

El ejido y sus perspectivas

Un enfoque jurídico

*Ignacio Ovalle Fernández**

La problemática rural va mucho más allá del campo jurídico y depende, sobre todo, de definiciones de política que posteriormente el derecho sistematiza. Empero, es también cierto que algunos aspectos jurídicos obstaculizan por sí mismos el cambio y, a la inversa, pueden contribuir a acelerarlo, a esclarecer conflictos y a abrir nuevas expectativas de desarrollo.

En este trabajo se exponen algunas reflexiones en torno a diversas cuestiones de derecho agrario. Sin duda los planteamientos requieren de mayor precisión que la que cabe en estas líneas y ciertamente están recogidos en trabajos de mayor fuste. Sin embargo, sólo se pretende dar atisbos de algunos temas que ameritan estudio.

Elevar el grado de organización y capacitación de los productores e introducir técnicas modernas para el aprovechamiento racional de los recursos es de tal importancia que el futuro del campo mexicano, sin perjuicio de la aplicación de la justicia agraria postergada, depende de ello. Cabe tener presente que será difícil avanzar adecuadamente en estos aspectos si no se cuenta con un instrumental jurídico idóneo.

Las diversas disposiciones jurídicas que sustentan la reforma agraria en México sepultaron en definitiva el viejo sistema de las

haciendas y dieron origen a las nuevas figuras jurídicas en que el agro ha fundado por decenios su esperanza de progreso. Sin embargo, la realidad actual demanda respuestas novedosas que permitan que las instituciones emanadas de la Revolución mexicana se desarrollen a plenitud.

Es falsa la disyuntiva de sostener o rechazar al ejido. Por razones culturales, sociales, históricas, políticas y económicas, no sólo se le debe mantener sino apoyarlo enérgicamente —sobre todo por parte del Estado— con todos los elementos necesarios para su sano desenvolvimiento. La tarea consiste en encontrar las fórmulas que contribuyan a su mejoramiento y su adecuada inserción en los procesos económicos contemporáneos sin afectar su integridad.

Las perspectivas del ejido en México son indisociables de su marco jurídico. Por ello el derecho agrario, además de mantener en vigor los principios que impidan regresar a formas superadas de explotación, debe responder a las nuevas necesidades que, paulatinamente, se han generado.

Así, por ejemplo, la comunidad y el ejido al principio recibieron toda la protección posible del Estado; sin embargo, con el tiempo, la desmedida intervención gubernamental los sofocó, restándoles autonomía e inhibiendo su iniciativa. Todo proyecto fincado en esta suplantación de la participación social propiciará siempre la dependencia, en tanto que la democracia y el verdadero desarrollo suponen protagonismo y corresponsabilidad social generalizados.

* Director General de la Conasupo. Se reproduce la ponencia presentada el 13 de julio de 1990 en la Reunión Especial del Consejo Consultivo de la CNC, celebrada en la ciudad de Querétaro.

Por su parte, los derechos de los auténticos pequeños propietarios son perjudicados por algunos acaparadores de tierra, habidosos para burlar la ley, que con frecuencia simulan ser aquellos. Por ello, en el ejidatario y el campesino sin tierras se desarrolla una explicable desconfianza y tienen propensión a considerar a cualquier propietario como un simulador potencial o real. Esto provoca un estado permanente de inseguridad que a nadie beneficia, pues desnaturaliza el sentido de las luchas campesinas, inhibe las inversiones en el campo y desperdicia en conflictos — muchos de ellos injustificados— las energías sociales que se deberían dedicar al proceso productivo. Para evitar este fenómeno son necesarios instrumentos que esclarezcan los derechos e impidan verdaderamente toda forma de simulación, recurso que la auténtica pequeña propiedad no requiere para prosperar.

Por otro lado, el absurdo anacronismo del latifundio legal, la falta de solidez de los instrumentos catastrales, los procedimientos largos y complejos, el trato inequitativo que se da a los ejidatarios y comuneros cuando sus bienes son afectados por el crecimiento de las ciudades, la precariedad de los medios para hacer valer la inafectabilidad y las duplicaciones administrativas, sobre todo en materia de organización, son ejemplos de cómo algunas normas no responden adecuadamente a las necesidades actuales para que el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad se desarrollen a plenitud.

