



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ESTATAL Y MUNICIPAL.

NECESIDAD DE REFORMA INTEGRAL A LAS POLITICAS PUBLICAS QUE
REGLAMENTAN LAS ENAJENACIONES DE PARCELAS CON DOMINIO PLENO

TESIS

QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER GRADO DE
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ESTATAL Y MUNICIPAL

PRESENTA

LIC. ESP. OMAR ALEJANDRO HERNÁNDEZ GARFIAS

DRA. KARLA ELIZABETH MARISCAL URETA

CENTRO UNIVERSITARIO

QUERÉTARO, QRO.
AGOSTO DE 2021



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Administración Pública, Estatal y Municipal

LA NECESIDAD DE REFORMA INTEGRAL A LAS POLITICAS PUBLICAS QUE
REGLAMENTAN LAS ENAJENACIONES DE PARCELAS CON DOMINIO PLENO

Tesis

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
Maestro en Administración Pública, Estatal y Municipal.

Presenta:

Omar Alejandro Hernández Garfias

Dirigido por:

Dra. Karla Elizabeth Mariscal Ureta

Dra. Karla Elizabeth Mariscal Ureta

Presidente

Dr. Edgar Pérez González

Secretario

Dr. Israel Covarrubias González

Vocal

Dr. Lutz Alexander Keferstein Caballero

Suplente

Dra. Izarely Rosillo Pantoja

Suplente

Centro Universitario

Querétaro, Qro.

Mayo de 2022

RESUMEN: Las políticas públicas son esquemas multidisciplinarios para identificación, planeación y atención de problemas de interés general por parte de gobierno, y de conformidad con nuestro objeto de estudio, para la atención de problemas de seguridad jurídica agraria. Para nuestro estudio partiremos de la situación que reconoce nuestra Constitución de 1917 como eje jurídico rector, haciendo un recuento breve de la legislación agraria aplicable desde la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, la Ley de Ejido del 30 de septiembre de 1920, el Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922, pasando por la Ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas del 23 de abril de 1924. Los Códigos Agrarios entraron en vigor en 1934, 1940 y 1942, hasta el 22 de marzo de 1971 con la promulgación de la Ley Federal de la Reforma Agraria con múltiples reformas hasta 1983. Las disposiciones previas tuvieron como eje rector, la regularización de las dotaciones agrarias, y crear estructuras básicas del ejido mismo; sin embargo, habían dejado de lado la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra agraria, y una regulación precisa de los derechos que gozan los sujetos agrarios, ya sean ejidatarios, comuneros, avocindados, posesionarios etc., descuidó su capacitación y se conformó en mantener esquemas paternalistas. En vísperas del ingreso de México en el mundo capitalista vía tratado de libre comercio con América del Norte, TLCAN, obligaba modificar radicalmente la política agraria mediante una reforma integral, teniendo como producto la Ley Agraria de 1992. La cual busca dotar de una seguridad jurídica a los titulares de derechos agrarios, y sienta las bases para un barrido nacional de dotación de títulos individuales y grupales, por medio del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE). En los procesos el legislador considero la participación de la institución del notariado, para ser pilar en el desarrollo de las Asambleas “duras”; la formalización de sociedades agrarias; en las transacciones de derechos agrarios, etc. La participación del sistema notarial, como disciplina participa en la nueva política pública para dotar de seguridad jurídica las operaciones agrarias y a sus titulares.

(PALABRAS CLAVE: Notariado Mexicano, Políticas Públicas, Sistema Agrario Mexicano.)

SUMMARY: Public policies are multidisciplinary schemes for the identification, planning, and attention of problems of general interest by the government, and following our object of study, for the attention of problems of agrarian legal security. For our study we will start from the situation recognized by our Constitution of 1917 as the guiding legal axis, making a brief account of the agrarian legislation applicable from the Ley Agraria of January 6, 1915, Ley de Ejidos of September 30, 1920, the Reglamento Agrario of April 10, 1922, passing through the Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas of April 23, 1924. The Agrarian Codes entered into force in 1934, 1940, and 1942, until March 22, 1971, with the promulgation of the Ley Federal de Reforma Agraria with multiple reforms until 1983. The previous dispositions had as guiding, the regularization of the agrarian endowments, and create basic structures of the ejido itself; However, they had set aside the legal security of agrarian land tenure, and precise regulation of the rights enjoyed by agrarian subjects as ejidatarios, comuneros, avecindados, possessionarios, etc., neglected their training and settled on maintaining paternalistic schemes. On the eve of Mexico's entry into the capitalist world via a free trade agreement with North America, NAFTA, required a radical modification of agrarian policy through comprehensive reform, having as a product the Ley Agraria of 1992. Which seeks to provide legal security to the holders of agrarian rights, and lays the foundations for a national sweep of the endowment of individual and group titles, through the Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Tierras (PROCEDE). In the processes, the legislator considered the participation of the notary institution, to be a pillar in the development of the “hard” Assemblies; the formalization of agrarian societies; in agrarian rights transactions, etc. The participation of the notarial system, as a discipline, participates in the new public policy to provide legal security for agricultural operations and their owners.

(KEY WORDS: Mexican Notary, Public Policies, Mexican agrarian system.)

Agradecimientos

Agradezco a mi Universidad Autónoma de Querétaro, institución que por medio de programas como el de Titúlate de la Facultad de Derecho, en unión de los docentes que han tenido a bien brindar su tiempo y esfuerzo para dirigir los trabajos presentados, nos permiten cerrar ciclos de formación.

Muchas gracias.

