

Los principales actos de disposición de tierras de propiedad ejidal

*José G. Zúñiga Alegría**
*Juan Antonio Castillo López**

Arrendar, hipotecar, dar en usufructo o enajenar, son sólo algunos de los actos jurídicos de disposición de tierras que en la actualidad pueden realizar los sujetos titulares de derechos ejidales. Actos cuya instrumentación y solución de conflictos relacionados no depende exclusivamente de la aplicación del Derecho social, sino también del Derecho privado: Civil y Mercantil, lo que ha conferido una complejidad notable a la rama del Derecho agrario.

Leasing, mortgaging, giving in usufruct or selling, are just some of the acts of disposition of land that the land rights holders can make. Acts whose instrumentation and related conflict resolution does not depend exclusively on the application of Social Law, but also of Private Law: Civil and Commercial, which has given a remarkable complexity of the branch of the Agricultural Law.

SUMARIO: Introducción / I. La propiedad social de la tierra / II. Las reformas de 1992 / III. El ejido y sus diferentes tipos de tierras / IV. Actos de disposición de tierras ejidales / V. Conclusiones / Bibliografía

* Profesores Investigadores del Departamento de Derecho, UAM-A.

Introducción

La fórmula jurídica aplicable en el pasado a las tierras ejidales y comunales en México era simple pero contundente: esta clase de tierras eran inalienables, inembargables e imprescriptibles. Pero la reforma constitucional y legal efectuada durante los primeros meses de 1992 subvirtió el paradigma y en la actualidad las reglas aplicables a las tierras, tanto de ejidos como de comunidades, se han acercado, aunque no confundido, con las de la propiedad clásica o privada, permitiendo a sus titulares un conjunto de actos de disposición que antes les estaban vedados.

El propósito del presente trabajo, circunscrito a la propiedad ejidal, es analizar desde una perspectiva fundamentalmente técnico-jurídica algunos aspectos de los principales actos de disposición de tierras que dentro de ese entorno están facultados a realizar los sujetos involucrados, como son: conceder el uso y goce de manera temporal a terceros, hipotecar el usufructo, enajenar, adquirir el dominio pleno, o aportar a sociedades, dependiendo del tipo de tierras de que se trate; lo que estimamos tiene no sólo una importancia teórica, sino también operativa, dado el cúmulo de consultas, contratos y juicios que a diario tienen lugar al respecto y que no sólo conciernen a postulantes, funcionarios administrativos y judiciales, sino también, y sobre todo, a los ejidatarios titulares de los derechos involucrados, quienes seguramente esperan que las decisiones que van a repercutir en su patrimonio sean tomadas de manera razonada y con apego a derecho, en la lógica, quizá, de un encuentro ideal entre derecho y justicia, que no por ideal se debe dejar de buscar.

I. La propiedad social de la tierra

El concepto de propiedad social se empezó a emplear en algún momento del proceso de reforma agraria en México por los teóricos del derecho agrario para designar genéricamente a dos tipos de propiedad: la comunal y la ejidal,¹ que en la era moderna tenían un origen común: el proceso de redistribución de tierras llevado a cabo, primero, al amparo de la Ley del 6 de enero de 1915, expedida por Venustiano Carranza y después, con base en la Constitución de 1917, que elevó a rango constitucional la propia ley antes referida.

Independientemente de ese origen común, mientras la propiedad comunal derivaba de acciones de restitución a los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades y demás núcleos de población² que habían sido expoliados durante la época independiente, particularmente, durante la dictadura porfirista —para lo cual era

¹ Juan Carlos Pérez Castañeda, *El nuevo sistema de propiedad agraria en México*, México, Textos y contextos, 2002, p. 56.

² Terminología empleada por el artículo 1º de la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920.

indispensable demostrar el hecho de la posesión anterior y de la propiedad de las tierras con base en títulos expedidos durante la Colonia española—, la propiedad ejidal derivaba de acciones colectivas de dotación para los campesinos que, aunque no hubiesen sufrido despojo, cubrieran un cierto perfil y requirieran de tierras para subsistir.³ Incluso, ante las naturales dificultades para acreditar los supuestos de la acción restitutoria, a partir de 1933 se dispuso que al iniciarse un expediente de restitución, de oficio se iniciara otro de dotación para el caso en que la primera resultara improcedente.⁴

Con el empleo del concepto de propiedad social se quiso trazar una línea divisoria entre ésta y los otros dos modelos que integraban el sistema trimodal de la propiedad en México a partir de 1917: la privada y la pública, especialmente la privada, que se decía, gozaba de los atributos clásicos de uso, goce y disposición, en tanto que a la primera sólo correspondían los de uso y goce. En términos prácticos, esto se traducía en la prohibición para los titulares de arrendar, hipotecar o enajenar sus tierras, así como en la limitación para los terceros de embargarlas o intentar adquirirlas mediante prescripción positiva. De ahí la conocida fórmula de que la propiedad social era inalienable, inembargable e imprescriptible.

Las características jurídicas asignadas a las tierras de propiedad social se justificaban bajo el argumento de que evitaban una probable nueva concentración territorial como la que se registró durante el siglo XIX, bajo el empuje de las compañías deslindadoras que despojaron a los pueblos y comunidades de las tierras y aguas que poseían desde tiempos ancestrales, pero que no estaban suficientemente documentadas.⁵ Se creía, no sin razón, que de otorgarles el dominio pleno a los campesinos pronto serían seducidos o esquilmados por negociantes sin escrúpulos para comprarles o arrebatarles sus tierras. Por ello, si bien el texto original del artículo 27 constitucional de 1917 no restringía las facultades de quienes fueran favorecidos por las acciones de restitución o dotación e incluso, no se refería a ejido y comunidad como modalidades específicas de tenencia de la tierra, con el paso del tiempo se fue delineando lo que serían estos dos regímenes como géneros de la propiedad social, así como las restricciones a que estarían sujetos sus titulares.

³ De acuerdo con el artículo 200 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, se requería que los solicitantes fueran mexicanos por nacimiento; mayores de 16 años, o de cualquier edad si tenían familia a su cargo; residieran en el poblado solicitante por los menos desde seis meses antes de la fecha de presentación de la solicitud; trabajaran personalmente la tierra como ocupación habitual; y no poseyeran a nombre propio y a título de dominio tierras en extensión igual o mayor al mínimo establecido para la unidad de dotación; entre otros requisitos.

⁴ Reforma a la fracción VIII del artículo 27 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1933.

⁵ “Desde los años veinte del siglo pasado, la coalición de clases en el poder ha tenido que proteger a los beneficiarios de la reforma agraria de las usurpaciones de la antigua oligarquía latifundista y del capitalismo agrícola salvaje. Con tal fin, el medio más sencillo y a la larga el más eficaz era impedir del modo que fuera la entrada de la tierra en los circuitos del mercado.” Michel Gutelman, *Capitalismo y reforma agraria en México*, Era, 1974, pp. 151 y 152.

Sección Artículos de Investigación

La hoy derogada Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, establecía claramente en los artículos 52, primer párrafo, y 55:

ART. 52.- Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto.

ART. 55.- Queda prohibida la celebración de contratos de arrendamiento, aparcería y de cualquier acto jurídico que tienda a la explotación indirecta o por terceros de los terrenos ejidales y comunales, con excepción de lo dispuesto en el artículo 76.

Las excepciones previstas el artículo 76, se referían a:

I. Mujer con familia a su cargo, incapacitada para trabajar directamente la tierra, por sus labores domésticas y la atención a los hijos menores que de ella dependan, siempre que vivan en el núcleo de población;

II. Menores de 16 años que hayan heredado los derechos de un ejidatario;

III. Incapacitados.

IV. Cultivos o labores que el ejidatario no pueda realizar oportunamente aunque dedique todo su tiempo y esfuerzo.

De acuerdo con el mismo artículo, para hacer efectiva cualquiera de las excepciones, los interesados debían solicitar autorización por escrito a la asamblea general de ejidatarios o comuneros del núcleo agrario respectivo, quien previa comprobación de los hechos podría concederla por un año, con posibilidades de renovación.

Otros aspectos que también pueden verse como excepciones a la regla de inmovilidad jurídica impuesta a la propiedad social, eran la facultad de un ejidatario para permutar su parcela con otro ejidatario,⁶ así como la de designar a quien debía sucederle en sus derechos agrarios en caso de fallecimiento.⁷ Facultad esta última que no era absoluta, pues debía elegir a una sola persona que además dependiera económicamente de él y siguiendo un orden estricto en el que en primer lugar estaban su cónyuge e hijos; en segundo lugar, a falta de los primeros, la persona con la que hubiere hecho vida marital; y en tercero, de no existir los anteriores, cualquier otra persona.⁸

⁶ Artículo 79 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

⁷ *Ibid.*, artículo 81.

