

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 80 DE LA LEY AGRARIA, A CARGO DEL DIPUTADO JAVIER GALVÁN GUERRERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado integrante de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, en ejercicio, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 80 de la Ley Agraria, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

El Banco Mundial reconoce que la pobreza, la marginación y la indigencia en el campo y los municipios mexicanos es alarmante, y ha venido creciendo de manera importante en los últimos diez años; de 1995 a 2004 aumentó 25%.

El campo y las comunidades rurales de nuestro país atraviesan por una grave y compleja crisis multidisciplinaria: económica, educativa y cultural; los conflictos agrarios que, por su duración y gran complejidad, lesionan gravemente el estado de derecho de las comunidades rurales y ejidos que aún no cuentan con la seguridad jurídica que la ley les otorga.

En los inicios del siglo XX, durante el periodo de Porfirio Díaz el autoritarismo, la violencia que ejercían los órganos represores del Estado, la ausencia de democracia y la concentración de la riqueza y tierras alcanzaron los puntos más álgidos, lo que propició el movimiento armado de 1910.

Durante este periodo, de poco más de diez años que duró la Revolución Mexicana, se proclamaron planes y se emitieron leyes las cuales en su mayoría tenían un apartado agrario. Sobresalen en este periodo el Plan de Ayala, emitido por Emiliano Zapata; la Ley Agraria de 1915, emitida por Venustiano Carranza en Veracruz; y la Constitución de 1917, que integró en su artículo 27 las formas de tenencia de la tierra, y muy especialmente estableció la restitución de tierras a las comunidades indígenas que fueron despojadas de ellas, la dotación de tierras a pueblos que carecieran de éstas, expropiando para ello propiedades que no estaban legalmente establecidas.

En los periodos presidenciales de Obregón y Calles se consideró al ejido como una forma transitoria de tenencia de la tierra, con Calles se creó la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Agrícola; sin embargo, no se le concedió la importancia que requería el problema agrario.

En el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) se realizaron reformas a varias leyes, entre ellas el artículo 27 constitucional; se creó el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en sustitución de la Comisión Nacional Agraria y se instituyeron las Comisiones Agrarias Mixtas en cada entidad federativa, con la representación de las organizaciones de campesinos locales.

Durante esta administración se realizaron grandes repartos de tierras a pueblos que carecían de ellas, con lo cual se inició un cambio radical en la estructura de la tenencia de la tierra, pero respetándose la pequeña propiedad agrícola en explotación, otorgando al ejido los apoyos financieros para su explotación.

En las cuatro administraciones presidenciales posteriores se continuó orientando fuertes inversiones al sector rural y se continuó con el reparto de tierras, con lo cual sector agrario jugó el papel central en el desarrollo de la economía del país, teniendo índices de crecimiento superior al de la población y a su demanda alimentaria.

Para la segunda mitad de la década de los sesentas decrecieron los apoyos financieros al sector rural y reparto de tierras, lo que ocasionó su estancamiento.

Los años setenta se caracterizaron porque avecindados, hijos de ejidatarios, jornaleros agrícolas y trabajadores migrantes se adhirieron a organizaciones campesinas para realizar demanda de tierras, invadiendo en muchos casos propiedad privada; sin embargo, no en todos los casos fue positiva la gestión para dotar de tierra a los peticionarios.

La política sectorial no dio la importancia que se requería para resolver la problemática agraria y los apoyos al sector rural no fueron suficientes para promover el aumento en la producción primaria, que diera cobertura a la demanda nacional y mantenerlo dentro de un rango de competitividad con los mercados externos.

En la década de los ochentas el país entró en crisis económica, ocasionando con ello que se destinaran menores recursos al campo, lo que provocó que disminuyera la producción y se perdiera productividad en el agro.

Para dar el impulso que requería el sector primario, en 1992, durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, se reformó el artículo 27 constitucional, se promulgó la Ley Agraria (derogando la Ley Federal de Reforma Agraria) la cual determinó la creación de la Procuraduría Agraria y la transformación del Registro Agrario Nacional en un órgano desconcentrado de la SRA; la emisión de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, mediante la cual se crearon los Tribunales Agrarios en todo el país, y se dio por concluido el reparto agrario.

El objetivo de todos estos cambios era el quitar obstáculos al mercado de tierras, posibilitando a los ejidatarios el ser propietarios de sus parcelas con la opción para su venta; inducir a la integración de unidades de producción mayores que fueran más rentables; y propiciar la participación de particulares y sociedades mercantiles para dinamizar la producción agrícola, principalmente.

