



Ciudad de México, enero de 2019

# En riesgo la propiedad social y el uso común de las tierras

## Análisis sobre la propuesta de Ley para el Desarrollo Agrario presentada por el senador Ricardo Monreal

**Claudia Gómez Godoy y Guadalupe Espinoza Saucedá<sup>1</sup>**

La iniciativa de Ley para el Desarrollo Agrario presentada el pasado 23 de octubre por el Senador Ricardo Monreal Ávila del grupo parlamentario de Morena, no debe aprobarse, porque dicha iniciativa establece una continuidad con respecto al espíritu de la Ley Agraria de 1992. La iniciativa del senador Monreal, pretende actualizar la ley a las circunstancias que vive el campo hoy día, particularmente la armoniza con la normatividad generada a partir de la reforma energética de Enrique Peña Nieto.

La propuesta mantiene los objetivos y la finalidad de la Ley Agraria vigente, promulgada en 1992; calificada como una contrarreforma agraria impulsada por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Persiste la idea de que hay que dar seguridad jurídica al campo, insertar la tierra en el mercado y establecer garantías para los inversionistas, quienes nunca han visto con buenos ojos la propiedad social de la tierra y el uso común. Durante 26 años de aplicación de los programas de regularización y certificación de la propiedad social<sup>2</sup>, los ejidos y las comunidades agrarias mantuvieron la titularidad colectiva de la tierra, en parte porque existía una restricción legal para la enajenación de tierras y, en parte, como una

---

<sup>1</sup> Abogados especializados en derecho agrario e indígena, realizaron este análisis a petición del CCMSS.

<sup>2</sup> Entre los cuales figuran el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE); su sucesor el Fondo de Apoyo a Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR); y finalmente el Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios (RRAJA), que es la materialización o realización fáctica –una especie de tránsito entre dos órdenes jurídicos- entre el derecho agrario producto de la revolución mexicana de 1910 y el nuevo derecho agrario resultado de la reforma salinista.

decisión de su máximo órgano de toma de decisión, la asamblea ejidal o comunal, que les permite proteger sus tierras y territorios. No obstante, el sentido liberal de la reforma salinista no se parcelaron los terrenos forestales y selváticos de propiedad social, por los candados legales que estableció la Ley Agraria.

A partir de la promulgación de la Ley Agraria de 1992, se ha pretendido dismantelar la propiedad social, quitándole a ejidos y comunidades agrarias la posibilidad de decidir sobre sus tierras. Al aprobarse leyes como la Ley Minera, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Forestal se fueron separando elementos del territorio sobre los que antes se tenía jurisdicción. A pesar de lo anterior, muchas facultades de decisión se han mantenido en los núcleos agrarios y la asamblea sigue fungiendo como el máximo órgano de decisión. Sin embargo, aunque la política agraria avanzó con los programas de certificación individual, parcelamiento y regularización de límites, en la actualidad más de 51% del territorio nacional se encuentra en manos de ejidos y comunidades.<sup>3</sup> Lo que se tiene que hacer es fortalecer la capacidad de decisión de las asambleas ejidales y comunales para que los acuerdos y resoluciones se tomen con conocimiento de causa y sus consecuencias.

Aunque la mayoría de los ejidos y comunidades no se han parcelado y se mantiene la propiedad colectiva y el uso común, la reforma energética estableció nuevas formas de despojo y ocupación que ponen en peligro la propiedad social al establecer que las actividades de hidrocarburos y de industria eléctrica son de utilidad pública, interés social, orden público y preferentes sobre cualquier otro uso u aprovechamiento del terreno, pudiendo imponerse servidumbres legales forzosas sobre tierras ejidales y comunales.