INDICE	
Resumen.....	iii
Summary.....	iv
Agradecimientos.....	v
Índice.....	vi
Introducción.....	1
CAPÍTULO PRIMERO	4
LA POLÍTICA AGRARIA EN MÉXICO Y SU EVOLUCIÓN	
1.1. Panorama de las políticas públicas.....	4
1.2. Breve referencia a la evolución de las políticas públicas en materia agraria.....	5
1.3. Programas de certificación y titulación de derechos agrarios.....	12
1.4. El registro agrario nacional.....	19
1.5. La institución notarial.....	20
CAPÍTULO SEGUNDO	22
ENAJENACIONES SOBRE PARCELAS DE DOMINIO PLENO	
2.1. Disposiciones agrarias aplicables para la enajenación de una parcela de dominio pleno.....	27
2.2. Disposiciones fiscales especiales	33
2.3. Disposiciones en materia urbana	34
CAPÍTULO TERCERO	39
PROBLEMÁTICA DE LAS ENAJENACIONES DE PARCELAS AGRARIAS Y SU ADECUACIÓN LEGISLATIVA	

3.1 Derechos Preferenciales	40
3.2 Prelación en el derecho de adquirir	43
3,3 Exención fiscal federal y pago de impuestos inmobiliarios locales	43
3,4 Valuación especial	45
Conclusiones.....	49
Bibliografía	50

Introducción

La creación de una legislación agraria preocupó en poca medida a nuestros gobernantes a partir de nuestro México independiente, puesto que el latifundismo fue el modelo económico reconocido en el siglo XVIII, por lo que la existencia de leyes arbitrarias como la Ley sobre colonización de 1875, benefició solo a las proliferantes compañías deslindadoras, o la Ley de Baldíos de 1863, que permitieron una ilegal revisión de los títulos de propiedad, aunado a una voraz ambición, nunca se pudo cumplir con el reparto justo de las tierras, y estos ordenamientos lo único que lograban era generar una dinámica a favor del mejor postor.

A partir de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, se originó una incesante labor legislativa en materia agraria por medio de la Comisión Nacional Agraria, como órgano rector de toda la política agraria, hasta la expedición de la Ley de Ejidos del 30 de septiembre de 1920, con una vida efímera hasta el 22 de noviembre de 1921, su Reglamento del 10 de abril de 1922, vio modificaciones en 1923, 1924, 1925, y 1926; hasta la promulgación de la Ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas del 23 de abril de 1924, a su vez con modificaciones en 1929 y 1932. La expedición del Código agrario que entró en vigor en 1934, 1940, 1942, hasta 22 de marzo de 1971 se expide la Ley Federal de la Reforma Agraria con múltiples reformas hasta 1983.

Las disposiciones previamente precisadas tuvieron un esquema paternalista con los sujetos y entes agrarios, dieron nacimiento y vida al Ejido y la Comunidad; y si bien comenzaron a darles estructura y básicamente intentar mantener una vida colectiva social, no existió una preocupación para mantener una seguridad jurídica de la tenencia de la tierra agraria, no se precisan con claridad los derechos de que gozan los sujetos agrarios, ya sean ejidatarios, comuneros, avocindados, posesionarios etc., todo ello en razón de que la verdadera preocupación era la manutención de un esquema que sirviera para conglomerar al campesinado como uno de los grandes pilares electorales del sistema mexicano, generándose de forma

paralela un organismo político como factor real de poder, la Confederación Nacional Campesina, siendo el único camino para poder obtener tierras, semillas, créditos, aperos etc.

La política agraria en realidad no existió, se descuidó la capacitación de los núcleos agrarios, y la inseguridad era absoluta.

En vísperas del ingreso de México en el mundo capitalista vía tratado de libre comercio con América del Norte, TLCAN, obliga a promover una reforma integral con la promulgación de la Ley Agraria de 1992. En ella se busca dotar de una seguridad jurídica a los titulares de derechos agrarios, y sienta las bases para un barrido nacional de dotación de títulos individuales y grupales, por medio del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE).

Es en este punto, en donde el legislador visualizó de forma directa la importancia de la seguridad jurídica al pronunciar:

“La seguridad en la tenencia de la tierra es base y presupuesto de todos los instrumentos de fomento a las actividades del sector rural. Sin ella se anulan los esfuerzos de desarrollo. La inseguridad destruye expectativas, genera resentimiento y cancela potencialidades. Esta iniciativa ofrece seguridad a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y la garantiza mediante un nuevo instrumento de justicia agraria.¹”

Es en este punto, en donde el legislador consideró el apoyo de la Institución Notarial, para ser quienes, por su formación, pudieran ser los revisores de la legalidad de los actos agrarios, al precisar:

¹ Diario de Debates, recuperado de:
<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=Wct5OSsXp/CsyLrt7V+fcWMm3QFFaaLzdGPJMnv4SKQti5jzTFqhHU1BH8Di6/6MqlhAVO/zRbaxh+tK7XMatQ==>

“... La protección que exige el texto constitucional impide, una vez que la parcela que ha sido convertida a propiedad plena, la enajenación sin el avalúo autorizado y el examen del notario público sobre la legalidad del acto, además de exigir el respecto a la preferencia por el tanto que se otorga en favor de ejidatarios y vecindados...”²

Se decide acudir al notariado mexicano por ser una institución basada bajo los principios del notariado latino, que dan certeza y seguridad a los actos que ante su fe se otorgan en los casos que analizaremos en el presente trabajo de investigación.

Sin embargo, es pertinente aclarar que hay aspectos que aún presentan controversia, y se requiere la adecuación de criterios y plena capacitación tanto de los sujetos agrarios, como de los notarios, y sobre todo un ajuste a la ley que es punto central de la presente investigación. Las reglas establecidas en la Ley Agraria hoy en día provocan lentitud en las contrataciones, la exigencia de un avalúo realizado por instituciones bancarias que desconocen el valor comercial de la tierra provoca simulaciones fiscales, establecen un mecanismo arcaico de derechos de preferencia y tanto que solo producen actos simulados, aunado a la voracidad de los comisariados que exigen su cuota para recibir notificaciones.

Agradezco en este sentido, que sea la Universidad Autónoma de Querétaro, quien por medio de programas como el de Titúlate, puedan además de ser una forma de culminar la preparación académica de los egresados, y sea una nueva forma de incentivar la creación de documentos jurídicos como un aporte guía para nuevos estudiantes de cada uno de los temas abordados.