⁸ *Idem.*



Se creía, no sin razón, que de otorgarles el dominio pleno a los campesinos pronto serían seducidos o esquilados por negociantes sin escrúpulos para comprarles o arrebatarles sus tierras.

Pero las reformas legales de 1992, que si bien no eliminaron del todo las restricciones a que estuvieron sujetas las tierras de propiedad social y que las mantuvieron inmovilizadas por más de siete décadas, sí las flexibilizaron lo suficiente como para permitir su entrada a los circuitos comerciales e incluso, si los titulares así lo deciden, para adquirirlas en plena propiedad privada.

II. Las reformas de 1992

Estas reformas, que fundamentalmente consistieron en la modificación del artículo 27 de la Constitución General de la República⁹ y la expedición de una nueva ley reglamentaria,¹⁰ que derogó a la Ley Federal de la Reforma Agraria vigente a partir de 1971, se concretaron en cuatro aspectos básicos que impactaron a la propiedad social: primero, el fin del reparto agrario; segundo, la posibilidad de que sociedades civiles y mercantiles pudieran adquirir terrenos rústicos; tercero, la creación de los tribunales agrarios; y cuarto, la flexibilización de las normas que prohibían a ejidatarios y comuneros realizar actos de disposición sobre sus tierras.

⁹ Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992.

¹⁰ *Ídem.*

Sección Artículos de Investigación

Las reformas, producto de políticas neoliberales y globalizadoras que en aquel entonces se empezaban a aplicar en nuestro país,¹¹ tuvieron como propósito la entrada a los circuitos comerciales de millones de hectáreas que, utilizando la expresión decimonónica aplicable en ese entonces a la propiedad eclesiástica, se encontraban amortizadas jurídicamente, así como la consiguiente apertura de nuevas posibilidades de acumulación y explotación para el capital, tanto nativo como transnacional. Para ello era necesario concluir el reparto gratuito de tierras a cargo del Estado y autorizar la creación de la propiedad societaria, pero, sobre todo, abrir cauces por los que la propiedad social pudiera fluir sin cortapisas al patrimonio de quien pudiera adquirirlas.

Por sí solas las reformas no modificaron el panorama anterior, como sería, por ejemplo, si hubieran dispuesto que a su entrada en vigor toda la propiedad social se transformara en propiedad privada. En lugar de ello, los cambios fueron pensados para que se dieran de una manera gradual, dependientes de la voluntad de los titulares de las tierras, pero seguramente en la lógica de que inexorablemente se llevarían a cabo bajo el empuje de las leyes del mercado, una vez que los cauces habían sido abiertos.

Durante los 19 años que han transcurrido a partir de 1992, miles de hectáreas han pasado al dominio pleno para después ser enajenadas,¹² y aunque los movimientos registrados aún no han llevado a la desaparición de la propiedad social, sí permiten afirmar que hoy en día existe un dinámico mercado de tierras ejidales y comunales en México, que debe ser estudiado. Por lo que a nosotros respecta, nos interesa en este momento el análisis técnico-jurídico de los principales actos de disposición de que pueden ser objeto las diferentes clases de tierras que existen al interior de los ejidos, dejando para un estudio posterior los que se refieren a las tierras de las comunidades.

Lo anterior, en la lógica de que con independencia de los motivos reales que animaron las reformas, y que es claro no antepusieron los intereses de los campesinos a los del capital, sólo el adecuado conocimiento y manejo de las leyes puede permitir a los involucrados llevar a cabo de la mejor manera posible los actos de disposición que hoy en día están autorizados a realizar.

III. El ejido y sus diferentes tipos de tierras

Como lo mencionamos, el ejido tuvo su origen en las acciones de dotación de tierras llevadas a cabo por el Estado al amparo de la Ley del 6 de enero de 1915 y de la Constitución de 1917, delineándose con el transcurso del tiempo, en las subsecuentes

¹¹ José G. Zúñiga Alegría, y Juan A. Castillo López, “La revolución de 1910 y el mito del ejido mexicano”, *Alegatos*, núm. 75, UAM-A, mayo-agosto de 2010, México, pp. 515 y 516.

¹² *Ibid.*, pp. 516-519.

leyes reglamentarias que estuvieron en vigor, los rasgos jurídicos que le caracterizaron y que lo mantuvieron como una modalidad de propiedad distinta a la propiedad privada o plena.

Se estima que al finalizar el reparto agrario se habían creado 27 mil 410 ejidos por todo el país, beneficiando a 2 714 285 campesinos y abarcando una superficie cercana a 85 millones de hectáreas.¹³ Estos datos son reveladores de la importancia que tenía esta clase de propiedad —que prácticamente abarcaba la mitad del territorio nacional— y, por ende, de los intereses económicos que podían estar detrás de una liberalización que permitiera su adquisición por agentes privados.

Hasta el día de hoy, la naturaleza jurídica del ejido, es la de una persona de naturaleza moral, con personalidad jurídica y patrimonio propio, representada por el comisariado ejidal, a quien supervisa el consejo de vigilancia, y cuyas decisiones más importantes son tomadas por la asamblea general, en la que participan todos los ejidatarios.¹⁴

El ejido puede ser propietario de tres diferentes clases de tierras: parceladas, de uso común y destinadas al asentamiento humano. Las primeras “son aquellas cuyo aprovechamiento, usufructo y beneficio corresponde a los ejidatarios en lo individual y han sido delimitadas y asignadas por acuerdo de asamblea en los términos que fija la ley”.¹⁵ Las segundas, que la Ley Agraria define por exclusión, diciendo que son “aquellas tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas”,¹⁶ pueden ser aprovechadas indistintamente por la comunidad para distintos propósitos como la cacería, la recolección de leña, de frutos o el pastoreo de ganado. Y como no han sido asignadas de manera individual a los ejidatarios, pero aun así tienen derechos sobre ellas, que ejercen por medio de la asamblea, podemos afirmar que esos derechos derivan de un régimen de copropiedad adaptado a la naturaleza del régimen ejidal al que pertenecen. Por último, las tierras destinadas al asentamiento humano son aquellas donde se ubica el poblado ejidal y al interior de éste, los solares o predios en que los ejidatarios construyen su casa habitación.¹⁷ En cuanto a estos últimos, cabe señalar que desde antes de 1992, una vez asignados pertenecían en dominio pleno de sus titulares, por lo que las reformas no introdujeron ningún cambio significativo en relación a ellos.

Los actos de disposición que actualmente los ejidatarios pueden llevar a cabo sobre las tierras del ejido dependen del tipo de tierras de que se trate, pudiendo ejercitar algunas de manera individual y otras sólo por conducto de la asamblea, como órgano supremo del ejido integrado por todos los ejidatarios del núcleo de población.

¹³ Censo Agropecuario y Ejidal de 1991.

¹⁴ Artículo 27, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁵ Raúl Lemus García, *Derecho agrario mexicano*, 8ª ed., México, Porrúa, 1996, p. 416.

¹⁶ Artículo 73.

¹⁷ *Ibid.*, artículos 63-72.

IV. Actos de disposición de tierras ejidales

A este respecto, nos interesa el estudio de los siguientes actos de disposición: a) el otorgamiento del uso y goce a favor de terceros; b) la hipoteca del usufructo; c) la enajenación de parcelas; d) la adquisición del dominio pleno de las mismas, y; d) la aportación de tierras de uso común a sociedades civiles o mercantiles.

IV. I. Otorgamiento del uso y goce a favor de terceros

Esta facultad, prevista en los artículos 45 y 79 de la Ley Agraria (en adelante L.A), aplica tanto para las tierras parceladas como para las de uso común, con la diferencia de que mientras en el primer caso puede ser ejercida libremente por cada ejidatario, en el segundo la decisión es competencia exclusiva de la asamblea.

El artículo 79 enuncia de manera ejemplificativa una serie de actos de disposición que tendrían como finalidad conceder el uso y goce de tierras a terceros, como son: usufructo, aparcería, mediería, asociación, arrendamiento “o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley”.

La mayoría de estos actos son exclusivamente de tipo oneroso, es decir, su realización supone que quien recibe la tierra para su explotación deberá de cubrir una contraprestación que puede ser en dinero o en especie, según lo pactado por las partes. La excepción la constituye el usufructo, que puede ser de naturaleza onerosa o gratuita. Por ello, una pregunta pertinente sería si los ejidatarios pueden o no conceder el usufructo gratuito de tierras a favor de terceras personas, e incluso, si en la expresión “o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley” del artículo 79 quedarían comprendidos otro tipo de actos como el comodato, de naturaleza exclusivamente gratuita.