**Los ejidos, las comunidades agrarias y los pueblos indígenas en colectivo son los que cuidan y han mantenido la biodiversidad; son depositarios de grandes recursos hídricos y de la mayoría de las fuentes de agua, así como el 60% de los bosques y selvas.<sup>4</sup> No obstante, las políticas agrarias y ambientales se han concentrado en incentivos para los grandes productores de alimentos, subsidios para los pequeños, así como programas asistencialistas de desarrollo.<sup>5</sup>**

El diagnóstico presentado en la exposición de motivos de la Ley para el Desarrollo Agrario insiste en señalar que el campo mexicano es pobre y que se requieren grandes inversiones y proyectos de desarrollo para reactivar la economía en el campo. Sin embargo, las soluciones que presenta repiten lo que hace 26 años fue propuesto por la Ley Agraria de 1992: permitir que las tierras de uso común puedan entrar al mercado, que las parcelas individuales puedan estar sujetas a compraventa y que se den las facilidades para la firma de convenios y contratos con terceros.

---

<sup>3</sup> <http://www.ran.gob.mx>, 2018.

<sup>4</sup> <http://www.ran.gob.mx>. 2018.

<sup>5</sup> Exposición de motivos de la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se abroga la Ley Agraria y se expide la Ley para el Desarrollo Agrario.

Dividiremos nuestro análisis en seis apartados. En el primero se señalan, a partir de un cuadro comparativo, los aspectos de la propuesta de Ley que han sido cuestionados pero que en realidad ya estaban presentes en la Ley Agraria de 1992, mismos que representan continuidad con respecto a la política agraria de la Ley promulgada bajo el gobierno de Salinas, aun cuando este enfoque ha fracasado en el cumplimiento de objetivos de desarrollo agrario y, por lo mismo, ha sido fuertemente cuestionado. En segundo lugar, se analizarán, a partir de otro cuadro comparativo, los elementos de la propuesta de ley que identificamos como amenazas a la propiedad social y el uso común, pues facilitan la mercantilización de las tierras y territorios. Un tercer apartado señala algunos puntos destacados de la iniciativa. El cuarto apartado recoge los aspectos positivos de la propuesta de Ley, aunque toma en consideración que, en un panorama posterior a la aprobación de la reforma energética, pueden ser riesgosos para la propiedad social. En el quinto apartado enlistamos las leyes que se relacionan y se verían afectadas por la propuesta de ley en cuestión. Por último, señalamos algunas conclusiones y recomendaciones para la incidencia legislativa.

Aunque la propiedad social de la tierra y el uso colectivo de los recurso naturales es considerado por instituciones nacionales e internacionales como un elemento relevante, que permite la subsistencia de la biodiversidad y de los pueblos indígenas y comunidades locales campesinas que viven en esas tierras, la propuesta presentada por el senador Ricardo Monreal no sólo mantiene una visión individualista de la Ley Agraria de 1992, sino que profundiza el despojo de tierras de uso común y facilita los caminos para contratos privados civiles y mercantiles que fueron introducidos por las leyes de la reforma energética, además de la aportación de tierras de uso común a sociedades civiles y mercantiles con lo cual automáticamente estarían dejando de ser tierras de propiedad social; es decir, de ejidos y comunidades agrarias.

#### I. **Análisis comparativo de aquellos aspectos que representan continuidad con respecto a la Ley Agraria de 1992.**

A continuación, presentamos una breve tabla en la que se resaltan algunos aspectos que consideramos importantes en la Ley Agraria vigente, contrastados con la iniciativa de Ley para el Desarrollo Agrario presentada por el senador Ricardo Monreal, respecto a los sujetos de derecho agrario, contratos, sociedades civiles y mercantiles y fondos de garantía.