² Diario de Debates, recuperado de:
<https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=Wct5OSsXp/CsyLr t7V+fcWMm3OFFaaLzdGPJMnv4SKQti5jzTFqhHU1BH8Di6/6MqlhAVO/zRbaxh+tK7XMatQ==>

CAPÍTULO PRIMERO LA POLÍTICA AGRARIA EN MÉXICO Y SU EVOLUCIÓN

1. 1 PANORAMA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Juan de Dios Pineda en su obra *Enfoque de Políticas Públicas y Gobernabilidad*³, precisa con claridad que el Estado es el mayor concentrador de información, ya que cuenta con todo tipo de recursos materiales y formales, y de esta manera puede contar con los elementos necesarios para tener diagnósticos sobre temas de educación, salud, población, recursos naturales o problemas del agro mexicano, entre otros.

De esta manera, el Estado debe dictar una serie de acciones para poder implementar mejoras en las diferentes áreas de oportunidades en todos los ámbitos, ya sea en el sector social, privado, empresarial, laboral, etc.

Estas acciones gubernamentales buscan manejar y mejorar el equilibrio entre las acciones públicas del estado con los intereses de los particulares en sus diferentes ámbitos de desarrollo.

Esta serie de actividades gubernamentales han sido influenciadas no solo por la carga operativa de las acciones de cada gobierno, sino incluso también por las teorías predominantes incluso a nivel mundial, en este sentido, Woodrow Wilson⁴ planteo a finales de 1880, que la administración pública debe ser la forma apolítica en como la burocracia pudiera conseguir satisfacer los intereses públicos; sin embargo, se vio con el paso de los años, que en realidad la burocracia no actuó en favor de los intereses públicos, sino en sus propios objetivos, razón por la cual, a finales del siglo XIX, distinguir entre lo público y lo privado, y por tanto, la distinción entre las políticas públicas y la administración, pareció no existir.

³ DE DIOS PINEDA, Juan. *Enfoque de Políticas Públicas y Gobernabilidad*, 1ª edición, México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1999.

⁴ D. WAYNE, Parson. *Políticas Públicas. Una introducción a la Teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Edición en formato electrónico, México. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede en México. 2013.

D. WAYNE, Parson, en su obra *Políticas Públicas. Una introducción a la Teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*⁵, precisa que para finales de la década de 1980 y 1990, las teorías internacionales precisaron que las acciones de la vida pública y privada en la sociedad, deberían quedar en manos del mercado, es decir, se da un giro del liberalismo a una “nueva derecha”.

W.F. Baber⁶ precisó por medio de un análisis de las características en ese momento de lo que es lo público y lo privado, y concluyó que la nota de distinción lo es “el lucro” y el “no lucro”. En este sentido, lo público buscará llevar los mejores servicios con los recursos disponibles, y el éxito de las políticas se podrán ver por la forma en como se brindan, y como se pueda hacer llegar a los individuos, y no por criterios de ganancias financieras como sucede en el sector privado.

En este sentido, la idea o noción de políticas, hace referencia a algo general, del interés de todos, es la aplicación racional de las acciones gubernamentales, pero también ha sido una justificante del discurso del poder público en turno. Hogwood y Gunn⁷ señalan que es un termino al que se relaciona con: Actividades, propuestas, decisiones gubernamentales, programas, resultados, impacto, teorías o modelos.

¿Cómo buscó el Estado Mexicano conjuntar todas esas áreas para poder determinar una adecuada política pública agraria que buscara la seguridad en la tenencia de la tierra agraria? Lo desarrollaremos en el siguiente apartado en el que haremos un análisis histórico de la situación agraria hasta la llegar a la reforma objeto del presente estudio.

1.2 BREVE REFERENCIA A LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA AGRARIA.

El agro mexicano despierta a una nueva etapa con las modificaciones incorporadas en el año de 1992, mismas que culminan con la reforma de 2018, tratando de establecer mecanismos que pongan fin a una etapa de incertidumbre de los ejidatarios y comuneros respecto de la naturaleza de la posesión de sus tierras.

⁵ Op cit. Pag. 46

⁶ Idém, pág. 47

⁷ Idém, pág. 53

La incorporación de estas nuevas disposiciones transforma la idea tradicional que se tenía respecto la propiedad social, culminando el ideal de caudillistas que lucharon en contra del latifundismo, del minifundismo, de la producción insuficiente, entre otros problemas que se venían arrastrando en el campo mexicano desde la época de la colonia hasta nuestros días.

Época Colonial.

Cabe hacer señalamiento que el reparto de tierras concedido a los colonizadores, fue consecuencia de los acuerdos celebrados en España para la dotación de tierras a los mismos, fundando su derecho sobre las tierras descubiertas por la ley de “Donación de la Santa Sede Apostólica” del 14 de septiembre del año de 1519⁸. Con esta ley, la Santa Sede otorgaba la titularidad de las tierras, a quienes las descubrieran, sin embargo esto fue motivo de disputa entre España y Portugal; conflicto que finalizó con el otorgamiento de tres Bulas:

1. Bula Inter Caetera o Eximine Devotionis sinceritas del 3 de mayo de 1493.
2. Bula Intercaetera del 4 de mayo de 1493.
3. Bula Hodie Siquidem del 4 de mayo de 1493.

Por medio de los anteriores ordenamientos se realizó una división imaginaria partiendo de España con dirección al occidente a la altura de lo que actualmente es conocido como las Guayanas, estableciendo que sobre esa línea, los territorios serían en beneficio de España, y hacia el sur, serían en beneficio de la corona Portuguesa.

