DE LA COMISIÓN DE REFORMA AGRARIA, CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 82 Y 84 DE LA LEY AGRARIA

Honorable Asamblea:

A la Comisión de Reforma Agraria fue turnada, para dictamen, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 82 y los párrafos primero y tercero del artículo 84, ambos de la Ley Agraria.

De conformidad con los artículos 39, numeral 3, 44 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y, 80, 81, 82, 84, 85, 157 del Reglamento de la Cámara de Diputados esta Comisión es competente para entrar al estudio y dictamen de la iniciativa en cuestión mismo que se realiza bajo los siguientes

Antecedentes

1. En sesión celebrada el 27 de abril de 2010, el pleno de esta honorable Cámara de Diputados, tuvo conocimiento de la iniciativa que reforma los artículos 82 y los párrafos primero y tercero del artículo 84, ambos de la ley agraria, a cargo del diputado Luis Carlos Campos Villegas, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional.

2. Con la misma fecha, con oficio número D.G.P.L. 61-II-8-418, la Mesa Directiva turnó a la Comisión de Reforma Agraria el duplicado del expediente número 2077, conteniendo esta propuesta, para análisis, estudio y emisión de dictamen.

3. Con fecha 3 de mayo de 2010, la Mesa Directiva de esta Comisión de Reforma Agraria distribuyó copia del expediente a los diputados integrantes de la Comisión de Reforma Agraria para su conocimiento, análisis y opinión para dictamen.

4. En sesión ordinaria celebrada el día 31 de enero 2011, la Comisión de Reforma agraria, previa distribución del expediente entre los diputados integrantes por su mesa directiva, e integración de las opiniones recibidas con suficientes días de anticipación, sometió a análisis y aprobación la propuesta de dictamen, misma que se presenta a continuación:

Contenido de la propuesta

En su exposición de motivos, el diputado promovente refiere que es insoslayable y urgente revisar los artículos 82 y 84 de la Ley Agraria vigente, en virtud de que su interpretación y aplicación han generado incertidumbre, contradicciones y conflictos que es necesario superar.

Que el artículo 82 establece que, una vez que la asamblea hubiere adoptado la resolución de que una o varias parcelas pasan al dominio del o de los ejidatarios, los interesados podrán, desde luego, asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, solicitarán al Registro Agrario Nacional que las tierras de que se trate sean dadas de baja de dicho registro, y se expedirá el título de propiedad respectivo, que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad correspondiente a la localidad. Hasta aquí, el texto nos parece inobjetable, pero en el segundo párrafo de este artículo se establece literalmente: "...A partir de la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional, las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común". En la práctica, esta disposición ha generado interpretaciones y aplicaciones distintas en los diversos estados de la república, principalmente en cuanto se refiere al régimen patrimonial a que quedará sujeto el adquirente en virtud de su matrimonio civil, pues algunos notarios han considerado que la adquisición inicial del dominio fue a título gratuito, por lo que no ingresa al régimen de sociedad conyugal, en tanto que a otros estiman que la asunción del dominio pleno fue a titulo oneroso y en consecuencia forma parte del patrimonio común de los consortes.

Resulta a todas luces procedente modificar el texto del segundo párrafo del artículo 82, para aclarar y precisar que el dominio pleno de las parcelas se adquiere a título gratuito, facilitando así la aplicación del derecho común y del

régimen patrimonial a que, en su caso, el adquirente este sujeto en su vida matrimonial es decir, el régimen de sociedad conyugal o el de separación de bienes que corresponda en cada entidad federativa conforme a la legislación civil de cada localidad. Con este texto se resuelve cualquier duda y problema de interpretación, pero principalmente se dota de seguridad jurídica al patrimonio familiar de los campesinos.