<b>Ley Agraria de 1992</b>	<b>Propuesta de Ley para el Desarrollo Agrario</b>	<b>Comentario</b>
<b>Artículo 79.-</b> El ejidatario puede aprovechar su parcela	<b>Artículo 112.</b> El ejidatario y el poseionario pueden	<b>Contratos de usufructo.</b>

<p>directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su <b>uso o usufructo</b>, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier autoridad. Asimismo, podrá aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles.</p>	<p>aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su <b>uso o usufructo</b>, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier autoridad. Asimismo, podrá aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles.</p>	<p>Los contratos de usufructo ya existían, únicamente se aumenta el derecho para los poseionarios. Así mismo pueden aportar los derechos de usufructo parcelario (uso y disfrute) a sociedad civiles o mercantiles.</p>
<p><b>Artículo 50.-</b> Los ejidatarios y los ejidos podrán <b>formar uniones de ejidos, asociaciones rurales de interés colectivo</b> y cualquier tipo de sociedades mercantiles o civiles o de cualquier otra naturaleza que no estén prohibidas por la ley, para el mejor aprovechamiento de las tierras ejidales, así como para la comercialización y transformación de productos, la prestación de servicios y cualesquiera otros objetos que permitan a los ejidatarios el mejor desarrollo de sus actividades.</p>	<p><b>Artículo 113.</b> Los ejidatarios y los ejidos podrán <b>formar uniones de ejidos, asociaciones rurales de interés colectivo</b> y cualquier tipo de sociedades mercantiles o civiles o de otra naturaleza que no estén prohibidas por la ley, para el mejor aprovechamiento de las tierras ejidales, así como para la comercialización y transformación de productos, la prestación de servicios y cualesquiera otros objetos que permitan a los ejidatarios el mejor desarrollo de sus actividades.</p>	<p><b>Uniones y sociedades mercantiles.</b> La formación de uniones ya existe en la Ley vigente.</p>
<p><b>Artículo 80.</b> Los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población.</p>	<p><b>Artículo 114.</b> Los ejidatarios y los poseionarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios, <b>poseionarios</b> o vecindados del mismo núcleo de población.</p>	<p><b>Enajenaciones de derechos parcelarios.</b> Se agrega una mención sobre los poseionarios.</p>
<p><b>Artículo 81.-</b> Cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y</p>	<p><b>Artículo 115.</b> Cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y</p>	<p><b>Dominio pleno.</b> Se mantiene la posibilidad de adoptar</p>

<p>asignadas a los ejidatarios en los términos del artículo <b>56</b>, la asamblea, con las formalidades previstas a <b>tal efecto por los artículos 24 a 28 y 31</b> de esta ley, podrá resolver que los ejidatarios puedan a su vez <b>adoptar el dominio pleno</b> sobre dichas parcelas, cumpliendo lo previsto por esta ley.</p>	<p>asignadas a los ejidatarios en los términos del artículo <b>99</b>, la asamblea, con las formalidades previstas <b>en</b> esta Ley, podrá resolver que los ejidatarios puedan a su vez <b>adoptar el dominio pleno</b> sobre dichas parcelas, cumpliendo lo previsto por esta Ley.</p>	<p>el dominio pleno, que busca desarticular la propiedad social y convertirla en propiedad privada.</p>
<p><b>Artículo 51.-</b> El <b>propio</b> núcleo de población y los ejidatarios podrán constituir fondos de garantía para hacer frente a las obligaciones crediticias que contraigan, los cuales se crearán y organizarán de conformidad con los lineamientos que dicte el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p>	<p><b>Artículo 121.</b> El núcleo de población y los ejidatarios <b>y los posesionarios</b> podrán constituir fondos de garantía para hacer frente a las obligaciones crediticias que contraigan, los cuales se crearán y organizarán de conformidad con los lineamientos que dicte el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p>	<p><b>Fondos de garantía.</b> Se mantiene. Se agrega una mención sobre los posesionarios.</p>
	<p><b>Art. 130.</b> En los casos de manifiesta utilidad para el <b>núcleo de población ejidal</b>, éste podrá <b>transmitir el dominio de tierras de uso común</b> a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido <b>o los ejidatarios</b> conforme al siguiente procedimiento:</p> <p>...</p> <p>IV. En la asamblea que resuelva la aportación de las tierras a la sociedad, se determinará si las acciones o partes sociales de la sociedad corresponden al núcleo de población ejidal o a los</p>	<p><b>Se puede transmitir el dominio o propiedad a sociedades civiles o mercantiles sobre tierras de uso común ya sea el núcleo agrario o ejidatarios en lo particular.</b> (Ya existía, lo nuevo es que lo pueden hacer los ejidatarios en lo particular en su parte proporcional sobre las tierras de uso común, previa autorización de la asamblea).</p>

	ejidatarios individualmente considerados, de acuerdo con la proporción que les corresponda según sus derechos sobre las tierras aportadas.	
--	--	--