Ubicándonos en el momento histórico en que se realiza la conquista de los territorios descubiertos, es de señalar que España carecía de los recursos humanos y económicos para iniciar una exploración completa, por lo que se debieron establecer mecanismos de recompensas a quienes hubiesen aportado recursos para las

⁸ ALVARADO DURAN, Javier; *La función del Notario Público en el Ámbito agrario*; Orlando Cárdenas Editor; México; 1986; p. 12.

exploraciones; ello dio motivo al surgimiento de actos de apropiación de propiedades y de repartos desmedidos, ejemplo claro de ello es Hernando Cortes, quién por sus servicios a la Corona Española, recibió extensos territorios y toda clase de derechos sobre quienes los habitaban.

Con el tiempo las tierras se fueron clasificando en razón de su destino, así se podía hablar de casas, tierras, caballerías, peonías entre otras; posteriormente esta clasificación denotaba a la misma división de clases, así, a los españoles y sus descendientes gozaron de derechos como:

- a) Mercedes. Se concedían según los servicios que a la corona se hayan brindado, así como a los méritos del solicitante y calidad de tierras.
- b) Caballerías. Siento esta una medida de tierra que se otorgaba a los soldados de caballerías, equivalente actualmente a 42-73-53 hectáreas⁹.
- c) Peonía. Medida de tierra que se otorgaba a una soldado de infantería.
- d) Suertes. Eran solares para labranzas que se otorgaban a los colonos.
- e) Compraventas. Tierras del Tesoro Real que por compraventa pasaron a manos de los particulares.
- f) Confirmación. Era un procedimiento realizado por el Rey, y que consistía en la confirmación de la tenencia de tierras a favor de persona alguna.
- g) Prescripción. Se admitía de buena y de mala fe, así como de tipo colectivo.
- h) Feudos legales. Porciones de tierras en donde se encontraban los asentamientos humanos.

⁹ Equivalencia proporcionada por Martha Padrón Chávez en su obra *El derecho Agrario en México*, al ser citada por Javier Alvarado Duran en su obra citada.

- i) *Ejidos y Dehesa. El ejido comprendido en sus orígenes eran solares que se encontraban situados a las salidas de los pueblos, en los cuales no se plantaba ni se labraba cosa alguna, encontrándose destinada al solar de la comunidad; tenía el carácter de imprescriptible e inembargable.*

Las Dehesas eran aquellas tierras en donde el ganado era trasladado para alimentarse. Esta forma de propiedad se vio absorbido por los ejidos.

- j) Propio. Eran tierras que se destinaban a sufragar los gastos públicos.
- k) Montes, pastos y aguas. Eran terrenos de uso común.

Por otro lado, a la par de estos derechos de los españoles, existían tierras exclusivas del clero y propiedad exclusiva de los indígenas, en especial tierras de carácter comunal.

Época Independiente

Con la independencia de México, y ante la falta de una normatividad propia, se siguieron aplicando las mismas normas españolas.

Este periodo de transición busco resolver los múltiples problemas que pasaba el país, sin que la cuestión agraria fuera un asunto de gran relevancia, por lo que el agro se encontraba sufriendo de un latifundismo desmedido, y en donde las tierras que no lo estaban, se encontraban en un estado de incertidumbre.

La constitución de Apatzingán de 1815 estableció en su artículo 26 que: “Nadie puede ser privado de su propiedad sino cuando lo exija la necesidad pública y en ese caso tiene derecho a la justa indemnización”.

Fue hasta la promulgación de la constitución de 1857, cuando se comenzaron a dar las bases para otorgar certidumbre a la tenencia de la tierra, y se emiten algunas disposiciones legales como la Ley de Terrenos Baldíos, Ley de bienes nacionales y demasías, según la cual, si bien en esencia perduraba la misma situación mantenida durante la colonia, provocó una revisión de todos los títulos de propiedad, creando para esta situación, múltiples compañías dedicadas especialmente a ello, conocidas como Compañías deslindadoras, las cuales, basándose en una interpretación conveniente, provocaron despojos de tierras, para luego venderlas al mejor postor, manteniendo con ello el latifundismo.

En este escenario con gobierno dictatorial de Porfirio Díaz se promulgó la Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos, que mantenía oprimidos a los campesinos hasta un grado de gran explotación; lo anterior provocó un gran descontento social que explotó con múltiples levantamientos, muchos de ellos sofocados inmediatamente, siendo el de Emiliano Zapata el que consiguió hacerse eco hasta formular las bases para una guerra de revolución bajo la premisa de “Tierra y Libertad”.

Emiliano Zapata, mediante su manifiesto del Plan de Ayala, logró reunir el clamor sentido por los campesinos que sufrieron la privación de sus tierras con la esperanza de recuperarlas y dejarlas en manos de quienes las trabajan.

El general Venustiano Carranza expide el 6 de enero de 1915 una ley que fue base de la autonomía del derecho agrario, postulados que serían nuevamente retomados en la constitución de 1917.

El movimiento revolucionario culminó con la incorporación del artículo 27 a la naciente Constitución de 1917, sentando las bases para iniciar un reparto y restitución de tierras.

El artículo 27, después de haber sufrido reformas en los años de 1934, 1937, 1940, 1945, 1947, 1948, 1960, 1974, 1975, 1976, 1983, 1987¹⁰, incorporó en sus fracciones VII, VIII, IX, XVII, XIX y XX, las bases de la propiedad social, e implantando la obligación de crear una nueva ley reglamentaria¹¹.

Las reformas reconocieron que los campesinos eran presas de un minifundismo, de mantener múltiples restricciones para los ejidatarios, un atraso técnico y productivo en el campo como consecuencia la falta de interés de invertir en el campo, en razón de la incertidumbre que produce el régimen ejidal, al no ser el ejidatario propietario de sus tierras, sino poseedores, y como tales, mantendrán una situación de inseguridad en donde ningún inversionista se atrevería a participar.

En consecuencia, las modificaciones buscan otorgar certeza jurídica en las tierras agrarias, fortaleciendo y protegiendo la vida ejidal y comunal, permitiendo la participación de capitales. Para ello se dio fin al reparto agrario permanente que se expresaba en la legislación previa, en razón de que ya no hay tierras para satisfacer las demandas de dotación, y en consecuencia ya no podían seguir tramitándose éstas, de lo contrario se mantendría dicho estado de incertidumbre, creando falsas expectativas a inhibiendo la inversión en actividades agropecuarias.