A doce años de haberse promulgado la Ley Agraria, según informes de la Secretaría de la Reforma Agraria a fines de 2003, a través del Procede se ha avanzado significativamente en la certificación y titulación del 78.6% de los núcleos agrarios del país, con lo cual se da la certeza jurídica que se requiere para el desarrollo de las actividades económicas y sociales.

Se estima que en 2004 el país registra una población de 105.3 millones de habitantes, de quienes 24.5% se ubican en el medio rural (casi 26 millones de personas).

Del total de la superficie de la República Mexicana 11% se destina a la agricultura, 57% es de agostadero y no cultivable, 26% de bosques y el restante 6% a otros usos.

La superficie agrícola 19.1 millones de hectáreas son cosechadas (14.2 millones de hectáreas son de temporal y 4.9 millones cuentan con riego).

La evolución propia de la sociedad en el transcurso del tiempo, y con ello de la problemática que aqueja al sector rural, ha propiciado que las leyes y reglamentos en que se sustenta la reforma agraria hayan tenido modificaciones y adecuaciones constantes, con el propósito de perfeccionar los procedimientos a la situación que se vive en el sector y a los cambios en las políticas sectoriales y económicas de su momento.

El fracaso de la política sectorial, desde el punto de vista económico, se refleja en el hecho de que se haya perdido competitividad con los mercados externos (como es en el caso de la relación que se tiene con Canadá y USA dentro del TLCAN y reducido la producción, lo que se ha traducido en el incremento de importación de productos básicos y estratégicos y por ende en un peligro real de perder la soberanía alimentaria, y poner a la población rural, (ejidatarios y comuneros, principalmente) en condiciones de extrema pobreza.

Es pertinente señalar que independientemente de los errores que en política sectorial haya incurrido el Gobierno Federal, en los últimos 40 años, la problemática que actualmente se tiene en el sector rural se debe también a las crisis económicas recurrentes a que se ha enfrentado el país; malas decisiones de política económica; vulnerabilidad de México ante variables externas.

No obstante, ha tenido resultados positivos desde el punto de vista social, destacando la estabilización del medio rural durante décadas, que permitió el surgimiento de un Estado fuerte; de organizaciones campesinas con capacidad de negociación ante los Gobiernos Federal y estatales y con las instituciones de apoyo al sector; la creación de instituciones agrícolas relacionadas con el otorgamiento de créditos, de asistencia técnica, de investigación y organización; de apoyo para la producción de insumos; y de un avance en infraestructura social (vías de comunicación, escuelas, centros de salud) y productiva (sistemas de irrigación) en el medio rural.

La situación en el campo requiere infinidad de modificaciones a la Ley Agraria vigente, con el propósito de crear las condiciones que propicien un incremento en la producción y productividad agropecuaria para dar respuesta a la demanda nacional; lograr la autosuficiencia alimentaria, elevar la competitividad con los mercados externos; e impulsar la creación de fuentes de ingreso y empleo en el sector rural.

En este contexto, la reforma agraria debe estar ligada a las actividades productivas del sector rural, desde su planeación, producción y vinculación con todas las cadenas productivas hasta la comercialización de los productos, dadas condiciones que impone una economía globalizada, y los acuerdos comerciales firmados con otros países, y como un imperativo para disminuir las asimetrías que se tienen con los mercados externos, lograr la independencia y soberanía alimentaria, considerada esta como un asunto de seguridad nacional, así como promover acciones de desarrollo social que mejoren las condiciones y niveles de vida de la población rural.

Ante la gran problemática que se genera con la migración de habitantes del sector rural a las zonas urbanas, se plantea la imperiosa necesidad de que la legislación agraria fomente en forma directa la generación de alternativas de empleo e ingreso en sus lugares de origen y las diversas regiones que conforman el país, principalmente en aquellas con menor nivel de desarrollo, mediante la integración proyectos productivos y servicios básicos.

Vincular la Ley Agraria con la normatividad de desarrollo y fomento rural, y con los programas que las dependencias federales y estatales operan en el sector agropecuario, a fin de darles integración a las normas legales vigentes.

