilmente otorgaría sus créditos a los ejidatarios o comuneros, menos pediría una garantía, porque sabrían que en caso de incumplimiento al pago, no podrán embargar dichas tierras.

TERCERA OBSERVACIÓN: Se observa una situación grave, ya que la ley agraria vigente en su artículo 48, nos otorga un derecho fundamental, a que en caso de que una persona que haya sido despojada de su parcela porque otra persona se posesiono de ella durante cinco o diez años, operando la prescripción positiva de la cual se habló en líneas anteriores, podamos acudir ante el Tribunal Unitario Agrario¹⁵ a demandar o ante la Agencia del Ministerio Público correspondiente a denunciar el despojo. Pero resulta, que este derecho lo pretenden eliminar con la nueva redacción a la ley agraria, por lo que usted lector, podría imaginarse la cantidad de despojos que existiría una vez que se elimine este fundamental derecho.

CUARTA OBSERVACIÓN: Encontramos que pretenden eliminar las características del usufructo, que consiste en el disfrute temporal de bienes ajenos como si se fuese dueño, por considerarlo como una limitante al dominio pleno, agregando en la redacción que el ejidatario tendrá el dominio pleno sobre su parcela, con lo cual podrá hacer lo que desee con ella, ya sea venderla, donarla o regalarla. Sepa usted estimado lector que a través de los contratos de usufructo entre empresas y comunidades, es como muchas instituciones de crédito o asociaciones comerciales han tenido acceso a las comunidades y han impulsado proyectos mineros, eólicos, inclusive de siembras piloto de maíz transgénico, por tener solo algunos ejemplos.

QUINTA OBSERVACIÓN: Sepa usted lector que esta nueva redacción, dispone que los ejidatarios podrán enajenar sus parcelas a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población o bien a persona extraña al ejido y para un mejor entendimiento a esto, le pediré estimado lector que se imagine el siguiente escenario: “una persona de una comunidad que este atravesando por una fuerte necesidad económica y que le ofrecen una fuerte suma de dinero a cambio de que venda su parcela, ya que está, es de amplio terreno, pero además porque existe una concesión minera que pasa por debajo de la parcela, y además porque un ojo de agua nace en ella, usted tendrá una clara idea de que por necesidad, quizás la venda”. Definitivamente imaginarse las consecuencias de ese escenario sería terrible, pero esto es lo que

¹³ Institución mediante la cual el Ejecutivo del Estado proporciona el servicio de inscribir y dar publicidad a los actos y negocios jurídicos que conforme a la Ley y el Código Civil para el Estado de Oaxaca, artículo 2° del reglamento del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Oaxaca.

¹⁴ Su fundamento lo encontramos en el artículo 99 de la ley Agraria Vigente.

¹⁵ Órgano federal dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde la administración de la justicia en el territorio nacional. Artículo 1°, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

comúnmente pasaría si se aprobase la venta de parcelas a personas ajenas al ejido. En este punto quizás como estrategia pudiera procurarse que en caso de la venta de una parcela, se de preferencia a las personas de la comunidad o ejido y no a persona extraña al ejido, esto para controlar un poco más el cuidado del territorio, aunque esto sin duda pasa por que la persona que quiera vender su parcela, este consciente de la importancia de proteger su territorio y de las consecuencias que traería venderla a alguien que no es del ejido y que su único interés podría ser solo mercantil.

En el fondo del asunto, lo que se pretende eliminar es lo que jurídicamente se conoce como el “derecho del tanto”¹⁶ para la compra de la parcela según el orden jerárquico que la ley establece, correspondiéndole en primer lugar al cónyuge, en segundo a la concubina/o, en tercer lugar a los hijos y en cuarto lugar a los ascendientes. Pero además pretende privar de ese derecho a los familiares del enajenante, a las personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, a los ejidatarios, a los avecindados y al núcleo de población ejidal, implementando la figura de la renuncia de tal derecho ante dos testigos, que además deberá de ser inscrita ante el Registro Agrario Nacional.

SEXTA OBSERVACIÓN: Se impone una obligación a la asamblea, pues la redacción vigente de la ley agraria en su artículo 81 nos dice que *“la asamblea podrá resolver que los ejidatarios puedan a su vez adoptar el dominio pleno sobre dichas parcelas”*, se entiende que es opcional otorgar el dominio pleno, pero la nueva redacción que pretenden imponer a este artículo, obligara a las asambleas a otorgar el dominio pleno al ejidatario sobre su parcela, por lo que ya no será opcional.