La tesis que a continuación se transcribe da una respuesta negativa a la cuestión planteada en primer término, señalando que los fines de las reformas de 1992 fueron elevar las condiciones de vida de los ejidatarios y aumentar sus ingresos, lo que no se conseguiría con el usufructo gratuito.

Novena Época
Registro: 176073
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tesis Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XXIII, Enero de 2006
Materia(s): Administrativa
Tesis: III.3o.A.57 A
Página: 2521

USUFRUCTO PARCELARIO. LOS ARTÍCULOS 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VIGENTE A PARTIR DEL 7 DE ENERO DE 1992, 45 Y 79 DE LA LEY AGRARIA, PUBLICADA EL 26 DE FEBRERO DEL MISMO AÑO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, PROHÍBEN QUE SE OTORQUE A TÍTULO GRATUITO, AUN TRATÁNDOSE DE UN HIJO DEL EJIDATARIO.

De una interpretación teleológica y sistemática de los artículos 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente a partir del 7 de enero de 1992, 45 y 79 de la Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de febrero del mismo año se advierten elementos suficientes para considerar que está prohibido el usufructo parcelario a título gratuito, aun tratándose de un hijo del ejidatario, pues ello desvirtúa los fines de la reforma del citado artículo constitucional y de la emisión de la Ley Agraria, consistentes, fundamentalmente, en permitir a los ejidatarios celebrar contratos como los de aparcería, mediería, asociación, arrendamiento, o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, para elevar la producción y productividad de su parcela, y así incrementar sus ingresos y nivel de vida, lo que no ocurriría con el usufructo gratuito, precisamente porque aquéllos no recibirían con ello beneficio económico alguno.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO.

Amparo directo 406/2004. Miguel Santos Arroyo. 11 de octubre de 2005. Mayoría de votos. Disidente: Elías H. Banda Aguilar. Ponente: José Manuel Mojica Hernández. Secretaria: Dolores Esperanza Fonseca Zepeda.

Por mayoría de razón, creemos que los ejidatarios tampoco estarían autorizados para conceder el uso y goce de sus tierras mediante comodato, ya que éste siempre será a título gratuito y nunca a título oneroso.

Por otra parte, con independencia del acto jurídico que tenga lugar, su duración deberá ser acorde al proyecto productivo correspondiente, no mayor a 30 años prorrogables, según lo dispone el artículo 45. Por tal razón, si se llegara a pactar un plazo mayor tendría que reducirse hasta el límite legal. Ahora bien, en cuanto a la posibilidad de prórroga, esta podría contemplarse desde la celebración del contrato respectivo, sujeta a la exclusiva voluntad de quien va a explotar la tierra o bien, pactarse por ambas partes antes de que el contrato venza, atendiendo al criterio general de que no se puede prorrogar lo que ya no existe. Pero también hay una tercera posibilidad, aplicable exclusivamente al contrato de arrendamiento, llamada tácita reconducción, que opera cuando el arrendatario no desocupa y entrega el bien al término del contrato, caso en el cual éste se prorroga por tiempo indeterminado,

Sección Artículos de Investigación

pudiendo terminar a voluntad de cualquiera de las partes mediante un aviso dado a la otra *con un año de anticipación*.¹⁸

A este respecto es importante considerar que la L.A. no regula a detalle ninguno de los contratos mencionados; por tanto, se deberá estar a lo dispuesto por el artículo 2º de ese mismo ordenamiento, que prevé la aplicación supletoria de la legislación civil federal y, en su caso, mercantil, según la materia de que se trate. A estos ordenamientos legales habrá que remitirse en todo momento para precisar los requisitos formales, personales y reales, derechos y obligaciones de las partes, así como los modos de terminación de cada acto jurídico.

IV. 2. La hipoteca del usufructo

Esta facultad la prevé el artículo 46 de L.A., que dispone en el primer párrafo:

El núcleo de población ejidal, por resolución de la asamblea, y los ejidatarios en lo individual podrán otorgar en garantía el usufructo de las tierras de uso común y de las tierras parceladas, respectivamente. Esta garantía sólo podrán otorgarla a favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales.

Se trata de una facultad que, como la antes analizada, está referida tanto a las tierras parceladas como a las de uso común, en el entendido de que en el segundo caso es competencia de la asamblea de ejidatarios. Ahora bien, a pesar de que el artículo citado no emplea la palabra *hipoteca*, sino la de *garantía*, debe estimarse que se trata de un derecho real de garantía en su modalidad de hipoteca. En efecto, es un derecho real porque faculta al titular a actuar sobre una cosa,¹⁹ en este caso, un inmueble, como lo es la tierra; y se trata de una hipoteca porque en México sólo existen dos derechos reales de garantía: la prenda y la hipoteca, pero la primera sólo recae sobre bienes muebles,²⁰ en tanto que la segunda lo puede hacer sobre muebles e inmuebles²¹ y generalmente es sobre estos últimos.

No obstante, no se trata de la hipoteca convencional de naturaleza civil en la que se compromete el elemento disposición, también conocido como *nuda propiedad* y que puede tener como consecuencia el remate judicial del bien o su adjudicación.

¹⁸ Artículos 2478 y 2487 del Código Civil Federal.

¹⁹ “El derecho real tiene por objeto inmediato precisamente la actividad de su titular; es el derecho a la propia conducta cuando se refiere a las cosas y tiene por deber jurídico correlativo el deber de abstención impuesto a los demás sujetos dentro de cada orden jurídico. Oscar Morineau, *Los derechos reales y el subsuelo en México*, 2ª ed., México, FCE-UNAM, 1997, p. 32.

²⁰ Artículo 2856 del Código Civil Federal: “La prenda es un derecho real constituido sobre un bien mueble enajenable para garantizar el cumplimiento de una obligación y su preferencia en el pago”.

²¹ “La hipoteca es un derecho real que se constituye sobre bienes determinados, generalmente inmuebles, enajenables, para garantizar el cumplimiento de una obligación principal, sin desposeer al dueño del bien gravado, y que otorga a su titular los derechos de persecución de venta y de preferencia en el pago, para el caso de incumplimiento de la obligación.” Rafael, Rojina Villegas, *Compendio de derecho civil (contratos)*, 19ª ed., México, Porrúa, 1988, t. IV, p. 392.

cación al acreedor si el deudor no paga. En esta hipoteca *sui generis* sólo queda comprometido el usufructo de la tierra; de manera que si el titular de la misma no liquida su adeudo, la consecuencia no será la pérdida del bien, sino exclusivamente la pérdida temporal del usufructo, que en adelante le corresponderá al acreedor hasta por el plazo pactado, para que recupere su crédito.²² Con ello se puso un candado para evitar que los ejidatarios llegaran a perder la nuda propiedad al hipotecar, sin embargo, estamos de acuerdo con el notario Pablo Prado Blagg,²³ quien supone que difícilmente una institución bancaria estaría dispuesta a participar en una oferta crediticia de esta índole.

Otro candado es que la garantía sólo podrá otorgarse a favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que los titulares de la tierra tengan relaciones de asociación o comerciales. Aquí el propósito seguramente fue que los fondos sean empleados en actividades productivas que faciliten el retorno del capital y no para cubrir necesidades domésticas o de otra índole que pudieran dificultar el pago del crédito. Adicionalmente, están previstos requisitos formales, como son la constitución de la garantía ante fedatario público y su inscripción en el Registro Agrario Nacional.²⁴ También se prevé la obligación para el acreedor de promover ante el tribunal agrario en caso de que el deudor no pague, negándole la posibilidad de hacer efectiva directamente la garantía constituida;²⁵ esto en evidente protección de los dueños de la tierra.

Otro candado es que la garantía sólo podrá otorgarse a favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que los titulares de la tierra tengan relaciones de asociación o comerciales.

IV. 3 Enajenación de parcela

Sin duda, la prerrogativa que tiene un ejidatario de enajenar su parcela es una de las más radicales a que dio origen la reforma de 1992, solamente superada por las que veremos en los siguientes puntos, ya que implica transmitir de manera definitiva todos sus derechos sobre ella, a diferencia de las vistas con anterioridad en las que sólo está en juego el aprovechamiento temporal de la superficie de tierra.

El artículo 80 de L.A., autoriza este tipo de disposición, al establecer:

ART. 80.- Los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población.

²² Artículo 46, segundo párrafo, de L.A.

²³ Pablo Prado Blagg, "Los contratos en materia agraria", *Podium notarial*, núm. 29, junio de 2004, México, p. 89.

²⁴ Artículo 46, tercer párrafo, de L.A.

²⁵ *Ibid.*, segundo párrafo.