En este sentido, resulta conveniente estudiar los aspectos jurídicos, a fin de dar el mayor orden y precisión posibles a la definición de los derechos e instrumentos que propicien la justicia y la seguridad en el campo, que son en las que se finca la auténtica movilización productiva de la sociedad civil.

Ignorar algunas de las deficiencias actuales en la materia lleva por los caminos de la resistencia, activa o pasiva, abierta o embosada, pero en todo caso conduce a una enorme improductividad que resta vigor a la nación y posterga el progreso social. A continuación se enuncian algunos temas que ameritarían un análisis más detenido:

1) Para evitar confusiones, con graves consecuencias en la práctica, es necesario que la ley no use de manera indistinta expresiones como núcleo agrario, núcleo de población agrícola, núcleo de población ejidal, ejido y comunidad, sino que utilice únicamente estas dos últimas, según sea el caso.

Esta simplificación terminológica no es simple prurito de formalidad. Por el contrario, tiene la mayor importancia, pues la precisión conceptual es necesaria, a fin de evitar que la personalidad jurídica del ejido continúe siendo objeto de un trato incierto que dificulta severamente su necesaria inserción en los procesos que exige una economía más dinámica o moderna.

Es imprescindible separar conceptualmente al ejido como institución jurídica titular de derechos sobre la tierra, de otros fenómenos que responden a enfoques históricos, sociológicos o políticos, aunque estén estrechamente ligados al origen de cada ejido.

La preexistencia de los núcleos de población ha sido necesaria en los procesos de dotación de tierras. Sin embargo, una vez consumados éstos se continúa confundiendo el concepto de poblado con el de ejido. Con el acto de dotación se da origen a una persona jurídica colectiva que de ningún modo es indefinida. Por el contrario, se mantiene la identificación rigurosa de los titulares

de cada unidad de dotación o ejidatarios. Por otra parte, en el proceso relativo a nuevos centros de población ni siquiera se exige que los solicitantes estén agrupados en un mismo poblado preexistente.

Así, desde un punto de vista estrictamente jurídico, tan inconsecuente sería que las autoridades ejidales —por un impulso autoritario o caciquil— pretendieran, como a veces ocurre, controlar todas las actividades de los poblados, aun las que no están vinculadas al derecho a la tierra, como que —siguiendo un explicable impulso de participación democrática en las decisiones de los pueblos— cada poblador pretendiera ser considerado ejidatario, con los derechos patrimoniales que ello implica. El crecimiento demográfico que ha ocurrido en los núcleos de población desde su dotación y otros factores asociados han provocado una profunda transformación, que se refleja en una mayor demanda de participación en los destinos colectivos. Este fenómeno debe canalizarse de manera adecuada hacia distintas actividades, pero de ninguna manera se debe confundir con la titularidad de los derechos ejidales —derechos sobre la tierra—, a riesgo de aumentar aún más la excesiva parcelación existente.

En definitiva, se requiere dar a cada fenómeno social, económico y político del campo el tratamiento específico que demanda su naturaleza. La actual vaguedad terminológica de la ley no beneficia a los ejidatarios, a los pobladores en general ni a la sociedad rural y nacional en su conjunto. Una economía más dinámica y productiva —base del progreso social— requiere claridad y precisión para discernir tanto los instrumentos como los actores del proceso productivo.

2) Habida cuenta de que cuando un procedimiento de dotación se resuelve en sentido negativo se inicia de oficio otro para constituir un nuevo centro de población, quizá sería conveniente unirlos en uno solo, que podría recibir el mismo nombre que la dotación y que entrañaría un avance en términos de economía procesal.

Aunque se conservara la denominación de uno de los procedimientos, sus características tendrían que modificarse sustancialmente. Así, a los grupos de solicitantes no se les exigiría la preexistencia de un núcleo de población ni que éste se hallara a determinada distancia de las fincas afectables. Aquéllos simplemente señalarían las tierras que en cualquier punto de la República consideren afectables y demanden en su favor. Las autoridades podrían auxiliar en la investigación de dichos terrenos.