SÉPTIMA OBSERVACIÓN: Sobresale el tema de la enajenación de terrenos nacionales con vocación y explotación agropecuaria, que hará la Secretaria de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU). Con esta nueva redacción que proponen, se obliga a la persona que tenga en posesión de cuando menos tres años, un terreno nacional con vocación y explotación agropecuaria,¹⁷ a que lo compre, mediante un procedimiento que inicia con la notificación con 30 días de anticipación antes de la venta en subasta pública, teniendo el poseedor un plazo de 90 días para desocuparlo en caso de no comprarlo, y como ultima consecuencia, si el poseedor del terreno se resiste a comprarlo y además a desocuparlo, entonces es seguro que mediante el uso de la fuerza pública se le desaloje.

En atención a lo anterior, es necesario que tengamos claro, que los bienes nacionales son administrados por la nación, misma que recae en el gobierno, es evidente que un sin fin de despojos masivos surgirán una vez que entre esta reforma.

OCTAVA OBSERVACIÓN: Con la redacción que se propone, encaminada a la enajenación de terrenos nacionales con uso y vocación agropecuaria con condiciones de pobreza, debemos de prestar un poco de atención, ya que a palabras usadas en la exposición de motivos de esta reforma, dicen que los terrenos ejidales están considerados por el estado mexicano como fuera del comercio, porque existe un mercado incipiente de tierras debido a la falta de titulación de derechos de propiedad entre ejidatarios. Que traducido, quiere decir que el campo no ha avanzado y no se han podido entregar créditos al campo o no se ha capitalizado, por falta del dominio pleno, usando como justificación la venta entonces de terrenos nacionales.

Pero usted lector debe de saber que en el estado de Oaxaca el 80 % de la propiedad es social, y en ella se encuentra la biodiversidad, bosques y riquezas, además de que en fecha 22 de enero de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el contenido del “Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre” suscrita por el Presidente de la Republica, Enrique Peña Nieto y en el cual se incluye a varios municipios de

¹⁶ Derecho que se confiere por la ley a los comuneros (copropietarios, herederos, socios) para adquirir en igualdad de bases que un tercero, la parte de comunidad que un comunero desee enajenar. “El Patrimonio” Ernesto Gutiérrez y González. p. 414, Ed. Porrúa.

¹⁷ Tiene relación con la agricultura y la ganadería.

Oaxaca, considerándolos como de alta marginación, sin duda alguna con ese índice, los estados que estén considerados como de muy alta marginación, serían blanco fácil para poner en practica este despojo.

NOVENA OBSERVACIÓN: Se pretende establecer un plazo para otorgar el dominio pleno. En un anterior punto se advierte al lector que la intensión de esta reforma es imponer la obligación a las asambleas de otorgar el dominio pleno a los ejidatarios sobre su parcela; pero no bastando con ello, para el caso de que no lo hayan otorgado, una vez que entre la reforma, las asambleas contarán con el plazo de un año para hacerlo y en caso de que no lo hagan en el tiempo establecido, menciona que un grupo de ciudadanos podrá dar cuenta a la Procuraduría Agraria, para que esta en el plazo de 30 días expida constancia de no reunión de asamblea.

Ahora bien con la constancia expedida por la Procuraduría Agraria, el ejidatario podrá acudir al Tribunal Unitario Agrario a solicitar su título de propiedad privada.

DÉCIMA OBSERVACIÓN: Se analizan las facultades que tendrá el Registro Agrario Nacional, mismas que serán las siguientes:

1. Certificara el plano interno del ejido
2. Expedirá los títulos de propiedad a los ejidatarios y comuneros.
3. Inscribirá en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, los títulos de propiedad.
4. Una vez asignada la parcela, emitirá el título de propiedad y lo someta a inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.
5. Inscribirá y registrara la renuncia del derecho del tanto, en la primera enajenación onerosa de la parcela.
6. Contará con el plazo de un año, para expedir los títulos de propiedad, a favor de los ejidatarios que cuenten con la resolución emitida por la respectiva asamblea ejidal en que se hizo contar el dominio pleno de sus parcelas.
7. Deberá dar de baja de sus registros, las tierras que se encuentren inscritas mediante certificado parcelario y deberá expedir el título de propiedad respectivo, que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio correspondiente a la localidad en que se encuentren las tierras.