Sección Artículos de Investigación

Para la validez de la enajenación se requiere:

- a). La manifestación de conformidad por escrito de las partes ante dos testigos, ratificada ante fedatario.
- b). La notificación por escrito al cónyuge, concubina o concubinario y los hijos del enajenante, quienes, en ese orden, gozarán del derecho del tanto, el cual deberán ejercer dentro del término de treinta días naturales contados a partir de la notificación a cuyo vencimiento caducará tal derecho. Será aceptable para este efecto la renuncia expresada por escrito ante dos testigos e inscrita en el Registro Agrario Nacional, y
- c). Dar aviso por escrito al comisariado ejidal.

Realizada la enajenación, el Registro Agrario Nacional, procederá a inscribirla y expedirá los nuevos certificados parcelarios, cancelando los anteriores. Por su parte, el comisariado ejidal deberá realizar la inscripción correspondiente en el libro respectivo.

El primer aspecto a considerar es que el término *enajenación* o *enajenar* significa transmitir el dominio de una cosa o de un derecho;²⁶ se trata de un concepto genérico que cuando involucra al derecho de propiedad comprende diversas especies de actos jurídicos, entre los más comunes: compraventa, donación, permuta y herencia. No se incluye la cesión de derechos porque lo que en estos casos se llega a denominar así al transferir la propiedad, ya sea a título oneroso o gratuito, en realidad es una compraventa o una donación, respectivamente, y no una cesión de derechos, debido a que esta última no tiene como función transmitir derechos reales, sino ceder un crédito o ceder una deuda,²⁷ que no es el caso.

En términos del artículo transcrito, también habría que excluir la herencia, que se encuentra expresamente regulada por otras disposiciones, específicamente por los artículos 17-19 de L.A. Por tanto, quedarían como aptas para ese propósito la compraventa, la donación y la permuta.

Llama la atención que un ejidatario esté facultado para donar su parcela, pero que esté impedido para otorgar su uso y goce gratuitamente, según lo vimos en el punto IV.1, no obstante, la jurisprudencia que más adelante reproduciremos, bajo el rubro “Derechos parcelarios. El derecho del tanto sólo opera cuando su transmisión se realiza a título oneroso”, así lo confirma.

El primer requisito para la enajenación, previsto en el inciso a), se refiere a la forma que ha de revestir el acto jurídico respectivo, que es la de un contrato privado, por escrito, celebrado ante testigos y ratificado ante fedatario público. Es importante advertir que la participación de fedatario público no convierte el contrato privado

²⁶ *Diccionario jurídico*, <http://www.lexjuridica.com/diccionario.php>

²⁷ *V.* artículos 2029 y 2051 del Código Civil Federal.

en escritura pública; sigue siendo un documento privado, sólo que de mayor valor probatorio que si no hubiere sido ratificado.

El propósito de prescindir de la escritura pública es hacer menos oneroso el acto de enajenación para las partes, pues con motivo de ella se causan altos honorarios del fedatario público que interviene, impuestos y derechos que no aplican tratándose de un contrato privado. No obstante, aquí también llama la atención que para constituir como garantía el usufructo de una parcela se prevea que deba hacerse ante fedatario público, protocolizándose en escritura pública, pero no suceda lo mismo en caso de enajenación, a pesar de que por ser un acto más radical, justificaría con mayor razón que se observaran esas disposiciones.

El segundo requisito, contenido en el inciso b), se refiere al derecho del tanto de que gozan la cónyuge, concubina o concubinario y los hijos del enajenante, en ese orden, con motivo de la enajenación. Genéricamente, este derecho es la preferencia que la ley establece, en determinados casos y a favor de ciertos sujetos, para adquirir en igualdad de condiciones que un tercero, lo que el propietario vaya a enajenar,²⁸ en este caso, la parcela ejidal. Requisito que el ejidatario debe cumplir notificando por escrito a las personas mencionadas, quienes dentro del término de 30 días naturales, contados a partir de la notificación, podrán ejercitar su prerrogativa, en el entendido de que si no lo hacen la misma caducará. Pero también se prevé que “Será aceptable para este efecto la renuncia expresada por escrito ante dos testigos e inscrita en el Registro Agrario Nacional”. No obstante, esto último no sustituye la notificación; para que los interesados renuncien primero deberán estar informados de la enajenación que se pretende realizar; en todo caso, la ventaja será que la notificación podrá ser verbal en lugar de escrita, considerando que su importancia pasa a segundo término si los destinatarios enseguida renuncian por escrito, ante testigos, y la renuncia es inscrita en el Registro Agrario Nacional.

El tercero y último requisito, contemplado en el inciso c), consiste en el aviso por escrito que se debe dar al comisariado ejidal, que se justifica por la función que este órgano colegiado, integrado cuando menos por un presidente, un secretario y un tesorero propietarios y sus respectivos suplentes, cumple como encargado de la representación y gestión administrativa del núcleo de población.

Realizada la enajenación, se prevé que el Registro Agrario Nacional procederá a inscribirla y expedirá los nuevos certificados parcelarios, cancelando los anteriores. Por su parte, el comisariado ejidal deberá realizar la inscripción correspondiente en el libro respectivo.

Independientemente de la aparente sencillez con que está regulado este acto de disposición, existen cuestiones que ameritan un estudio más detenido, como son,

²⁸ Sobre el derecho del tanto, retracto y preferencia por el tanto, se puede consultar el trabajo de los mismos autores, en José G. Zúñiga Alegría, y Juan A. Castillo López, “El derecho del tanto en el régimen de propiedad y condominio para el Distrito Federal”, *Alegatos*, núm. 71, UAM-A, enero-abril de 2009, México, pp. 73-78.

Sección Artículos de Investigación

ante la omisión de la propia L.A., las consecuencias de que alguno de los requisitos legalmente previstos no se reúna y, en todo caso, los sujetos que estarían legitimados para impugnar la enajenación que en esos términos se haya llevado a cabo.

Respecto de la primera cuestión, de inicio hay que señalar que los indicados como requisitos en tres incisos no son los únicos; también habrá que incluir el expresado al principio del artículo, referido a la necesidad de que la enajenación se efectúe a favor de otro ejidatario o vecindado del mismo núcleo de población, y no de cualquier otra persona.

En la terminología de L.A., núcleo de población significa ejido, a veces también se emplea la expresión núcleo agrario; así, la enajenación sólo es factible a favor de otros ejidatarios o vecindados del mismo ejido y no de uno diferente. Por otra parte, las categorías “ejidatario” y “vecindado” están perfectamente definidas por la misma ley. Respecto de la primera, el artículo 12 señala que “Son ejidatarios los hombres y las mujeres titulares de derechos ejidales” y el artículo 16 se refiere a los documentos con los cuales es posible acreditar esa titularidad. En cuanto a la categoría de vecindado, el artículo 13 indica que son aquellos mexicanos mayores de edad que han residido por un año o más en las tierras del ejido y que han sido reconocidos como tales por la asamblea ejidal o el tribunal agrario competente.

Indiscutiblemente se trata de un requisito adicional que, de acuerdo con la teoría civilista, de aplicación supletoria, como lo es en primer lugar el propio derecho federal de esa rama, se refiere a la legitimación especial exigida a quien adquiere, como requisito de eficacia del contrato respectivo. Al respecto, Ramón Sánchez Meda, dice: “La legitimación es un presupuesto legal de eficacia en los contratos, por virtud de la cual el titular del interés o de la relación jurídica materia del contrato en cuestión puede legalmente ser el emisor de la voluntad, esto es, el autor de la peticitación o de la aceptación en el respectivo acuerdo de voluntades.”²⁹ Y más adelante agrega: “Para que existan *excepciones* a este principio general antes enunciado, es menester que haya de por medio una norma concreta y expresa del legislador, en cualquiera de estos dos sentidos: o bien para *privar* de legitimación, o bien para *dotar* de legitimación.”³⁰

En el caso concreto, el legislador sólo dota de legitimación para celebrar el contrato de enajenación a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población y priva de ella a todos los que no reúnen esa calidad. De acuerdo con el artículo 2226 del Código Civil Federal, el efecto de contravenir una disposición de esta índole es la nulidad absoluta del acto jurídico, de la cual podría prevalerse todo interesado y que no desaparecería ni siquiera por confirmación o prescripción. No obstante, existen tesis aisladas de jurisprudencia que van en un sentido totalmente contrario, como son las siguientes:

²⁹ Ramón Sánchez Meda, *De los contratos civiles*, 9ª ed., México, Porrúa, 1988, pp. 74 y 75.

³⁰ *Idem.*

Novena Época

Registro: 185434

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XVI, Diciembre de 2002

Materia(s): Administrativa

Tesis: VI.3o.A.111 A

Página: 755

CESIÓN ONEROSA DE DERECHOS AGRARIOS. EL NÚCLEO DE POBLACIÓN CARECE DE LEGITIMACIÓN ACTIVA EN LA CAUSA PARA INCOAR LA CORRESPONDIENTE ACCIÓN DE NULIDAD.