## II. Amenazas a la propiedad social y al uso común

A continuación, presentamos una tabla comparativa respecto a las tierras de uso común y su ingreso al mercado, ya sea estableciendo el usufructo como garantía o aportándolas a sociedades civiles o mercantiles. Este punto es pertinente con respecto a la instrumentalización de la reforma energética, que no se hizo directamente en la Ley Agraria, sino en otros ordenamientos legales pero que la afectan.

Ley Agraria de 1992	Propuesta de Ley para el Desarrollo Agrario	Comentario
<b>Artículo 46.-</b> El núcleo de población ejidal, por resolución de la asamblea, y los ejidatarios en lo individual <b><i>podrán otorgar en garantía el usufructo de las tierras de uso común</i></b> y de las tierras parceladas, respectivamente. Esta garantía sólo podrán otorgarla en favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales.	<b>Artículo 122.</b> El núcleo de población ejidal, por resolución de la asamblea, y los ejidatarios en lo individual, <b><i>podrán otorgar en garantía el usufructo de las tierras de uso común</i></b> y de las tierras parceladas, respectivamente. Esta garantía sólo podrán otorgarla en favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales.	Se mantiene.

	<p><b>Artículo 123.</b> Los ejidos y comunidades participan en el desarrollo nacional, por decisión de sus asambleas respecto de las tierras de uso común y por decisión de sus titulares de derechos parcelarios, en <b>proyectos en asociación con inversión pública y privada</b>, con equidad y legalidad, en entornos de seguridad jurídica para las partes, de conformidad con los procedimientos regulados en esta Ley y en diversas que resulten aplicables, a fin de hacer acuerdos sostenibles en el mediano y largo plazo. El Sector Público establecerá los incentivos, que alienten las <b>inversiones con asociación entre el sector privado con el sector social</b>, las cuales deberán determinar los costos, riesgos y utilidades en función de las aportaciones.</p>	<p><b>Se establecen proyectos de asociación con inversión pública y privada.</b></p>
	<p><b>Art. 261:</b> “El asignatario o contratista y/o el titular de los derechos ejidales o comunales, deberán presentar al Tribunal Agrario para su validación el contrato signado para el uso y ocupación de tierras ejidales o comunales, en un plazo de 90 días hábiles, conforme los lineamientos emitidos por la Secretaría de Energía para el caso de la industria de Hidrocarburos y la Secretaría de Desarrollo</p>	<p><b>Se refuerza lo establecido en las leyes de la reforma energética.</b></p>

	<p>Agrario, Territorial y Urbano, para la industria eléctrica.”  En caso de ser necesario se requieren las evaluaciones de Impacto Social e Impacto Ambiental y el resultado de la consulta a comunidades pertenecientes a un pueblo indígena y en su caso el consentimiento previo, libre e informado.</p>	
--	---	--