Desprendido de este análisis y las observaciones, también es necesario hablar de las **consecuencias**¹⁸ más trascendentales para las Comunidades y ejidos en caso de que entre en vigor esta reforma:

1. **Se violaran los derechos a la consulta previa libre e informada, a la libre determinación, derechos territoriales y todos los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales.**
2. **Desaparición de los órganos de representación y vigilancia (comisariado de bienes comunales y consejo de vigilancia), como de la asamblea, dejando consecuentemente sin efecto el reglamento interno y el estatuto comunal para la toma de decisiones.**
3. **Perdida de la soberanía alimentaria a largo plazo y destrucción de lugares sagrados.**
4. **Desaparición de la propiedad social, pasará de ser tierra comunal a propiedad privada, generando la mercantilización de la tierra, recayendo el uso y control de la tierra en manos de unos cuantos, lo que generará el pago de impuestos y la venta inmoderada de tierras o en su caso el fenómeno de apropiación o posesión de terrenos comunales.**
5. **Perdida de la identidad, autonomía, costumbre, cultura, sistemas normativos internos, pilares comunitarios y la reducción del sentido comunitario como pueblos indígenas.**

¹⁸ Aparatado de Consecuencias, construidas conjuntamente y en plenaria por el equipo operativo de Tequio Jurídico A. C. en el cuarto taller interno denominado "*Iniciativa de Reforma Agraria y su impacto en el territorio indígena*" de fecha 13 de junio de 2014.

6. Contaminación de los bienes comunales y ejidales, causada por la entrada de empresas contaminantes, a las comunidades.
7. Aumento de la pobreza, migración y desplazamientos.
8. Gastos exagerados en abogados, por los constantes litigios en materia civil o mercantil.
9. Afectación directa a mujeres, jóvenes y niños.
10. Quedando como esperanza el surgimiento de procesos de resistencia y organización, con enfoque de género.

Por otra parte y viendo el panorama nada favorecedor para las comunidades y ejidos, se emiten las siguientes **recomendaciones:**¹⁹

1. Estar convencidos que tenemos derecho a ser consultados de manera previa, libre e informada, sobre toda decisión que tomen nuestros representantes a nivel federal, estatal y municipal; por lo que también es necesario que las comunidades y ejidos estén atentos a las acciones que toman nuestros representantes.
2. Conservar las costumbres, cultura, lengua y ubicar los lugares sagrados y de rituales de nuestra comunidad. (Plasmar su protección y cuidado en el acta de asamblea, estatuto comunal o reglamento interno).
3. Practicar cada día, la vida comunitaria fortaleciendo el tejido comunitario, reconstruyendo las relaciones comunitarias, valorando el territorio y recordando que la asamblea es la máxima autoridad en la toma de decisiones, haciendo uso del estatuto comunal y reglamento interno.
4. Asumir que la Procuraduría Agraria, actúa hoy como promotora de inversiones a empresas transnacionales o mexicanas y no como asesora de las comunidades y ejidos tal cual lo marca su reglamento interno.
5. Replicar y Practicar la verdadera consulta desde las mismas comunidades, a través de la "asamblea". Difundiendo este derecho por todos los medios posibles, a los miembros de nuestra comunidad y comunidades vecinas.
6. Usar los recursos jurídicos internos que aun conservamos, como lo son el amparo y la acción de inconstitucionalidad.
7. A las organizaciones de la sociedad civil no gubernamentales, a que realicen análisis jurídicos conjuntos, para defender organizativa y jurídicamente los derechos humanos de las comunidades y ejidos, tales como los derechos agrarios y los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, pues esta iniciativa en análisis, se encuentra revestida de inconstitucionalidad.

Nota Final: Se permite la reproducción del presente documento al público en general, únicamente para fines de difusión, encaminadas en favor de los **derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas** del país, debiéndose en todo momento citar al Autor y a Tequio Jurídico A.C. como fuente.



Web: www.tequiojuridico.org
 Correo: territorio@tequiojuridico.org
contacto@tequiojuridico.org

¹⁹ Aparatado de recomendaciones, construidas conjuntamente y en plenaria por el equipo operativo de Tequio Jurídico A. C. en el cuarto taller interno denominado "Iniciativa de Reforma Agraria y su impacto en el territorio indígena" de fecha 13 de junio de 2014.