Si en un juicio agrario la pretensión litigiosa se hace consistir en la nulidad de un contrato de cesión onerosa de derechos, sin que se vislumbre la intención de los contratantes que participaron en esa cesión de que la parcela sea excluida del régimen jurídico ejidal para conformarse como de dominio pleno, ello pone de manifiesto que los derechos colectivos del núcleo ejidal no se ven afectados, toda vez que se trata de una controversia sobre la validez de un contrato celebrado respecto de los derechos agrarios de un ejidatario en función con su parcela, en la que no se atenta contra la integridad de los bienes ejidales, ni se trastoca derecho colectivo alguno. De esta suerte, si el núcleo de población, por conducto de su órgano de representación, demanda la anulación de un contrato oneroso de cesión de derechos, celebrado bajo el auspicio del artículo 80 de la Ley Agraria, es inconcuso que ese acto jurídico de traslación de derechos implica, de manera exclusiva, la eventual afectación de los derechos del cedente, así como de sus sucesores preferentes; empero, no lesiona los derechos colectivos del poblado, ya que el citado acto no modifica la dotación de tierras otorgadas al ejido, que subsiste sin alteración alguna. Por ende, en este caso, el núcleo de población no está legitimado activamente en la causa para demandar la nulidad de un contrato de cesión onerosa de derechos agrarios.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 228/2002. Poblado de Pericotepec, Municipio de Tlacoatepec de Benito Juárez, Puebla. 26 de septiembre de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretario: Jorge Arturo Porras Gutiérrez.

Sección Artículos de Investigación

Novena Época

Registro: 186585

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tesis Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XVI, Julio de 2002

Materia(s): Administrativa

Tesis: VI.3o.A.84 A

Página: 1295

ENAJENACIÓN DE DERECHOS PARCELARIOS. NULIDAD POR FALTA DEL REQUISITO CONSISTENTE EN QUE EL ADQUIRENTE SEA EJIDATARIO O AVECINDADO DEL MISMO NÚCLEO DE POBLACIÓN. SÓLO ESTÁ LEGITIMADO PARA INVOCARLA AQUEL QUE DEMUESTRE PRECISAMENTE ESAS CALIDADES.

En un juicio de nulidad de actos y contratos que contravienen las leyes agrarias, en términos de la fracción VIII del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, solamente está legitimado para invocar la causal de invalidez de una enajenación de derechos parcelarios por falta del requisito consistente en que el adquirente no sea ejidatario o avecindado del mismo núcleo de población, aquel que demuestre tener cualquiera de esas calidades y que por virtud de ellas pretenda adquirir, ya que así imperativamente lo señala el primer párrafo del artículo 80 de la Ley Agraria, al mencionar: “Los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población.”. En la pretensión de nulidad señalada, carecerán de legitimación el cónyuge o los hijos del titular enajenante, pues a éstos sólo les asiste el derecho del tanto cuando la transmisión es a título oneroso, de conformidad con la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, número 78/2000, emitida en contradicción de tesis, de rubro: “DERECHOS PARCELARIOS. EL DERECHO DEL TANTO SÓLO OPERA CUANDO SU TRANSMISIÓN SE REALIZA A TÍTULO ONEROSO.”, por lo que si al comparecer al juicio agrario el demandante sólo acredita el parentesco con el titular y no así su calidad de ejidatario o avecindado del mismo núcleo de población, es claro que no podría prevalerse de la nulidad que en su caso se pudiera obtener, pues al no poder adquirir como ejidatario o avecindado, en nada le perjudica la ausencia de ese particular elemento contenido en el artículo 80 de la Ley Agraria y así, el juicio deberá ser resuelto en el sentido de que el actor carece de legitimación en la causa, absolviendo al demandado de las prestaciones reclamadas con base en esa causa de nulidad.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo directo 12/2002. Eusebia Guillermina Avilés Contreras. 14 de marzo de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Eduardo Edmundo Rocha Caballero.

La primera tesis niega legitimación activa en la causa al núcleo de población, representado por su comisariado ejidal, para pedir la nulidad; mientras que la segunda lo hace con el cónyuge y los hijos del enajenante, y sólo la reconoce a favor de otros ejidatario o vecindados, bajo el argumento de que son los únicos que podrían resultar afectados. Con ello, el Poder Judicial de la Federación se coloca de espaldas al derecho y a la teoría civilista que supletoriamente tendría que aplicar y vuelve nugatorio el requisito previsto, ya que al restringir notablemente el universo de sujetos que se podrían inconformar, abre la puerta para que el acto viciado se convalide, como si la nulidad no fuera absoluta, sino relativa.

Continuando con el análisis de los demás requisitos, la consecuencia de que no se reúna el previsto en el inciso a), será, aquí sí, la nulidad relativa de la enajenación por no haberse observado la forma legalmente prevista, por ejemplo, cuando el contrato es verbal o cuando es escrito, pero faltan los testigos o la ratificación ante fedatario público. Para resolver esta cuestión también es necesario aplicar supletoriamente el Código Civil Federal, que establece en el artículo 2228: “La falta de forma establecida por la ley, si no se trata de actos solemnes, así como el error, el dolo, la violencia, la lesión y la incapacidad de cualquiera de los autores del acto, produce la nulidad relativa del mismo”. Pero a diferencia de la nulidad absoluta, de la cual puede prevalecerse todo interesado, de aquella sólo pueden hacerlo las partes en el contrato, según el artículo 2229, e incluso el artículo 1833 del mismo código faculta a cada una de ellas a exigir a la otra que se le dé al contrato la forma legal.

El requisito contenido en el inciso b), como el que vimos inicialmente, también se relaciona con la legitimación especial para contratar, ya que de no realizarse la notificación que la ley prevé a favor del cónyuge, concubina o concubinario y los hijos del enajenante, ningún tercero, sea ejidatario, vecindado o cualquier otra persona, estaría legitimada para adquirir. Sólo que de no cumplirse con este requisito la consecuencia no sería una nulidad absoluta, sino relativa, que sólo los directamente interesados podrían hacer valer.³¹ También deberá de tomarse en cuenta que la nulidad sólo tendrá lugar cuando la enajenación sea a título oneroso y no a título gratuito, conforme a la siguiente jurisprudencia:

Novena Época
Registro: 191257

³¹ Joaquín Martínez Alfaro, *Teoría de las obligaciones*, 5ª ed., México, Porrúa, 1998, pp. 126-128.

Sección Artículos de Investigación

Instancia: Segunda Sala

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XII, Septiembre de 2000

Materia(s): Administrativa

Tesis: 2a./J. 78/2000

Página: 72

DERECHOS PARCELARIOS. EL DERECHO DEL TANTO SÓLO OPERA CUANDO SU TRANSMISIÓN SE REALIZA A TÍTULO ONEROSO.

De la interpretación armónica de lo dispuesto en los artículos 20, fracción I, 60, 80, 83, 84, 85 y 86 de la Ley Agraria, se concluye que para la validez de la enajenación de derechos parcelarios a título oneroso, resulta indispensable que se notifique al cónyuge e hijos del titular de esos derechos, a efecto de que estén en posibilidad de ejercer el derecho de preferencia previsto por el legislador so pena de nulidad de la venta que se efectúe en contravención a éste, sin que tal prerrogativa resulte procedente tratándose de la transmisión de derechos a título gratuito, pues tal aseveración no encuentra apoyo en precepto jurídico alguno de la ley de la materia ni en la naturaleza del derecho preferencial derivada de diversas disposiciones de la legislación común, supletoria de la Ley Agraria, en términos del artículo 2o. de ese ordenamiento, entre las que destacan las contenidas en los artículos 771, 950, 973, 974, 1292 y 2706 del Código Civil Federal, que regulan el derecho del tanto y en los que se advierte, como denominador común, que las operaciones en que se concede ese beneficio son a título oneroso, estableciendo ese derecho de preferencia a favor, entre otros, de los propietarios de predios colindantes cuando conforme a la ley pueda enajenarse una vía pública, de los copropietarios, coposeedores, herederos, compradores, arrendatarios, familiares y socios a efecto de que opten por adquirir, en igualdad de condiciones a un tercero, un bien o parte de éste que deseen enajenar. Lo anterior permite concluir que en materia agraria debe operar el mismo principio inherente al derecho del tanto, esto es, referirse a operaciones donde existe una contraprestación a título oneroso, en virtud de que el ejercicio de esa prerrogativa supone el cumplimiento, por parte del beneficiado, del precio del bien que se enajena, tal como lo reitera el contenido expreso y literal del artículo 80 de la Ley Agraria. Además en el supuesto de que el ejidatario realizara operaciones a título gratuito, de mala fe y en perjuicio de su cónyuge e hijos, éstos en ejercicio de las acciones derivadas de la donación o de la simulación, previstas en las disposiciones civiles supletorias, podrán solicitar ante el tribunal correspondiente la declaración de que tales operaciones son inoficiosas o nulas.