Es de señalar que hay quienes ven en la reforma, una posibilidad para volver a un latifundismo, sin embargo, la reforma implanta mecanismos para evitar esta situación, prohibiendo la existencia de los mismos, y señalando los mecanismos de venta respecto a los excedentes.

Merece especial mención la incorporación de una nueva forma de impartir justicia agraria, al implantarse los Tribunales Federales Agrarios, dotados de plena autonomía y jurisdicción, terminando con ello el antiguo procedimiento mixto tramitado ante la autoridad jurisdiccional.

¹⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*; UNAM; México; 1993.

¹¹ Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992.

Respecto a la vida comunal y ejidal, las reformas implican el reconocimiento de la personalidad jurídica a los núcleos de población.

Con la finalidad de lograr la inyección de capitales al campo, se busca regular la adquisición de terrenos rústicos en sociedades mercantiles por acciones, eliminando la posibilidad de que corporaciones civiles pudiesen tener la administración de bienes raíces, evitando con ello latifundios encubiertos, señalando límites en cuanto extensiones de tierras de que puedan ser propietarios.

Finalmente, y después de años en que el campo mexicano se mantuvo en reparto permanente, esta etapa llegó a su fin en el año de 1992 con la nueva reforma constitucional, produciendo con ello la derogación de la Ley Agraria, entrando en vigor una nueva Ley agraria el 6 de enero de 1992, expidiéndose de manera complementaria el 6 de enero de 1993 su respectivo Reglamento en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, consolidando los cambios necesarios para dar certeza jurídica con la reforma de 2018.

Esta reforma permitió que para el arranque del programa a 1998, que 27144 ejidos en todo el país pudieran ingresar a una regularización encabezada por el programa de Certificación y Titulación de Derechos Agrarios (PROCEDE), de los cuales en el estado de Querétaro ingresaron 357 ejidos, siendo beneficiados 1,283,674 ejidatarios a nivel nacional, y 17,628 ejidatarios en el Estado de Querétaro¹².

Para el año 2020 dos mil veinte, el mismo Registro Agrario Nacional, reportó un total de 29793 ejidos beneficiados, y en el Estado de Querétaro, y cerro con 364 ejidos beneficiados del programa¹³.

¹² Recuperado de: <http://www.pa.gob.mx/publica/pa071003.htm>

¹³ Recuperado de http://www.ran.gob.mx/ran/indic_bps/1_ER-2020.pdf

Para el año 2021, de conformidad con el documento de datos abiertos del Registro Agrario Nacional¹⁴, se tiene un registro de 32205 ejidos debidamente registrados, 30,484 ejidos debidamente certificados, y de los cuales se desincorporo a la propiedad privada vía dominio pleno, la cantidad de 280,805.040681 Has., siendo en el Estado de Querétaro la cantidad de 4,022.650813 Has.

Debido a la importancia que representó este programa, es que se hace necesario una referencia a su estructura y funcionamiento en los siguientes puntos de referencia.

1. 3 PROGRAMA DE CERTIFICACIÓN Y TITULACIÓN DE DERECHOS AGRARIOS

Es importante tratar en este punto el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, conocido por sus siglas PROCEDE, en razón de ser una de las bases estructurales para dar certeza jurídica a los ejidos; dicho programa fue desarrollado por el Gobierno de la República Mexicana, incorporado operativamente a partir del año de 1993 mediante el Reglamento de la Ley Agraria; con él, se buscó otorgar la certeza jurídica sobre la tenencia de las tierras ejidales y comunales existentes en el país, concurriendo diversos organismos de la administración, y finalizando con la entrega de Certificados que amparan Derechos Parcelarios, Certificados de Tierras de Uso Común o ambos, Títulos de Solares a individuos que formen parte de los núcleos agrarios que así lo aprueben o soliciten.

Es de resaltar que los objetivos del PROCEDE fueron titánicos de no ser por una estructura en donde participan diversas entidades y dependencia de la administración pública, generando con ella una verdadera política pública, entre las que destacan con una loable participación de:

¹⁴ Recuperado de <https://datos.ran.gob.mx/conjuntoDatosPublico.php>

- a) La entonces secretaria de la Reforma Agraria. (ahora secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano) La cual, como cabeza de sector, fue la responsable directa de la coordinación del Programa, del desarrollo de políticas generales, así como de la integración documental mediante la cual se coadyuva a la solución de conflictos.
- b) La Procuraduría Agraria. Tuvo a su cargo la organización interna del programa, permitiendo la solución de conflictos y promoviendo su ejecución en los ejidos y en las comunidades, garantizando la observancia de los derechos de los integrantes de los núcleos de población.
- c) El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. El instituto tuvo a su cargo la realización de los trabajos técnicos operativos mediante los cuales se desarrolla la identificación, y ubicación geográfica de los linderos y superficies de las tierras ejidales, complementándolos con los diversos productos cartográficos que amparan dichos resultados.
- d) El Registro Agrario Nacional. Encuentra su participación al mantener el registro, catastro y certificación de los productos cartográficos emitidos por el INEGI, asimismo tiene a su cargo la expedición de certificados y títulos, garantizando con ello la tenencia sobre la tierra y la seguridad jurídica y documental.
- e) Los gobiernos estatales y de los Ayuntamientos, los cuales participan en tareas de coordinación y promoción, apoyando en lo que resulte necesario para la efectiva realización del programa.
- f) Los Notarios Públicos. La institución del Notariado encuentra una especial intervención, al dar fe de aquellas asambleas en donde se decide la dotación, certificación y titulación de tierras.
- g) De manera excepcional se cuenta con la participación de otras dependencias.