3) Al eliminar los requisitos de vecindad se considerarían aptas para la dotación todas las fincas del país cuya superficie exceda los límites de la pequeña propiedad, sin otra condición. Para que esta propuesta funcione se requeriría de un registro nacional que haga posible detectar las simulaciones y, por tanto, impedir la posesión de superficies mayores que las permitidas por la ley. En consecuencia, sería posible declarar la ilegalidad del latifundio e impedir su reconstitución clandestina.

En la actualidad es muy difícil detectar cuándo una persona es dueña de diversos predios que sumados exceden la superficie inafectable, en virtud de que se inscriben en registros de la propiedad correspondientes a distintas entidades federativas y municipios. Por ello convendría establecer un registro único de la propiedad rústica, en el que se concentrara la información y que

podría denominarse, como el actual, Registro Agrario Nacional. En él se inscribirían todos los actos jurídicos realizados en relación con predios rústicos. Aquéllos no inscritos se declararían nulos, además de que las tierras a las que se refirieran —cuando fuesen un traslado de dominio— serían afectables en la totalidad de su superficie. Esta medida —que en realidad es una nueva propuesta— haría que los mejores inspectores fueran los propios adquirentes.

Un registro de esta naturaleza, que sea la única instancia que dé fe pública de las enajenaciones y gravámenes de las fincas rústicas, permitiría disponer de información veraz y actualizada de la propiedad agraria y de sus cambios.

En la actualidad las insuficiencias al respecto dificultan la administración de justicia en la materia. En efecto, la falta de información adecuada perjudica tanto a los solicitantes de tierras, pues desconocen muchas propiedades afectables, como a los auténticos pequeños propietarios que, por falta de una prueba indubitable, son asediados continuamente por demandantes de tierras que los señalan como simuladores.

Para que el sistema descrito funcione sería necesario sobreseer el juicio de amparo si la propiedad no estuviera inscrita en el Registro Agrario Nacional. Como complemento tendría que instituirse un nuevo procedimiento para inconformarse por denegación del registro, señalando que la solicitud haría las veces de inscripción provisional.

Ya que estas medidas harían posible declarar la ilegalidad del latifundio, se suprimiría la obligación del Estado, en la práctica sólo formal, de indemnizar por una afectación agraria.

Estas adecuaciones podrían coadyuvar a la seguridad jurídica tanto de ejidatarios y comuneros como de pequeños propietarios auténticos y no convendrían a los poseedores de superficies mayores que las señaladas para la pequeña propiedad y que quisieran conservar este privilegio.

4) La claridad de las normas que protejan la auténtica pequeña propiedad es vital para la tranquilidad del campo. Sin embargo, algunos factores no favorecen esta necesaria concordia entre la propiedad social y la privada.

En efecto, la inafectabilidad supone el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) una superficie que no exceda la señalada por la ley como inafectable;
- b) que el predio esté en explotación, y
- c) no se posean otras propiedades que, sumadas, rebasen la superficie señalada por la ley como inafectable.

No obstante, los certificados de inafectabilidad sólo acreditan con claridad el primer requisito, pues los otros, por su propia naturaleza, dependen de circunstancias que pueden variar con el tiempo.

Para proporcionar una mayor seguridad jurídica se precisaría de sistemas prácticos, expeditos, que acrediten, también con claridad, los dos últimos requisitos mencionados.

Uno sería establecer la presunción de que las tierras están en explotación, en tanto la autoridad competente no haya hecho una declaratoria de ociosidad. También podría procederse a la inversa si se considerara más conveniente. Lo importante es fijar una presunción.

En el último caso, la inscripción de todas las propiedades rústicas en el registro descrito permitiría acreditar ágil y fehacientemente la superficie que posea una persona y saber de inmediato si hay o no una acumulación ilegal.

5) En forma paralela convendría eliminar otras posibilidades de simulación y, a fin de dar un trato equitativo a los ejidatarios, establecer una nueva norma en que se presuma la acumulación de propiedades cuando las tierras pertenezcan a un menor de 16 años, salvo que las hubiera heredado.