Contradicción de tesis 37/2000-SS. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Tercer Circuito y Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito. 11 de agosto del año 2000. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

Tesis de jurisprudencia 78/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dieciocho de agosto del año dos mil.

Ahora bien, en materia civil, cuando no se respeta el derecho del tanto que tienen ciertos sujetos, como los copropietarios dentro del régimen de copropiedad, para adquirir en igualdad de circunstancias que un tercero la parte alícuota que uno de ellos desee enajenar, se les reconoce a los primeros, a su elección, el derecho de pedir la nulidad del acto jurídico ilegal, o bien la acción de retracto, consistente en la facultad de subrogarse en los derechos y obligaciones del adquirente ilegal.³² Pero en materia agraria, de manera inexplicable, el Poder Judicial de la Federación ha negado la segunda posibilidad a los familiares del enajenante, no obstante que, por lo general, como en la copropiedad, si deciden denunciar la ilegalidad no es sólo porque deseen que las cosas vuelvan al estado que tenían antes de la enajenación, sino convertirse en propietarios, lo cual sólo conseguirían con la acción de retracto. El criterio a que nos referimos y que constituye jurisprudencia, es el que a continuación se transcribe:

Novena Época

Registro: 187462

Instancia: Segunda Sala

Jurisprudencia

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
XV, Marzo de 2002

Materia(s): Administrativa

Tesis: 2a./J. 13/2002

Página: 231

PARCELAS EJIDALES. SI SE ENAJENAN SIN DAR EL AVISO A QUIENES TIENEN EL DERECHO DEL TANTO, ÉSTOS PUEDEN EJERCER LA ACCIÓN DE NULIDAD, NO LA DE RETRACTO.

De la interpretación armónica de lo dispuesto en los artículos 80, 83 y 84 de la Ley Agraria, aparece que para la validez de la enajenación a un tercero, de derechos parcelarios a título oneroso, resulta indispensable que el titular de esos derechos notifique a las personas con derechos preferentes los términos de dicha enajenación, a efecto de que estén en posibilidad

³² José G. Zúñiga Alegría, y Juan A. Castillo López, *op. cit.*, p. 75.

Sección Artículos de Investigación

de ejercer el derecho del tanto previsto por el legislador; así mismo, se establece que la falta de aviso trae consigo la nulidad de la venta, de donde se infiere que ésta es la acción que tienen a su alcance aquellos a quienes no se dio dicho aviso, siendo inexacto, por tanto, que opere la acción de retracto, con base en el artículo 1292 del Código Civil Federal, ya que éste sólo instituye a favor de los coherederos que no han sido notificados para el ejercicio del derecho del tanto, la acción de nulidad, al disponer que la venta no producirá efecto legal alguno, sin que existan elementos que permitan inferir que de dicho numeral deriva, en materia agraria, una acción implícita de retracto, puesto que la subrogación de derechos y obligaciones debe emanar de una disposición legal, además de que el retracto en cuanto se resuelve en una subrogación, excluye a la nulidad, porque en aquél sólo existe sustitución del comprador por el que tenía el derecho del tanto, de tal manera que dicha institución presupone, como requisito esencial, la validez de la enajenación, no su nulidad. En tales condiciones, si el artículo 80 de la Ley Agraria es claro al establecer la nulidad como consecuencia jurídica por violación al derecho del tanto, y si del artículo 1292 no deriva expresamente un alcance distinto como es la acción de retracto, es evidente que no procede la aplicación supletoria de la legislación civil, por estar resuelta la situación jurídica que se plantea en la Ley Agraria.

Contradicción de tesis 104/2001-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo del Octavo Circuito y Segundo del Décimo Octavo Circuito. 8 de febrero de 2002. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

Tesis de jurisprudencia 13/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del quince de febrero de dos mil dos.

En cuanto al requisito del inciso c), que consiste en dar aviso por escrito de la enajenación al comisariado ejidal, no se precisa quién debe hacerlo, si el enajenante o quien adquiere; tampoco se indica el momento en que debe llevarse a cabo. Respecto de lo primero, es lógico pensar que sea quien adquiere, ya que al hacerlo se convierte en ejidatario y le interesa que el comisariado ejidal realice la inscripción correspondiente en el libro respectivo, como lo previene el último párrafo del artículo en estudio; pero el efecto será el mismo si lo hace el enajenante, ya que lo importante es que el aviso se concrete. En relación a lo segundo y conforme al mismo párrafo antes citado, el aviso deberá tener lugar después de que el Registro Agrario Nacional inscriba la enajenación y expida el nuevo certificado parcelario a nombre del adquirente (aspecto que será abordado más adelante), ya que el documento obtenido por el interesado le será de utilidad para acreditar que es el nuevo titular de la parcela, y para sustentar el propio aviso al comisariado ejidal.

El aviso tiene la naturaleza de un acto condición, cuya ausencia afectaría de nulidad la enajenación realizada; no obstante, sería una nulidad relativa que sólo los interesados podrían hacer valer y que se podría subsanar simplemente efectuándolo

en cualquier momento posterior a la intervención del Registro Agrario Nacional, en virtud de que no existe plazo perentorio para llevarlo a cabo.

Por otro lado, del texto vigente del artículo 80 no se desprende la obligación para ninguna de las partes de notificar al Registro Agrario Nacional la enajenación efectuada. Pareciera que éste tuviera que actuar de oficio, incluso adivinando las operaciones que se lleven a cabo para poder cumplir con sus funciones, cuando en realidad uno de los principios que norman la actuación de las instituciones registrales en nuestro país es el de *rogación*,³³ conforme al cual, para que una determinada inscripción se realice, debe de existir la petición de la parte interesada o de la autoridad al órgano respectivo, sin que este último pueda actuar oficiosamente en ningún caso.

Independientemente de ello, quien deberá de estar más interesado en la participación del Registro Agrario Nacional es quien adquiere, ya que aparecerá como titular de la parcela en los archivos de la institución y el certificado de derechos parcelarios que ésta le expida será un documento público que hará prueba plena de su titularidad, tanto en juicio como fuera de él.³⁴ Además, en caso de conflicto entre un derecho inscrito frente a otro no inscrito, el que prevalecerá será el primero, en aplicación de los principios de *inscripción* y de *prioridad*.³⁵ Por ejemplo, cuando después de una primera enajenación no inscrita el titular anterior vuelve a vender la parcela a otra persona y esta operación se inscribe, es la que prevalecerá aunque haya sido posterior, y el primer adquirente, aunque tenga acción en contra del doble enajenante para la devolución del pago que hizo, no será el titular de la parcela que adquirió. Pero es importante aclarar que si bien la notificación atiende al propio interés de quien adquiere, en los términos antes expresados, no es obligatoria y por tanto su omisión no produce la inexistencia ni la nulidad del acto jurídico realizado.

En caso de conflicto entre un derecho inscrito frente a otro no inscrito, el que prevalecerá será el primero, en aplicación de los principios de inscripción y de prioridad.

IV. 4 La adquisición del dominio pleno de la superficie parcelaria ejidal

Como mecanismo para la conversión del régimen jurídico de las parcelas ejidales, el artículo 81 de la L.A. prevé la posibilidad de que los ejidatarios adquieran el domi-

³³ “*Principio de Rogación*.- El registrador no puede registrar de oficio, aunque conozca el acto o hecho que válidamente haya de dar origen a un cambio en los asientos del registro. Se requiere que alguien se lo pida; que alguien haga una solicitud. Esta necesidad de instancia, es lo que se conoce con el nombre de Principio de Rogación.” Carral y de Teresa, Luis, *Derecho notarial y derecho registral*, 13ª ed., México, Porrúa, 1995, p. 251.

³⁴ Artículo 150, L.A.

³⁵ *Idem.*, además *cfr.* Bernardo Pérez Fernández del Castillo, *Derecho registral*, 6ª ed., México, Porrúa, 1997, pp. 73-113.

Sección Artículos de Investigación

nio pleno. Al concretarse esto, las superficies involucradas dejarán de ser ejidales, pasarán a la órbita de la propiedad privada y en adelante se registrarán, ya no por normas de Derecho Agrario, sino por disposiciones de derecho común, es decir, por los códigos civiles de las entidades que correspondan a su ubicación.