La incorporación de este programa es un verdadero ejemplo de política pública aplicada a la solución de las necesidades agrarias, la integración de estas instituciones requirió de una gran especialidad y concurrencia con todos los niveles

de gobierno, así como la participación de diversos funcionarios, en especial del Notariado, por la activa participación que las recientes reformas le han otorgado en atención a la textura mixta que ha adoptado el ejido, entre la materia agraria y la materia civil.

Los beneficios otorgados por este programa en cumplimiento a los mandatos constitucionales son de un carácter meramente gratuito, impulsado a solicitud de parte, en este caso por los diversos núcleos agrarios.

El PROCEDE, por su naturaleza y por la magnitud de sus actividades y logros, es considerado como un ejemplo mundial en busca de una certeza jurídica de los propietarios de tierras ejidales, las cuales abarcan una superficie equivalente a la mitad del territorio nacional.

Los beneficios planeados del PROCEDE no se han limitado a la simple documentación de la propiedad ejidal, sino que busca brindar seguridad jurídica, misma que se refleja en un impacto social y económico en el sector agrario, abriendo las puertas a los inversionistas, quienes ante la presentación de estos títulos, se encuentran plenamente respaldados por los contratos que celebren con los ejidatarios, tales como contratos de asociación, renta, aparcería o mediería; de igual manera se alienta a la explotación racional de los recursos naturales, y adicionalmente fomentando el reconocimiento y respeto mutuo de la propiedad ajena.

El Procedimiento General Operativo del PROCEDE, básicamente fue estructurado en 10 etapas; 3 de ellas previas a la presencia de las instituciones en los núcleos ejidales, 5 etapas que se desarrollan al interior de los ejidos y las 2 últimas que corresponden a la formalización de los actos y acuerdos de la Asamblea y la certificación, inscripción y certificación de tales actos y finalmente, la entrega de certificados y títulos a los sujetos de derecho. A continuación, se detallan brevemente las actividades que se realizan en cada una de las etapas:

ETAPAS	ACCIONES
ETAPA I.- PROGRAMACIÓN DE COBERTURA	En esta etapa se definieron y establecieron la capacidad interinstitucional que existió en cada entidad para atender a los núcleos agrarios, realizando una programación general cuantitativa y cualitativa.
ETAPA II.- VALIDACIÓN DOCUMENTAL Y DE INCORPORACIÓN AL PROGRAMA	Se hizo entrega de las Carpetas Básicas que amparan las acciones agrarias que integran al núcleo ejidal; se elaboraron diagnósticos ejidales y se definieron Interinstitucionalmente la viabilidad de incorporación de ejidos al Programa.
ETAPA III.- COORDINACIÓN Y CONCERTACIÓN	Se realizó la promoción del PROCEDE ante los órganos de representación en aquellos ejidos con diagnóstico favorable; de aceptar los órganos de representación se emite la convocatoria para efectuar la Asamblea de Información y Anuencia.
ETAPA IV.- ASAMBLEA DE INFORMACIÓN Y ANUENCIA	Se desarrolló una Asamblea Ejidal cuyo quórum fue del 50 % más uno de los ejidatarios, informan a ésta sobre la naturaleza, objetivos y características de los trabajos a realizar en el PROCEDE. De aprobar la Asamblea su

	<p>incorporación al programa, formalizó su solicitud respecto al RAN y designó una Comisión Auxiliar integrada por ejidatarios para los trabajos de identificación y delimitación de las tierras al interior.</p>
<p>ETAPA V.- TRABAJOS DE LA COMISIÓN AUXILIAR /PA / INEGI</p>	<p>Se delimitó el ejido con los colindantes sus linderos, elaborando un croquis de las tierras al interior del ejido, levantando las constancias de conformidad de colindantes e integrando los expedientes individuales de los sujetos de derecho.</p>
<p>ETAPA VI.- ASAMBLEA DE INFORME DE LA COMISIÓN AUXILIAR</p>	<p>Se llevó a cabo una asamblea en la que se presentó para su aprobación a los integrantes del núcleo ejidal: el croquis que definió la delimitación de las tierras, las constancias de conformidad de linderos, la lista de posibles sujetos de derecho y se informó sobre el avance en la integración de los expedientes individuales.</p>
<p>ETAPA VII.- TRABAJOS DE MEDICIÓN Y GENERACIÓN DE PRODUCTOS CARTOGRÁFICOS</p>	<p>Una vez aprobados por la Asamblea los trabajos de delimitación de las tierras al interior del ejido, el INEGI llevó a cabo los trabajos de medición y el levantamiento de cédulas de información de los atributos de las</p>

	<p>diferentes áreas: uso común, asentamiento humano, zona parcelada, parcelas y solares. Los datos de medición son procesados y validados y se editaron e imprimieron los productos cartográficos de las mediciones realizadas.</p>
<p>ETAPA VIII.- ASAMBLEA DE DELIMITACIÓN, DESTINO Y ASIGNACIÓN DE TIERRAS</p>	<p>Concluidos los trabajos de medición, la generación de productos cartográficos y la integración de los expedientes individuales, los planos resultantes del PROCEDE se exhibieron durante un lapso de 8 a 15 días previos a la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras -que en términos de Ley debe ser convocada con 30 días de anticipación- en la cual con la presencia de Fedatarios Públicos y con un quórum mínimo del 75% más uno, los integrantes del núcleo ejidal aprueban: relación de sujetos de derecho, planos del ejido, asignación de derechos sobre las tierras de uso común y de parcelas, reconocimiento o asignación de solares y la solicitud de inscripción al Registro Agrario Nacional. En este apartado cabe señalar que el Fedatario Público debió tener en consideración lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley agraria, en el sentido de</p>

	<p>que ningún ejidatario podrá ser propietario de más del 5% de las tierras ejidales o de lo que se considera como pequeña propiedad; de igual manera, debe poner especial atención a que las asignaciones serán nulas, si la asignación contempla bosques o selvas tropicales.</p>
<p>ETAPA IX.- INSCRIPCIÓN DE ACTAS Y PLANOS Y EXPEDICIÓN DE CERTIFICADOS Y TÍTULOS</p>	<p>Se realizó la entrega del Expediente Final al RAN para su calificación, registro e inscripción de los acuerdos de asamblea así como de los planos y de proceder, se expidieron los certificados y títulos, previa inscripción de éstos últimos en el Registro Público de la Propiedad.</p>
<p>ETAPA X.- ENTREGA DE DOCUMENTOS A BENEFICIADOS</p>	<p>La culminación de los trabajos del PROCEDE se dió cuando el Registro Agrario Nacional, previa identificación de los interesados, hizo entrega a integrantes de los núcleos ejidales de sus respectivos certificados o títulos que amparan sus derechos sobre las tierras del ejido.</p>

15

¹⁵ Elaboración propia con datos de la Procuraduría Agraria.