6) Es útil asentar también algunas sugerencias sobre los procedimientos agrarios. En lo que respecta a economía procesal, podrían reducirse los plazos para el desahogo de las diversas etapas de los procedimientos, establecerse notificaciones por lista una vez que éstos se hubieran iniciado formalmente y dotar a las instancias superiores de la facultad de recoger de oficio los expedientes que no se hayan dictaminado oportunamente y fallarlos en definitiva.

7) Asimismo, sería útil establecer otras presunciones. Por ejemplo, en los casos de restitución y dotación, si los afectados no ejercieran su derecho de acudir ante la instancia correspondiente, se tendría por aceptada, sin más trámite, la solicitud de tierras.

8) En relación con el rentismo cabe hacer varias consideraciones. Ante todo, es imperioso reconocer que la renta de parcelas no es un fenómeno excepcional en el ejido mexicano. Es el modo subrepticio por el que muchos ejidatarios obtienen algún ingreso proveniente de la tierra mientras perciben otro adicional por el desempeño de las diversas actividades que han aparecido por el empuje de la incontenible urbanización del país y de las que se generan en la oferta laboral de Estados Unidos.

El rentismo es una refutación socioeconómica a la inmovilidad en la que la ley inútilmente ha pretendido que permanezcan los hombres para que produzcan. Es, en los hechos, una contundente demostración de que el legislador, con el sano propósito de evitar la reconcentración de la tierra, impuso exigencias irrealizables o de que los tiempos han cambiado, o ambas cosas a la vez. Lo cierto es que las normas que prohíben el trabajo asalariado y obligan al trabajo personal de la tierra ameritan revisión. Pareciera que se ha confundido el justo afán de distribuir la tierra con el de distribuir a los hombres en la tierra, casi podría decirse, de "sembrar a los hombres en la tierra", al imponerles restricciones severísimas a su movilidad. Es como si a cada ejidatario se le hubiera dicho: "esta es tu tierra, no te muevas de aquí". Y sin embargo, se mueve. A semejanza de lo ocurrido con el derrumbe de otros dogmas, las leyes naturales o las necesidades humanas verdaderas terminan por imponerse. Posponer su reconocimiento no es prenda de raciocinio ni herramienta del progreso humano.

Con tal inamovilidad no es posible concebir cómo se elevará la productividad en el campo, pues la ley condena a la improductividad al obligar a que una cantidad excesiva de hombres continúe labrando en forma personal tierras que, con los adelantos técnicos y la capacitación, requieren cada vez de menos brazos.

¿Sería la solución crear una clase ociosa en el campo restando esa energía a otras actividades productivas? De ninguna manera. Ese desperdicio no lo merece el país ni millones de hombres que buscan la oportunidad de adquirir otras habilidades que les ofrezcan nuevas opciones para su desarrollo.

La realidad se impone, pero ante la rigidez jurídica se ha optado por la simulación, que, en el caso del rentismo, provoca la injusticia de que las condiciones las fije el capital y todas las sanciones posibles recaigan sobre el ejidatario, la parte débil de la relación. Además, éstas son severas, pues generalmente implican la pérdida de la unidad de dotación.

El país no puede ignorar esta grave situación. La actitud responsable consiste en reconocer los hechos en su real dimensión y normar cuidadosamente para cancelar el rentismo leonino sustituyéndolo por diversas formas de asociación entre ejidatarios e inversionistas, de las que ya existen ejemplos beneficiosos para ambos. Sería conveniente legislar a efecto de que los derechos del sector social no puedan transgredirse ni por voluntad expresa de las partes, siguiendo en este punto la filosofía tutelar de la legislación del trabajo. En la hipótesis más adversa debería establecerse que los convenios respectivos fueran al menos objeto de un registro que permita reclamar su cumplimiento. En la actualidad, el ejidatario se entrega, por necesidad, a la presión y a las condiciones impuestas por el capital sin que el Estado lo proteja.

Para facilitar este tipo de operaciones es conveniente terminar con la idea de un campesino atado indefectiblemente a la tierra por su trabajo personal —que no puede delegar—, rescatar la concepción de sus derechos como los de cotitular del patrimonio colectivo de una empresa social y reconocerle mayor libertad en el ejercicio de ese derecho patrimonial sin que, en todo caso, se afecte la integridad del ejido. Desde luego toda forma de asociación deberá depender por entero de la voluntad de las partes y no de una acción generalizadora, ni mucho menos compulsiva, del Estado.