Por lo que se refiere al artículo 84 de la Ley Agraria vigente, que reglamenta el derecho de preferencia consagrado en el artículo 27 constitucional, para el caso de primera enajenación de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno, y dispone que "los familiares del enajenante, las personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, los ejidatarios, los avecindados, y el núcleo de población ejidal, en ese orden, gozarán del derecho del tanto...". Esta disposición adolece de falta de precisión que genera nuevamente problemas de interpretación jurídica y potencializa conflictos legales innecesarios entre los miembros del núcleo de población ejidal. Resulta prácticamente imposible cumplir el expediente de notificar en su orden, a todos los que la norma involucra como sujetos del derecho del tanto; al incluir como tales sujetos a los ejidatarios, los avecindados y el núcleo de población ejidal, en ese orden, vuelve impracticable, gravoso y prolongado el cumplimiento de todo el trámite.

Aún cuando el último párrafo del artículo 84 citado prevé que "la notificación hecha al comisariado, con la participación de dos testigos o ante fedatario público, surtirá los efectos de notificación personal a quienes gocen del derecho del tanto", el hecho de trasladar la carga de la notificación al comisariado y de dar efectos de notificación personal a los actos que realice, alivia pero no resuelve el problema, pues subsiste la obligación legal de notificarlos a todos, en su orden, lo cual, insistimos, vuelve prácticamente imposible el procedimiento.

Para resolver lo anterior, en esta iniciativa se proponen tres medidas:

1. Que la notificación sea hecha al presidente del comisariado ejidal, en lugar del comisariado, pues éste es un órgano colectivo que se reúne periódicamente y esto retrasaría el trámite.

2. Que la notificación se realice conjuntamente a todos los que puedan ejercer el derecho del tanto, pero por conducto del presidente del comisariado ejidal, en la inteligencia de que el orden se refiere al ejercicio del derecho de preferencia y no a la práctica material de la notificación.

3. Que la notificación que se realice al presidente del comisariado ejidal, deberá publicarse, bajo su responsabilidad, en los lugares más visibles del ejido, y contendrá, además de una relación de los bienes o derechos que se enajenan, lo siguiente: La indicación del titular de los bienes o derechos, la pretensión de enajenación en los términos del propio artículo 84 de la Ley Agraria, y el apercibimiento a quienes consideren tener el derecho del tanto, que lo hagan valer en el término de treinta días naturales a partir de la notificación, o de lo contrario caducará su derecho.

Con lo anterior se terminarían los problemas de contradicción e interpretación jurídica y conflicto legales innecesarios entre los integrantes del núcleo de población ejidal y los ejidatarios o terceros adquirientes de buena fe que asumen el dominio pleno de una parcela.

Compañeros diputados, la iniciativa que pongo a su consideración busca agilizar el trámite del derecho de preferencia o del tanto, que consagran la Constitución y su ley reglamentaria, en materia de primera enajenación de bienes que fueron ejidales y están entrando al dominio pleno, esta disposición se justifica por el fin de la legislación agraria de preservar y fortalecer los núcleos de población ejidales, pero requiere con urgencia de precisiones y adecuaciones para hacerla operativa y que no constituya una carga de trámites excesivos y hasta imposibles de cumplir, que se traducen en detrimento de la productividad y bienestar de estas comunidades.

En mérito de lo expuesto, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del honorable Congreso de la Unión el siguiente proyecto de

Decreto

Único. Se reforma el párrafo segundo del artículo 82 y los párrafos primero y tercero, del artículo 84, ambos de la Ley Agraria, par como sigue:

Artículo 82. ...

Párrafo segundo. A partir de la cancelación de la inscripción correspondiente en el registro Agrario Nacional, las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común, entendiéndose, para todos los efectos legales, que el dominio pleno se adquiere a título gratuito.

Artículo 84. En caso de la primera enajenación de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno, los familiares del enajenante, las personas que hayan trabajado dichas parcelas por más de un año, los ejidatarios, los avecindados y el núcleo de población ejidal, en ese orden, gozarán del derecho del tanto, el cual deberán ejercer dentro de un término de treinta días naturales contados a partir de la notificación, a que se refiere el párrafo tercero de este articulo, a cuyo vencimiento caducará tal derecho. Si no se hiciere la notificación, la venta podrá ser anulada.