Para llevar a cabo este acto de disposición, dada la importancia que tiene, y a diferencia de los que antes hemos analizado, se requiere no sólo la participación del titular, sino también de la asamblea ejidal, ya que en un primer momento a ésta corresponde tomar la resolución general de autorizar a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno,³⁶ mientras que en un segundo momento, quienes así lo deseen podrán acudir al Registro Agrario Nacional para solicitar que su parcela sea dada de baja y se les expida un nuevo título de propiedad, que ahora deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad de la entidad correspondiente.³⁷

La asamblea sólo puede tomar esa decisión si la mayor parte de las parcelas del ejido han sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios en términos del artículo 56 de la L.A., es decir, si en el ejido se ha instrumentado con esos alcances el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE),³⁸ que desde la entrada en vigor de las reformas de 1992 ha venido regularizando la tenencia de la tierra ejidal en todo el país y expidiendo los títulos correspondientes. También de esto se desprende que aun cuando la asamblea haya tomado válidamente la resolución, si la parcela de algún ejidatario todavía no ha sido certificada, el titular no podrá adquirir el dominio pleno hasta en tanto no se cumpla con ese requisito.

No obstante la prevención de que adquirido el dominio pleno de una parcela ésta se registrará en adelante por disposiciones del derecho común, la propia L.A. norma algunos de los aspectos del primer acto de enajenación que sobre ella se lleve a cabo. En primer lugar, prevé un derecho del tanto a favor de determinadas personas;³⁹ en segundo lugar, establece una exención de impuestos para el enajenante, siempre y cuando quien adquiera sea una persona ajena al núcleo de población ejidal,⁴⁰ y en tercer lugar, determina que la enajenación deberá hacerse cuando menos al precio de referencia que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito.⁴¹

El derecho del tanto previsto en este caso es a favor de los familiares del ejidatario 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. La norma no precisa a qué familiares del enajenante se refiere, si únicamente al cónyuge, concubina o concubinario y a los hijos, o también a otros más lejanos, incluidos

³⁶ Artículo 23, fracción IX y 81, L.A.

³⁷ *Ibid.*, artículo 82.

³⁸ *Cfr.*, Reglamento de la L.A. en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares.

³⁹ Artículo 84, L.A.

⁴⁰ *Ibid.*, artículo 86.

⁴¹ *Idem.*

a los que no son consanguíneos sino por afinidad. Consideramos que a todos, pues donde la norma no distingue no se vale distinguir. Pero esto no significa que se les deba de notificar personalmente a cada uno de ellos, incluidos a los demás que la ley menciona y que no son familiares, ya que se prevé una notificación universal por conducto del comisariado ejidal. Para este efecto, el ejidatario puede optar por realizarla con la participación de dos testigos o mediante fedatario público, y acto seguido el comisariado deberá de publicar de inmediato, en los lugares más visibles del ejido, el aviso correspondiente. A partir de la notificación así realizada, los titulares del derecho gozarán de 30 días naturales para hacerlo efectivo, en el entendido de que si no lo hacen caducará una vez transcurrido el plazo señalado. También se prevé que en caso de que se presente ejercicio simultáneo del derecho, con posturas iguales, el comisariado ejidal, ante la presencia de fedatario público, realizará un sorteo para determinar a quién corresponde la preferencia.

Fuera de los aspectos mencionados, los demás se rigen por el derecho común. Así, respecto de una determinada enajenación se puede presentar la peculiaridad de que, dependiendo de la controversia que surja, va a ser el derecho aplicable, e incluso el tribunal que sea competente para conocer. Por ejemplo, en un conflicto relacionado con el derecho del tanto regulado por la L.A., desde luego será aplicable esta ley, pero supletoriamente el Código Civil Federal, y quien tendría que conocer sería el tribunal unitario agrario competente.⁴² Pero si se trata de una controversia relacionada con los derechos y obligaciones del contrato de enajenación, por ejemplo, la entrega del bien o el pago del precio, que no tengan que ver con el derecho del tanto, deberá de aplicarse el Código Civil de la entidad respectiva y tendrá que resolver el juez del lo civil local.

Consideramos desafortunado que así sea, ya que se puede prestar a confusión. Hubiera sido mejor, en congruencia con la disposición que dice que adquirido el dominio pleno de una parcela ésta se registrará en adelante por las disposiciones del derecho común, que ésta se aplicara en todos los casos, sin reservar, como se hace, ningún aspecto a la L.A. y eventualmente al conocimiento de los tribunales agrarios.

Por otra parte, la adquisición del dominio pleno no significa que el ejidatario, ahora convertido en propietario privado, o quien adquiriera en virtud de la primera o ulteriores enajenaciones que se lleven a cabo, pueda variar sin más el uso del suelo de la parcela destinándola a uno distinto, por ejemplo, el uso urbano, ya que propiedad privada en ningún caso es sinónimo de libertad absoluta en esa materia, y si bien la adquisición del dominio pleno sería el primer requisito tendiente a ese fin, no es el único, ya que además se requiere que las superficies respectivas se encuentren ubicadas en el área de crecimiento de un centro de población; que no estén en zonas naturales protegidas; que la incorporación se sujete a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos; y que se respete el derecho de preferencia de los gobiernos de los estados y municipios establecido por la Ley

⁴² Artículo 18, fracción IX de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.



La adquisición del dominio pleno no significa que el ejidatario, ahora convertido en propietario privado, o quien adquiera en virtud de la primera o ulteriores enajenaciones que se lleven a cabo, pueda variar sin más el uso del suelo de la parcela destinándola a uno distinto, por ejemplo, el uso urbano.

General de Asentamientos Humanos cuando los terrenos se ubiquen en áreas declaradas reservadas para el crecimiento de un centro de población, de conformidad con los planes de desarrollo urbano municipal.⁴³

Dado el número de requisitos y por ende la diversidad de trámites que el propietario de una parcela tendría que realizar ante autoridades municipales, estatales y federales para conseguir la autorización, que además no se le otorgaría si su parcela es la única, ya que la urbanización implicaría el trazo de calles, avenidas, reservar otros espacios públicos, introducir servicios, etc., el cambio de uso de suelo sólo resulta viable si involucra varias parcelas, quizá la mayoría o todas las del ejido, e incluso también las tierras de uso común. No obstante, como el proceso aún así resulta complejo, a menudo, y después de adquirir el dominio pleno, los ejidatarios optan por enajenar las parcelas a especuladores inmobiliarios que las acaparan para después hacer ellos los trámites y quedarse con todos los beneficios de la urbanización; o peor aún, al margen de toda norma y sin haber hecho la conversión a propiedad privada, los propios ejidatarios fraccionan y enajenan para uso urbano, con todos los inconvenientes que esto representa, no sólo para ellos y quienes así adquieren, sino

⁴³ Artículos 87-89, L.A.

para la planeación y sustentabilidad urbana, que de esta manera resultan seriamente afectadas.

IV. 5 Aportación de tierras de uso común a sociedades

Por decisión de los ejidatarios, una parte o la totalidad de las tierras de uso común de un ejido puede aportarse a sociedades mercantiles o civiles en las que participen.⁴⁴ La aportación supone la búsqueda de beneficios materiales relacionados con los proyectos productivos a los cuales se pretendan destinar las tierras, y está sujeta a una serie de requisitos:⁴⁵

1º) La decisión deberá tomarla la asamblea de ejidatarios, ya que se trata de tierras que no han sido fraccionadas ni asignadas individualmente, sobre las que, según lo mencionamos, los ejidatarios tienen un derecho de copropiedad de índole agraria;

2º) El proyecto de desarrollo y de escritura social respectivos serán sometidos al análisis de la Procuraduría Agraria, quien deberá emitir opinión en un término no mayor a 30 días hábiles, para ser considerada por la asamblea al adoptar la resolución correspondiente. Independientemente de ello, el ejido pueda recurrir a los servicios profesionales que considere pertinentes. Estas opiniones, incluida la de la Procuraduría Agraria, no son vinculantes, ya que la asamblea puede tomarlas o no en cuenta, en el entendido de que la decisión final sólo a ella corresponde;

3º) En la asamblea que se realice se deberá determinar si las acciones o partes sociales de la sociedad van a pertenecer al núcleo de población ejidal o a los ejidatarios individualmente considerados, de acuerdo con la proporción que les corresponda, según sus derechos sobre las tierras aportadas. En el primer caso, quien participaría legalmente como socio sería la persona moral ejido, mientras que en el segundo, participarían los ejidatarios como personas físicas, adquiriendo la disposición legal de las acciones que les correspondan, lo que significa que podrán transmitir las libremente, ya sea a título oneroso o gratuito y, con ello, los derechos sobre las tierras aportadas.

4º) El valor de las acciones o partes sociales que correspondan al ejido o a los ejidatarios deberá ser cuando menos igual al precio de referencia que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, hoy Instituto de Administración y Avalúo de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito;

5º) Tomando en cuenta que las sociedades pueden integrarse exclusivamente por ejidatarios o por estos y socios externos, tanto personas físicas como morales; en el segundo caso, el ejido o los ejidatarios, según corresponda, tendrán el derecho irrenunciable de designar un comisario que informe directamente a la asamblea del ejido, con las funciones que sobre la vigilancia de las sociedades prevé la Ley Gene-

⁴⁴ *Ibid.*, artículo 75.