Una grave problemática a la cual se enfrentan las comunidades del campo mexicano es la falta de certeza legal en la sucesión de las unidades de dotación o parcelas, debido a que en estos sectores se presenta en gran medida la figura del concubinato, en este aparecen los hijos que también debieran disfrutar por ley de los derechos de sucesión, o al menos tener el derecho de preferencia o derecho de tanto en la enajenación de las tierras del padre o titular, sobre todo cuando los hijos del concubinato pretenden seguir trabajando las tierras y así evitar que éstas cambien el giro agrícola-productivo. Con todo esto lograremos, por una parte, dar algo de certeza y seguridad a la figura del concubinato y, por el otro, preservar y fortalecer nuestro ya tan difícil trayecto hacia la conquista de nuestra soberanía alimentaria.

La propuesta anterior tiene como finalidad de ampliar el derecho del tanto a aquellos integrantes de la familia del ejidatario, incluyendo a los que tienen un derecho legal reconocido, sus concubinos o concubinas, regulando esta forma de costumbre que actualmente en el campo es común, además de requerir formalidades para perfeccionar dichas enajenaciones y señalando plazos para que se realice el ejercicio de este derecho, con la finalidad de no poner freno al proceso que en algunos casos será en beneficio de la producción de la tierra, ya que al querer transmitir su propiedad el ejidatario, obviamente no está pensando en la producción sino en el beneficio económico momentáneo que le repercutirá la venta de su unidad de dotación; en cambio, el adquirente tratará de que los frutos de la tierra sean pronto y de buena cepa, para recupere lo más rápido su inversión.

Se estima que debe hacerse un análisis profundo de la realidad actual y dejar el paternalismo en el campo, ello con la finalidad de incluir a los campesinos de manera más rápido al proceso económico como productores y no con las desventajas que se tienen con sus competidores de otras naciones.

Con estas acciones lograremos reducir en algo la venta indiscriminada de las pocas superficies agrícolas productivas, que nos quedan en el país y así preservar lo que le queda en capacidad agrícola productiva a México, esto con el único fin de lograr la soberanía alimentaria de nuestro país. Reflexionemos lo que conlleva, y la gran importancia que tiene el tema de lograr la conquista de la independencia y soberanía alimentaria, considerado éste como un asunto de seguridad nacional.

En razón de lo anterior, se propone las siguientes reformas en la presente iniciativa, que la figura del concubinato sea contemplada por la ley al menos en lo que respecta a la enajenación de sus derechos parcelarios y con el fin de que las ventas y cambios de uso y destino de suelos agrícolas con vocación productiva sean reducidos y regulados a través de la ley agraria y de acuerdo a la normatividad vigente y al destino que se pretenda darles.

En otro sentido, darle a la concubina y a los hijos de ésta cierta certidumbre y tranquilidad legal, puesto que esta figura la tenemos presente en gran medida en las distintas comunidades del campo y no es posible únicamente ignorar esta problemática como se ha hecho con muchas otras situaciones del campo mexicano.

Es tiempo de que la cultura de justicia y equidad se institucionalice en los distintos ámbitos del servicio público.

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de esta honorable soberanía la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma y adiciona el segundo párrafo del artículo 80 de la Ley Agraria

Artículo Único. Se reforma y adiciona el artículo 80 de la Ley Agraria, para quedar como sigue:

Artículo. 80. Los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecinos del mismo núcleo de población, respetando para ello el derecho al tanto que le asiste al cónyuge, los hijos del enajenante y sus ascendientes, la concubina, o concubinario o a quien le asista derecho legal reconocido quienes, en ese orden, deberán ejercerlo dentro de un 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. Si no hiciera la notificación, la venta podrá ser anulada y se requerirá, además, aviso por escrito a los integrantes del Comisariado Ejidal.

Para la validez de la enajenación a que se refiere este artículo bastará la conformidad por escrito de las partes ante dos testigos. El escrito de referencia, así como la renuncia a ejercer el derecho al tanto señalada en el párrafo anterior, deberán ser ratificados ante fedatario público o ante el registrador del Registro Agrario Nacional, el que deberá expedir, de ser procedente, sin demora los nuevos certificados parcelarios. Por su parte el Comisariado Ejidal deberá realizar la inscripción correspondiente en el libro respectivo.

Artículos Transitorios

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

Segundo. Al entrar en vigor el presente decreto deberán impulsarse las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás disposiciones legales aplicables en la materia.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de diciembre de 2005.

Dip. Javier Galván Guerrero (rúbrica)