### III. Algunas puntualizaciones

1. La iniciativa de Ley para el Desarrollo Agrario presentada por el senador Monreal, clarifica el redestino de tierras parceladas (con el consentimiento del titular) a asentamientos humanos, debiendo cumplirse con las normas urbanas y ambientales (de la federación, los Estados y Municipios).
2. Las tierras de uso común siguen siendo inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo que se aporten a una sociedad civil o mercantil. Además de los ejidatarios, el Reglamento Interno del núcleo agrario puede regular el acceso a las tierras de los poseionarios y avecindados.
3. Al ejidatario y al poseionario con certificados parcelarios les corresponde el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de sus parcelas (se acredita con el certificado de derechos agrarios, para aquellos ejidos en los que no se han implementado los programas PROCEDE, FANAR o RRAJA, y con certificados parcelarios donde ya entraron esos programas).
4. Cuando exista una asignación de parcelas, además del derecho al usufructo el ejidatario y/o poseionario no requieren autorización de la asamblea para enajenar, ceder sus derechos de usufructo temporal de los mismos, excepto cuando el proyecto requiera Evaluación de Impacto Ambiental de acuerdo con la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA).
5. Sobre la parcela se permite cualquier tipo de contrato o acto jurídico siempre y cuando no esté prohibido por la ley, sin necesidad de autorización de la asamblea. El ejidatario o poseionario puede aportar sus derechos de usufructo sobre la parcela a la formación de sociedades civiles y mercantiles.



6. Con respecto a los derechos parcelarios, se pueden enajenar a otro ejidatario, vecindado o posesionario del mismo núcleo. (art. 114 de la iniciativa de Ley para el Desarrollo Agrario presentada). Este derecho existe en la norma vigente. Esta iniciativa hace partícipe al posesionario de esta facultad.
7. La tendencia a la certificación y/o regularización se mantiene y el dominio pleno también, con el objetivo de hacer un tránsito entre el viejo derecho agrario, de carácter proteccionista de la propiedad social, y el nuevo derecho agrario que busca apertura con respecto al mercado. De los 32 mil núcleos agrarios existentes en el país, alrededor de 30 mil ya han sido incorporados y certificados por el PROCEDA, FANAR o RRAJA.<sup>6</sup> Identificamos la existencia de alrededor de 2 mil ejidos y comunidades que se rigen conforme al anterior derecho agrario, lo que hace a sus tierras inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo cual es contrario al objetivo de la reforma neoliberal al artículo 27 constitucional de 1992: de ahí la insistencia en certificarlos.
8. Contrario a lo que comúnmente se cree, los núcleos agrarios que no han entrado a dichos programas están más protegidos legalmente que los que si se han incorporado o certificado.
9. Se establecen fondos de garantía para las tierras de uso común (núcleos agrarios) y parceladas (ejidatarios), donde se otorga en garantía el usufructo de dichas tierras a instituciones de crédito con las que sostienen relaciones de asociación o comerciales. Se deberá constituir una garantía ante notario e inscribirse en el Registro Agrario Nacional (RAN). Lo anterior representa una novedad introducida por la iniciativa de Ley para el Desarrollo Agrario nuevo. (Se abre al mercado).
10. Proyectos de inversión en propiedad social (tierras de uso común o parceladas) puede establecerse a partir de:
  - a) Aportación de tierras a sociedades mercantiles o civiles.
  - b) Adopción del dominio pleno.
  - c) Contratos de aprovechamiento por terceros, de tierras de uso común o parcelas.
  - d) Cualquier otra figura legal.

Para lo anterior se requiere análisis de impacto ambiental e impacto social.

---

<sup>6</sup> La citada exposición de motivos de la Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se aboga la Ley Agraria y se expide la Ley para el Desarrollo Agrario.

11. Los núcleos agrarios tienen derecho a la información sobre proyectos públicos y privados en tierras de su propiedad.
12. Se pueden aportar tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles. Tanto el ejido o los ejidatarios (parte proporcional). Será en asamblea dura. (que los ejidatarios lo puedan hacer es nuevo). El acto se debe inscribir en el RAN y se expedirá el título de propiedad (derecho civil) a favor de la sociedad.
13. Cuando el contrato de aprovechamiento o asociación implique tierras de uso común se debe inscribir en el RAN: se requiere de asamblea dura y manifestación o evaluación de IA. “Tratándose de contratos relativos al uso y ocupación superficial para las industrias de Hidrocarburos y la industria Eléctrica, su inscripción se realizará conforme al proceso de regulación de la materia.” Esto último no lo especifica la iniciativa de Ley, pero lo deja igual a como se encuentra establecido en otras legislaciones, como la Ley de Hidrocarburos y la Ley de la Industria Eléctrica.
14. Establece causales de expropiación para ejidos y comunidades en el art. 132 fracción IV. Esto puede favorecer, por ejemplo, el desarrollo de actividad petrolera o minera). Las tierras a expropiar serán pagadas según su valor comercial.