Párrafo segundo...

Párrafo tercero. La notificación hecha al presidente del comisariado ejidal, con la participación de dos testigos o ante fedatario público, surtirá los efectos de notificación personal a quienes gocen del derecho del tanto. Al efecto el presidente del comisariado ejidal, bajo su responsabilidad publicará de inmediato en los lugares más visibles del ejido una relación de los bienes o derechos que se enajenan.

Artículo Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Considerandos

Primero. Según la Ley Agraria, en efecto, una vez que las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas (artículo 81) la asamblea podrá resolver que los ejidatarios puedan a su vez adoptar el dominio pleno sobre dichas parcelas.

Segundo. Las parcelas para los ejidatarios no son como los solares. Estos son “de propiedad plena de sus titulares” (artículo 56). Las parcelas una vez delimitadas y asignadas son de posesión privada en el sentido de que pertenecen a un sólo titular. El ejido es propietario de las tierras que le han sido dotadas (artículo 9) pero el ejidatario sólo lo es de su parcela hasta que adquiere el dominio pleno.

Tercero. El cambio del régimen ejidal de posesión privada al de dominio pleno es cuando el titular del derecho agrario solicita la cancelación del régimen ejidal de su parcela en tenencia privada pero sin dominio pleno y la cambia al régimen de tenencia de la tierra privada con dominio pleno, es decir, al de propiedad privada. Dominio pleno es en este sentido, un atributo de una forma de tenencia de la tierra distinta de la del régimen ejidal, atribuible solamente a la propiedad privada tradicional, clásica o histórica.

Cuarto. En relación a la iniciativa de reforma al artículo 82, hay que recordar que “a título oneroso” o “a título gratuito” son modalidades de adquisición de la propiedad. Estos modos son hechos jurídicos o negocios jurídicos que producen la radicación o traslación de la propiedad entre patrimonios. A la radicación o traslación de la propiedad, se le llama “título”, a lo oneroso o gratuito modos o modalidades del título.

Quinto. La expresión “gratuito” significa sin cargo, sin coste o sin contraprestación alguna. La expresión “oneroso” en los negocios jurídicos supone conmutación de prestaciones recíprocas, esto es, gravoso y beneficioso para ambas partes.

Sexto. Esta clasificación atiende primero, al supuesto de la existencia de ambas partes, dos partes en transacción y segundo, a si se exige o no al adquirente realizar un desembolso económico. Tienen el carácter de a título gratuito la ocupación, la accesión, la prescripción adquisitiva y la sucesión por causa de muerte, si es compra-venta será oneroso.

Séptimo. En el supuesto de la existencia de ambas partes, cabe el supuesto de la radicación o traslación patrimonial. De acuerdo con las figuras jurídicas del párrafo anterior, el acto gratuito implica por tanto empobrecimiento o disminución patrimonial de una de las partes y enriquecimiento o aumento patrimonial de la otra parte. El acto oneroso implica un mutuo empobrecimiento y enriquecimiento.

Octavo. Ahora bien, volviendo al punto, de acuerdo con el artículo 81 de la ley agraria, éste establece el derecho de los ejidatarios de adoptar el dominio pleno sobre sus parcelas mediante la asamblea que cumpla con las formalidades previstas por los artículos 24 a 28 y 31 de la ley.

Noveno. La adopción del dominio pleno en el derecho agrario es un cambio de naturaleza jurídica del bien en el mismo patrimonio, el del titular parcelario. Cambia la naturaleza jurídica ejidal del bien por la naturaleza jurídica privada del mismo en un solo patrimonio en un solo titular de derechos. No obstante, el supuesto de la existencia de ambas partes o dos partes patrimoniales, una que se empobrece y otra que se enriquece o, ambas partes que se empobrecen y se enriquecen mutuamente, se cumple para el primero de los casos, al empobrecerse el patrimonio del régimen ejidal de la tenencia de la tierra para enriquecer el régimen de la propiedad privada de tenencia de la tierra.