⁴⁵ *Idem.*

Sección Artículos de Investigación

ral de Sociedades Mercantiles. Además, si los interesados no designan comisario, la Procuraduría Agraria, bajo su responsabilidad, deberá hacerlo; y

6º) Este tipo de sociedades deberán ajustarse a las disposiciones previstas en el Título Sexto de la L.A., que se refiere a la extensión máxima de tierra de que pueden ser propietarias sociedades agrícolas, ganadera o forestales y los controles a que están sujetas para que no rebasen el límite legalmente permitido.⁴⁶ Pero si la sociedad respectiva tiene un objeto distinto a la actividad agrícola, ganadera o forestal, no le serán aplicables las disposiciones del título mencionado.

La serie de requisitos establecidos giran en torno a dos actos jurídicos fundamentales: la asamblea de ejidatarios en que se tome la resolución correspondiente y la protocolización en escritura pública de la aportación de tierras que se lleve a cabo, en la que se deberá establecer si las acciones o partes sociales van a corresponder al ejido o a los ejidatarios individualmente considerados, el valor de las mismas y la designación de comisario. Por este motivo, los ejidatarios deberán de ser escrupulosos en cuidar, entre otros aspectos, que al realizar la asamblea la convocatoria se haya expedido con la anticipación debida, que exista quórum, que la decisión la tome la mayoría legalmente calificada y que concurra un fedatario público y un representante de la Procuraduría Agraria;⁴⁷ también que en la escritura correspondiente se consigne la información requerida, ya que de faltar algún elemento la aportación de tierras será nula y cualquier interesado la podrá hacer valer.⁴⁸

Por otra parte, y tomando en cuenta que este tipo de aportación es en propiedad plena, a diferencia de la modalidad vista en el punto IV.1, en que sólo se transmite el usufructo temporal, la ley prevé dos derechos de preferencia para el ejido o los ejidatarios, según corresponda, en caso de liquidación de la sociedad:⁴⁹ el primero es respecto de los demás socios, para recibir tierra en pago de lo que les corresponda en el haber social; y el segundo es, en todo caso, para la compra de aquéllas superficies que aportaron al patrimonio de la persona moral. En ambos supuestos, claro está, siempre y cuando al ocurrir la liquidación las tierras aún estén en el patrimonio de la sociedad.

Por último, cabe hacer notar que la incorporación legal de tierras de uso común al desarrollo urbano sólo se puede realizar por medio de dos mecanismos: el primero,

⁴⁶ *Ibid.*, artículos 125-133. La extensión máxima de tierra que puede detentar una sociedad es 25 veces el límite establecido para la pequeña propiedad individual, y deberán de participar tantos socios como veces se rebase ese límite. Al efecto, se tomará en cuenta la participación de cada individuo, ya sea directamente o a través de otra sociedad. También existe un control a través de las acciones ‘T’ que les corresponden a las personas físicas o sociedades que aportaron tierra al patrimonio de una sociedad emisora o capital para su adquisición, ya que los individuos no podrán detentar más acciones que las equivalentes al límite de la pequeña propiedad individual, mientras que las sociedades deberán ajustarse al límite de 25 veces la propiedad antes mencionada.

⁴⁷ *Ibid.*, artículos 24-28.

⁴⁸ *Ibid.*, artículo 28.

⁴⁹ *Ibid.*, artículo 75.

mediante la extinción del ejido, prevista en el artículo 29, cuando ya no existan condiciones para su permanencia, caso en el que, previa liquidación de las obligaciones subsistentes, ese tipo de tierras se asignarán en pleno dominio a los ejidatarios de acuerdo a los derechos que les correspondan, excepto cuando se trate de bosques o selvas tropicales. Enseguida, observando los requisitos que analizamos en el punto anterior, los ejidatarios podrían urbanizar sus tierras. El segundo mecanismo es precisamente aportar directamente las tierras de uso común a una sociedad civil o mercantil para que sea ella quien se encargue del proyecto, pudiendo incluso los ejidatarios en lo individual aportar para el mismo fin las parcelas sobre las que hubieren ya adquirido el dominio pleno. Fuera de estos dos mecanismos, no existe otro, debido al carácter de copropiedad que tienen las tierras de uso común.

V. Conclusiones

Los actos jurídicos de disposición que en la actualidad los ejidatarios pueden llevar a cabo sobre las tierras del ejido van a depender del tipo de superficie involucrada. Si bien, tanto las tierras parceladas como las de uso común pueden entregarse a terceros para su uso y disfrute y también pueden ser hipotecadas; la enajenación, conservando su carácter ejidal, así como la adquisición del dominio pleno, están reservadas para las primeras. Por su parte, la aportación plena al patrimonio de sociedades civiles o mercantiles sólo aplica para las segundas, ya que, mientras sean ejidales, las tierras parceladas sólo pueden aportarse en uso y goce y no en propiedad a esa clase de personas morales.

Pero, con independencia del tipo de tierras, a los diferentes actos de disposición que sobre ellas se pueden llevar a cabo les resulta aplicable no sólo el derecho estrictamente agrario sino también, supletoriamente, el derecho privado: civil o mercantil, dependiendo de la materia de que se trate. Esto se debe a que hubiera sido difícil detallar en la nueva ley reglamentaria las instituciones recién introducidas, de raigambre netamente civil, como el arrendamiento, el usufructo, la aparcería, la hipoteca, etc. Para dar una idea de ello basta señalar que el Código Civil Federal contiene 3 074 artículos, contra sólo 200 de la nueva Ley Agraria.

El efecto de lo anterior ha sido la pérdida de autonomía para la rama social del derecho agrario que hoy en día, se puede afirmar, es de carácter mixto y un mayor nivel de exigencia para los profesionales que se dedican a ella, ya que no sólo deberán de conocer de derecho agrario en estricto sentido, sino también de derecho civil y mercantil; derecho privado en sentido amplio.

Bibliografía

- Carral y de Teresa, Luis. *Derecho notarial y derecho registral*, 13ª ed., México, Porrúa, 1995.
- Chavéz Padrón, Martha. *El derecho agrario en México*, 13ª ed., México, Porrúa, 2000.
- Cruz Rodríguez, Ma. Soledad. *Propiedad, poblamiento y periferia rural en la zona metropolitana de la ciudad de México*, México, Red Nacional de Investigación Urbana, 2001.
- Diccionario Jurídico. <http://www.lexjuridica.com/diccionario.php>
- Gutelma, Michel. *Capitalismo y reforma agraria en México*, México, Era, 1974.
- Ibarra M., Jorge Luis. “¿Hacia el fin del derecho y el corporativismo agrario?”, en David Chacón Hernández y Francis Mestries Benquet, (coords.), *Debate sobre las reformas al agro mexicano*, México, UAM-A, 1993, pp. 21-46.
- Lemus García, Raúl. *Derecho agrario mexicano*, 8ª ed., México, Porrúa, 1996.
- Martínez Alfaro, Joaquín. *Teoría de las obligaciones*, 5ª ed., México, Porrúa, 1998.
- Medina Cervantes, José Ramón. *Derecho agrario*, México, Harla, 1987.
- Morineau, Oscar. *Los derechos reales y el subsuelo en México*, 2ª ed., México, FCE-UNAM, 1997.
- Pérez Castañeda, Juan Carlos. *El nuevo sistema de propiedad agraria en México*, México, Textos y contextos, 2002.
- Pérez Fernández del Castillo, Bernardo. *Derecho registral*, 6ª ed., México, Porrúa, 1997.
- Prado Blagg, Pablo. “Los contratos en materia agraria”, *Pódium notarial*, núm. 29, junio de 2004, México, pp. 87-90, <http://www.juridicas.unam.mx/public/librev/rev/rev/podium/cont/29/prlpr16.pdf>
- Rojina Villegas, Rafael. *Compendio de derecho civil (contratos)*, 19ª ed., t. IV, México, Porrúa, 1988.
- Sánchez Medal, Ramón, *De los contratos civiles*, 9ª ed., México, Porrúa, 1988, p. 618
- Zúñiga Alegría, José G. y Juan A. Castillo López, “El derecho del tanto en el régimen de propiedad y condominio para el Distrito Federal”, *Alegatos*, núm. 71, UAM-A, enero-abril de 2009, México, pp. 69-96.
- _____. “La revolución de 1910 y el mito del ejido mexicano”, *Alegatos*, núm. 75, UAM-A, mayo-agosto de 2010, México, pp. 597-522.