#### IV. Elementos positivos de la iniciativa de Ley para el Desarrollo Agrario

En seguida mostramos una tabla con algunos aspectos positivos de la iniciativa, relacionados con el campo y el derecho agrario. Entre ellos destacan el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y comunidades equiparables, entre otros.

<p><b>Consulta indígena</b></p>	<p><b>Artículo 129.</b> El propósito de la consulta es promover la participación activa, libre, efectiva e informada, para los procesos de toma de decisiones.</p> <p>La consulta deberá sujetarse a los principios de integridad; visibilidad, accesibilidad, transparencia y en su caso confidencialidad, divulgación, interpretación justa y publicidad del resultado.</p> <p>El nivel de participación y determinación de los resultados estará vinculado al grado de afectación del proyecto de inversión en la vida de las personas, la tierra y los recursos naturales.</p> <p>Cuando el proyecto no impacta en el modo de vida, deberá proporcionarse toda la información del proyecto al igual que a la población en general. Si el proyecto afecta directamente al modo de vida, deberá incorporarse en el proyecto de inversión</p>
---------------------------------	--

	<p>sus recomendaciones. Para el caso que haya un impacto significativo en el modo de vida, considerado como: la pérdida de tierras, el desalojo de sus tierras, el posible reasentamiento, el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, la destrucción o contaminación del medio ambiente, la desorganización social y comunitaria, impactos negativos a la salud, entre otros, deberá obtenerse el consentimiento previo - durante la planeación del proyecto-, libre e informado.</p>
<p><b>Se mantiene la prohibición de parcelamiento de selvas y bosques.</b></p>	<p><b>Artículo 94.</b> Será nula de pleno derecho la asignación de parcelas en bosques o selvas tropicales. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, es la dependencia encargada de determinar la existencia de suelos con bosque o selva. Cuando un ejido convoque a asamblea para cambio de destino de tierras de uso común a parcelas, previo a la celebración de la misma, deberá contar con el dictamen de la autoridad competente.</p>
<p><b>Reconocimiento de las tierras indígenas limitado, porque se reduce a la cuestión agraria, no al concepto territorial, en el sentido amplio del término conforme a la normatividad internacional.</b></p>	<p><b>Artículo 35.</b> Las comunidades integrantes de un pueblo indígena que tengan la posesión tradicional y no hayan conseguido aún el reconocimiento como comunidad, podrán acudir a los tribunales agrarios a solicitar el reconocimiento de sus derechos de propiedad legítimos por parte de la autoridad jurisdiccional, a través de sus representantes electos, conforme a sus sistemas normativos internos.</p> <p><b>Artículo 36.</b> Las comunidades integrantes de un pueblo indígena que hayan sido despojadas de sus tierras podrán acudir ante los tribunales agrarios a solicitar la restitución de las tierras de su propiedad, aportando los medios de prueba que acrediten su derecho conforme a títulos o reconocimientos que datan generalmente de la época novohispana.</p>
<p><b>Regula la validación de contratos relativos al uso y ocupación superficial de tierras ejidales o comunales para las industrias de hidrocarburos y energía eléctrica.</b></p>	<p><b>Artículo 263.</b> El Tribunal Agrario desahogará la audiencia de ley con la presencia de las partes contratantes, asistidas por sus representantes legales. En la audiencia el Tribunal Agrario <b>se cerciorará del conocimiento que los representantes del núcleo agrario tengan sobre el contrato y sus alcances.</b> En caso de que lo determine procedente, <b>ordenará la publicación de un extracto del acuerdo</b> alcanzado a costa del asignatario o contratista en un periódico de circulación local y en los <b>lugares más visibles del ejido</b> o comunidad, lo que deberá certificar con un notario público el asignatario o contratista.</p> <p><b>Artículo 264.</b> Cualquiera de las partes deberá acreditar al Tribunal Agrario la publicación del extracto del acuerdo, lo que una vez acreditado y que hayan transcurrido al menos 15 días de la primera publicación, el Tribunal procederá a <b>emitir la sentencia que determine si es o no procedente la validación del</b></p>