Décimo. Por estas razones es propio y procedente declarar que el dominio pleno se adquiere a título gratuito, como se propone en modificación al párrafo segundo del artículo 82, aunque no se adquiere en el sentido de las modalidades de adquisición de la propiedad. El dominio pleno se adopta por los mismos titulares del derecho de un bien que ya existe en su patrimonio y que sólo cambia de naturaleza jurídica. Esto es, que tiene una naturaleza jurídica ejidal y cambia ésta por la naturaleza jurídica privada; pero este cambio genera un debe y un haber, en los regímenes de tenencia de la tierra ejidal por una parte y privado por el otro.

Undécimo. En relación a la iniciativa de reforma al artículo 84, se pertinente sustentar una decisión en los principios de actuación de los comisariados ejidales establecidos en el artículo 32 de la misma Ley Agraria, que establece que si nada dispone el reglamento interno del ejido, se entenderá que los integrantes del comisariado funcionarán conjuntamente. La jurisprudencia generada al respecto ha establecido que la actuación de los comisariados ejidales debe ser colegiada.

Lo anterior sustenta lo establecido por el tercer párrafo del artículo 84, en relación a las notificaciones al tomar al comisariado como lo que es según el artículo 32 de la Ley Agraria, el órgano de representación y gestión administrativa del ejido. La notificación hecha al comisariado surte los efectos de notificación personal a quienes gocen del derecho de tanto, de ahí que bajo este supuesto una notificación al órgano colegiado, al comisariado, constituye por su naturaleza colectiva, una mejor garantía de que este publicará de inmediato en los lugares más visibles del ejido la relación de los bienes y derechos que se enajenan.

Casi todos los ejidos tienen oficinas en el domicilio social de los comisariados y no es necesario esperar una asamblea para realizar los trámites y, en ausencia del domicilio social, es más fácil localizar en el ejido a cualquiera de los tres miembros integrantes del comisariado que hacer depender un trámite de una sola persona, del presidente de este órgano colegiado, que por sí solo, no ostenta la representación ejidal.

En razón de lo expuesto, esta Comisión de Reforma Agraria somete a la consideración de la honorable asamblea el siguiente proyecto de

Decreto que reforma el artículo 82 de la Ley Agraria

Artículo Único. Se reforma el párrafo segundo del artículo 82 de la Ley Agraria, para quedar como sigue:

Artículo 82. ...

A partir de la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional, las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común, entendiéndose, para todos los efectos legales, que el dominio pleno se adquiere a título gratuito.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 31 de enero de 2011.

La Comisión de Reforma Agraria

Diputados: Óscar García Barrón (rúbrica), presidente; María Hilaria Domínguez Arvizu (rúbrica), Joel González Díaz, María Estela de la Fuente Dagdug (rúbrica), Benigno Quezada Naranjo (rúbrica), Justino Eugenio Arriaga Rojas (rúbrica), Luis Hernández Cruz (rúbrica), secretarios; Ángel Aguirre Herrera, Felipe Cervera Hernández (rúbrica), Rafael Rodríguez González (rúbrica), Enrique Salomón Rosas Ramírez (rúbrica), Héctor Fernández Aguirre, Teófilo Manuel García Corpus (rúbrica), Hernán de Jesús Orantes López (rúbrica), Socorro Sofío Ramírez Hernández, María Esther Terán Velázquez, Héctor Eduardo Velasco Monroy, Fernando Santamaría Prieto, Rosa Adriana Díaz Lizama (rúbrica), María Felícitas Parra Becerra, Carlos Luis Meillón Johnston (rúbrica), Gumercindo Castellanos Flores, Daniel Gabriel Ávila Ruiz (rúbrica), José Manuel Marroquín Toledo, Domingo Rodríguez Martell (rúbrica), Ramón Jiménez Fuentes (rúbrica), Filemón Navarro Aguilar (rúbrica), Indira Vizcaíno Silva (rúbrica).