1. 4 EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL

El Registro Agrario Nacional es el segundo pilar indispensable para cerrar la mancuerna de la seguridad jurídica en materia agraria, puesto que su función principal es llevar un control de la propiedad ejidal, derivada de las restituciones o dotaciones de tierras, así como llevar un registro de todas las parcelas individuales propiedad de cada ejidatario, y tiene su origen el 24 de abril de 1928, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación el primer Reglamento del Registro Agrario Nacional.

Después múltiples reformas, y de pasar de ser Dirección General a un órgano desconcentrado, el 27 de abril del año de 1993 fueron reformados diversos artículos del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, destacando entre otras reformas la modificación de las funciones y nomenclaturas de algunas de las unidades administrativas del Registro (la Dirección General de Titulación y Control Agrario cambia su denominación por Dirección General de Certificación, Titulación e Inscripción de Sociedades), el cambio de nombre de los folios agrarios, la modificación para la substanciación del recurso de inconformidad y la inclusión del capítulo relativo a la utilización de los medios electrónicos en la actividad registral.

El 11 de julio del año 1995 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, otro Reglamento interior de la Secretaria de al Reforma Agraria, estableciéndose la continuidad del Registro Agrario Nacional como un órgano administrativo desconcentrado de la misma, añadiéndosele funciones de asistencia técnica y catastral en los diversos procedimientos del ordenamiento de la propiedad rural, además de las funciones de resguardo, acopio, archivo y análisis documental del Sector Agrario.

Con fecha 4 de abril de 1997 se expide un nuevo Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de abril de 1997, en el cual se establecen las normas de organización y funcionamiento

del Registro Agrario Nacional, como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, con autonomía técnica y presupuestal, conforme a las atribuciones y facultades que expresamente le confiere la Ley Agraria, otras leyes y reglamentos, así como los acuerdos e instrucciones del Secretario de la Reforma Agraria, mencionándose en el Título Primero relativo a las Disposiciones Generales, que con el objeto de lograr el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental respecto de los predios rústicos, para ello el Registro tendrá a su cargo las funciones registrales, de asistencia técnica y catastral. Igualmente, se establece que el Registro tendrá a su cargo las funciones de resguardo, acopio, archivo y análisis documental del Sector Agrario.

Es en ese mismo año, cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interno del Registro Agrario Nacional en el que se establece que ésta institución, constituirá un Archivo General Agrario que se encargará de la custodia, clasificación y catalogación de los documentos en materia agraria, con el objeto de facilitar la organización y consulta de dicha información

1. 5 LA INSTITUCIÓN NOTARIAL

La institución notarial, reconocida en los sistemas jurídicos desde su incorporación en el corpus iuris civilis, y en las Novelas como Tabellón, Ley de Longobardo del siglo VIII, donde uso por vez primera el nombre de Escriba; Ley de Franco del siglo IX donde ya se incorporo el nombre de Notario con el que llegó en la conquista misma, suplantó al Tlacuilo, escriba o pintor que existió en américa¹⁶, a compartido tintes de certeza y dejando constancia de los hechos.

El notariado moderno, sobre todo el de corte latino, mantiene características esenciales como lo son:

¹⁶ RIOS HELLIG. Jorge. *La práctica del Derecho Notarial*, Primera Edición, México. McGraw-Hill. 1995.

1. Ser asesor de las partes.
2. Interpreta la voluntad de las partes.
3. Redacta, lee y explica el documento.
4. Conserva la documentación.
5. Reproduce el documento.

La incorporación de la institución notarial al ámbito agrario es realmente una novedad, debido a que siempre se ha encontrado asociada con el derecho privado; por lo que se consideraba que la actividad fedante no era una institución idónea para incorporarla a la materia agraria.

Con la reforma surgida a partir del año de 1992, se consideró al notario como un profesional del derecho, a quién el estado le ha otorgado plena confianza para ser depositario de la fe pública en general (con las limitantes legales), por lo que sería adecuada su participación en el ámbito agrario, otorgando una mayor seguridad jurídica no solo a los de mayor trascendencia y que afectan la vida o naturaleza de los ejidos, sino que su intervención busca otorgar esa certeza a la mayor parte de actos agrarios, y que es parte central de esta reforma.

Su incorporación obedece claramente al desempeño de la función fedante del estado mismo, como lo dispone el artículo 2 de la Ley del Notariado para el Estado de Querétaro al precisar: "... La función notarial corresponde al Poder Ejecutivo del Estado, cuyo ejercicio lo delega a profesionales del derecho, mediante el nombramiento de Notario que para tal efecto les otorga el Gobernador del Estado..."

Asimismo, dicha función es delegada a un auxiliar, al notario, quién estará investido de fe pública, y estará autorizado para AUTENTICAR los actos y hechos, a los que los interesados deban o quieran dar autenticidad.

Ríos Hellig¹⁷, en su obra *La práctica del Derecho Notarial*, precisa que el notariado dentro de la Administración Pública cumple un desempeño de ser un organismo de descentralización por colaboración. Además al citar a Gabino Fraga, expone:

“...Al lado del régimen de centralización existe una forma de organización administrativa; la descentralización... que consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es de jerarquía... .. los funcionarios... gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos...”