	<p><b>contrato</b>, la cual deberá de emitirse en un término de hasta 20 días hábiles, siempre que no tenga conocimiento de la existencia de un juicio pendiente que involucre los terrenos, bienes o derechos en cuestión.</p> <p><b>Artículo 265.</b> Contra la sentencia emitida, solo <b>procederá el juicio de amparo</b>. De no interponer dentro del plazo regulado, se declarará firme la resolución y se ordenará su inscripción en el Registro Agrario Nacional. Acreditado lo anterior se decretará el archivo del expediente como concluido.</p>
<p><b>La propuesta de LDA no regula el desacuerdo entre las partes, es decir, a lo que digan otras legislaciones con incidencia en la propiedad social.</b></p>	<p><b>Artículo 106 (Ley de Hidrocarburos).</b> En caso de no existir un acuerdo entre las partes, transcurridos ciento ochenta días naturales contados a partir de la fecha de recepción del escrito referido en la fracción I del artículo 101 de esta Ley, el Asignatario o Contratista podrá:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Promover ante el Juez de Distrito en materia civil o Tribunal Unitario Agrario competente la constitución de la servidumbre legal de hidrocarburos a que se refiere el artículo 109 de esta Ley, o</li> <li>II. Solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano una mediación que versará sobre las formas o modalidades de adquisición, uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos, así como la contraprestación que corresponda.</li> </ol>

## V. Leyes relacionadas y que pueden ser impactadas por la modificación

En el análisis de la iniciativa de Ley para el Desarrollo Agrario presentada por el sen. Ricardo Monreal, encontramos posibles afectaciones a los siguientes marcos normativos:

- Los códigos civiles de los estados.
- El Código de Comercio y leyes mercantiles relacionadas.
- Ley de Expropiación.
- Ley de Hidrocarburos y su reglamento.
- Ley de la Industria Eléctrica y su reglamento.
- Ley de Vías Generales de Comunicación.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

- Ley Federal de Sanidad Vegetal.
- Ley General de Vida Silvestre.
- Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA)
- Constituciones y leyes de los Estados en materia indígena y municipal.
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
- Leyes Orgánicas Municipales.
- Reglamentos y bandos municipales que tienen que ver con los usos de suelo.
- Normas Oficiales Mexicanas en materia ambiental, entre otras.

## **VI. Conclusiones y Recomendaciones**

1. En México el reconocimiento de la propiedad social colectiva de la tierra ha permitido conservar los territorios y la diversidad biológica y cultural, son los pueblos indígenas y las comunidades locales y campesinas los que han dado ejemplo al mundo de su capacidad de cuidar, proteger y restaurar el medio ambiente y los territorios. El régimen colectivo de tenencia de la tierra que tenemos en México ha sido reconocido por instancias nacionales e internacionales como un modelo de gestión del territorio que permite un reparto más equitativo de beneficios.
2. Las restricciones al parcelamiento de las tierras de uso común, cuando se trate de selvas y bosques, se encuentran gravemente amenazadas por algunas ventanas que la propuesta de Ley para el Desarrollo Agrario, permitiendo usos agropecuarios, energéticos y mineros correspondientes a un modelo de desarrollo a gran escala que puede amenazar la viabilidad de estos núcleos agrarios. Por otra parte, la instancia que emitirá el dictamen sobre si estas tierras se encuentran en territorio de selvas o bosque será la SEMARNAT, no los titulares de las tierras.
3. La iniciativa de la Ley para el Desarrollo Agrario va sobre las tierras de uso común que representan un 70% de las tierras de propiedad ejidal o comunal, que a su vez son poco más de la mitad de la superficie del país. Corresponde a una visión que busca incorporarlas a la productividad y al desarrollo desde el punto de vista mercantil o comercial: No solo se permite la aportación de estas tierras a sociedad civiles y mercantiles, sino también los derechos de usufructo ya sea como ejido o en lo individual los ejidatarios, comuneros y poseionarios en su parte proporcional (su objetivo es la renta), aunado a la cesión de derechos ejidales (incluyendo el uso común).
4. Además de reconocer explícitamente al poseionario en los núcleos agrarios, incluso en las tierras de uso común. El mismo no forma parte de la asamblea, pero sí hace