Por tanto, es perfectamente posible conciliar los derechos económicos de una empresa colectiva fundamental en México, como el ejido, con los requerimientos de la modernidad. No obstante, ello exige asumirlo como verdadera empresa, con personalidad jurídica bien definida y con autoridades propias capaces de autogobernarse sin las limitaciones derivadas de un paternalismo hoy anacrónico. En este sentido, debiera revisarse el actual modo de manejar los fondos comunes ejidales. Hay dos tipos de participación estatal: una de apoyo y otra intrusiva, cuando no usurpadora, del protagonismo democrático y de derechos económicos. La que interesa fortalecer, y mucho, es la primera.

9) Hay muchos otros temas sobre los que cabe hacer propuestas, como las contradicciones en la definición de la pequeña propiedad ganadera y los cultivos de tratamiento agrario preferente. Asimismo, respecto a intensificar la descentralización procesal; simplificar las vías para la resolución de conflictos intercomunales e interejidales, y, sobre todo, cómo fortalecer la personalidad jurídica del ejido, impidiendo que se dé en su interior cualquier otra que implique derechos sobre la tierra. En armonía con esto es necesario, como se dijo, fortalecer la capacidad de autogobierno de las autoridades ejidales y comunales. Por ello sería conveniente suprimir todos los preceptos y las prácticas que propicien

la intervención innecesaria de dependencias gubernamentales en actos que deben confiarse por entero a los propios ejidatarios y comuneros, en su calidad de ciudadanos aptos para resolver las cuestiones que atañen a su patrimonio y a su organización interna. En este sentido se precisa de una profunda revisión del manejo de los fondos comunes ejidales.

10) En relación con el acelerado crecimiento urbano del país, sería conveniente actualizar los mecanismos actuales. Así, podría ser útil introducir modalidades que contribuyan a resolver racional y oportunamente los efectos del anárquico crecimiento de las ciudades en los bienes ejidales y comunales. Entre otras soluciones podrían celebrarse convenios entre el Gobierno federal y los ejidatarios o comuneros, en los que se estableciera que si éstos se comprometen a respetar un plano regulador y a ceder una parte de la superficie en favor del Gobierno federal, estatal o municipal para la realización de obras y servicios (jardines, programas de habitación popular, etc.), aquél podría extender patentes de enajenación para que el ejido transmita directamente los bienes y se transforme en empresa administradora de su propio patrimonio, ahora urbano.

Las ventajas que ofrecería un mecanismo de esta naturaleza son, entre otras:

a) los ejidatarios y comuneros recibirían directamente la plusvalía del suelo urbano;

b) se ampliaría la oferta de suelo urbano, sin riesgo jurídico para los adquirentes, lo que, además, favorecería construcciones más formales en períodos más tempranos;

c) se realizaría fácil y previsoramente la planeación de los asentamientos humanos;

d) la sociedad obtendría, sin ninguna erogación, reservas territoriales para fines públicos;

e) los gobiernos locales podrían organizar adecuada y oportunamente su régimen fiscal y estar en condiciones de proporcionar a tiempo los servicios que demandan los asentamientos urbanos.

Es cierto que desde hace años se realiza una meritoria tarea de regularización, pero el hecho de que ésta sea *ex post*, es decir que regularice algo irregular, evidencia que no es el mejor modo de enfrentar el problema, si es posible anticiparlo.

11) Finalmente, cabe referirse a la utilidad que tendría un ejercicio encaminado a distinguir con mayor claridad las funciones administrativas de las jurisdiccionales, en la actualidad fundidas en las estructuras existentes, lo que no siempre permite obtener los mejores resultados en ambas. De ahí que pudiera ser beneficioso que todo lo referente a cuestiones de organización, capacitación, registro, procuración y otras, correspondiera a una instancia administrativa, y que, en cambio, todo lo controvertible se confiara, como ya hace años se ha sugerido, a la atención de un tribunal.

No obstante, la SRA debería tener líneas de autoridad bien definidas, pero distintas para cada estructura, a semejanza de lo que ocurre con la STPS en relación con los asuntos administrativos y litigiosos de carácter laboral. □