producir las tierras ejidales o comunales. Por lo mismo, se establece un enfoque productivista, aunque las tierras sigan siendo propiedad social.

5. Al aportar el núcleo agrario o los ejidatarios en lo particular tierras de uso común a las sociedades civiles y mercantiles esa superficie se separa del núcleo agrario y pasa al régimen de propiedad civil; es decir, deja de ser propiedad social.
6. Permite el redestino de tierras de uso común a tierras parceladas, con lo cual los ejidatarios, comuneros y poseionarios se pueden buscar el dominio pleno y desaparecer la propiedad social. Además, se permite explícitamente el redestino de tierras parceladas a asentamientos humanos. Aunque respeta los derechos parcelarios del titular, esto implica que se expidan títulos de solares (propiedad privada) con lo que se afecta la propiedad social, tendiendo a la privatización.
7. Va en la tónica de la reforma al art. 27 constitucional en 1992 y sus diferentes leyes, como la Ley Agraria (que pretenden abrogar para actualizarla). Los documentos, cartografías, títulos, certificados, contratos y otros documentos que se generaron con los programas del PROCEDE, FANAR y RRAJA son válidos, no hay marcha atrás.
8. Se permite todo tipo de actos jurídicos de aprovechamiento y uso de las tierras de los núcleos agrarios. La única condición es que sean lícitos.
9. Operativiza aspectos regresivos de la reforma energética (hidrocarburos y electricidad).
10. No reconoce el territorio, aunque use esa palabra en el texto de la iniciativa de ley. No obstante establecer la consulta a núcleos agrarios pertenecientes a pueblos indígenas habría que analizarla detalladamente su reglamentación e implementación.
11. La iniciativa del senador Monreal amplía los sujetos agrarios y los mecanismos de herencia, que pueden darse por cada certificado agrario. Resuelve el problema de muchas comunidades y ejidos, donde los padres quieren dejarle un pedazo de tierra a cada uno de sus hijos e hijas, pero se propiciaría el minifundismo.
12. Actualiza los censos y padrones de ejidos y comunidades, esto es muy importante para la legalidad y certeza de las actas de asamblea ejidales y comunales. Aunque representa un beneficio básico para los núcleos agrarios, también lo es para el sector privado o los inversionistas en propiedad social para que sus negocios e inversiones estén firmes y tengan seguridad.

13. Instrumentaliza y concreta los resultados del PROCEDE, FANAR, RRAJA, (entre los cuales destacan los terrenos en posesión de núcleos agrarios).
14. Un objetivo más de la privatización de la propiedad son las colonias agrícolas y ganaderas que actualmente hay en el país, que es una forma de propiedad mixta, una especie entre propiedad social y propiedad privada, y lo que persigue la iniciativa del senador Monreal es el tránsito hacia la propiedad plena, es decir la propiedad privada.
15. En resumen: Actualiza la situación en el campo mexicano, sobre todo con respecto a la propiedad social. Como se menciona en la exposición de motivos de dicha iniciativa de ley, los núcleos agrarios representan la modalidad de propiedad dominante en el país. La misma iniciativa pone a los núcleos agrarios en sintonía con el capital. Si se llegara a discutir en las cámaras del Congreso de la Unión todavía habría que hacer algunas precisiones sobre los diferentes tipos de tierras: en especial las partes proporcionales de los ejidatarios en las tierras de uso común.