En esta tesitura, analizaremos en los capítulos siguientes, de forma pormenorizada, la intervención e interacción que ha planteado la Ley Agraria vigente, como política de seguridad jurídica, en la certeza que debe imperar ante la transmisión de derechos de las parcelas que han adoptado el dominio pleno; confrontar los ideales que plantea la legislación vigente con lo que se vive en la cotidianidad dentro de estas zonas, a efecto de concluir sobre la necesidad de implementar reformas específicas a los candados que plante la Ley Agraria, y que después de casi 30 treinta años, son totalmente obsoletos, ineficientes, y generan mayor incertidumbre que la que buscaron resolver.

¹⁷ RIOS HELLIG. Jorge. *La práctica del Derecho Notarial*, Primera Edición, México. McGraw-Hill. 1995.

CAPÍTULO SEGUNDO

ENAJENACIONES SOBRE PARCELAS DE DOMINIO PLENO

Habiéndose realizado la asignación de dotación de parcelas sobre las cuales se adopta el dominio pleno, en los términos del capítulo anterior, entran en un régimen mixto regulado de forma directa por la ley agraria, la legislación civil y leyes urbanísticas, siendo la primera, la que genera un estatus no de ayuda para los sujetos agrarios, sino que por el contrario, de incertidumbre y afectaciones económicas.

En este sentido, guiaremos la exposición precisando que la parcela es una forma de tierra ejidal, reconocida en el artículo 44 de la Ley Agraria de la forma siguiente "...Para efectos de esta ley las tierras ejidales, por su destino, se dividen en: I. Tierras para el asentamiento humano; II. Tierras de uso común; y III. Tierras parceladas..."

Sin profundizar en el tratamiento de todos los tipos de tierra, es la Asamblea agraria la que determina la asignación de los diferentes destinos, ya sea que fueran previamente existentes jurídicamente, o mediante un reconocimiento de hecho, o bien por una regularización de posesionarios.

En este sentido, habiéndose realizado la asignación de tierras parcelas, es posible que los ejidatarios, mediante una asamblea de formalidades especiales, o como es denominada en materia agraria, una *asamblea dura*, se acuerde la adopción del dominio pleno, permitiendo con ello que los ejidatarios o posesionarios titulares de una de estas parcelas puedan solicitar esta modalidad al Registro Agrario Nacional, a efecto de que sean dadas de baja del registro agrario, y

procederá a la expedición del Título de Propiedad, mismo que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio correspondiente al Distrito Registral.

La transformación jurídica del régimen legal de las parcelas se da por tanto al momento de su cancelación en el registro agrario nacional, como ha previsto la interpretación de los tribunales federales desde el año 2011, en la tesis que lleva por voz: TIERRAS PARCELARIAS. A PARTIR DE LA CANCELACIÓN DE SU INSCRIPCIÓN ANTE EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL, DEJAN DE SER EJIDALES Y QUEDAN SUJETAS AL DERECHO COMÚN¹⁸.

Al incorporarse estas tierras de origen agrario, al sistema de la propiedad privada, pareciera que el titular cuenta con el derecho absoluto de propiedad (uso y disfrute, disposición), cree poder disponer de ella en caso de ser necesario, cree poder pedir el precio que desee, cree poder enajenarla a quien quiera; como sucede en cualquier propiedad privada, sin embargo, las consecuencias reales que implica la titularidad de esta tierra, son las siguientes:

- a. La inscripción en el Registro Agrario Nacional, a efecto de que dar de baja la parcela en el sistema agrario.
- b. Deberá empadronarse en el Catastro Estatal, de conformidad a la Ley catastral¹⁹ del Estado de Querétaro, que en su artículo 5º precisa: "...Todos los predios ubicados dentro del territorio del Estado deberán ser inscritos en el padrón catastral, para tal efecto el catastro se integrará con los registros Gráfico y Alfanumérico, ambos subdivididos en urbano y

¹⁸ Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 2002092, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Materias(s): Administrativa, Civil, Tesis: I.3o.C.39 C (10a.), Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 4, página 2842, Tipo: Aislada

¹⁹ Ley Catastral del Estado de Querétaro, recuperado de: http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/est-leg/leyes/006_59.pdf.

rústico. Estos registros integrarán el Sistema de Información Geográfica Estatal y el Archivo Documental”.

Esta incorporación cuando estuvo vigente el programa PROCEDE, fue realizado de forma directa; en la actualidad, de adoptarse el dominio pleno por los particulares, corresponde a ellos el proceso de empadronamiento, por ser una obligación de todo particular titular de propiedad privada, como lo mandata el artículo 58 de la misma legislación que previene:

“...Todo propietario o poseedor de bienes inmuebles urbanos o rústicos ubicados en el territorio del Estado de Querétaro, tienen la obligación de inscribirlos en el mismo, por lo que deberán manifestarlos a la Dirección de Catastro, declarando para ello la superficie en metros cuadrados de terreno y el número de metros cuadrados de construcción, proporcionando los datos y documentación que se especifiquen en las formas de declaración que al efecto apruebe la misma Dirección”.

- c. Al darse de alta en el sistema catastral, se le asignara una cuenta catastral, misma que será notificada en favor del municipio en donde se encuentre la propiedad, a efecto proceder con la recaudación tributaria del impuesto predial.
- d. Genera el pago del impuesto predial, con una incorporación al padrón como predio omiso, debiendo cubrir una cuota especial determinada por la Ley del de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro²⁰.

²⁰ Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, recuperado de: https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Leyes/027_59.pdf “Artículo 18. Los municipios percibirán el ingreso generado por este Impuesto, respecto de los predios ubicados dentro de su territorio...”
Artículo 26. Las personas que acrediten ser propietarios o poseedores de solares regularizados mediante el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) o de predios regularizados por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), cuando se trate del primer registro al padrón catastral pagarán una VSMGZ por concepto de Impuesto Predial, que incluye el ejercicio fiscal en curso, así como los anteriores que se adeuden, sin multas ni recargos, siempre y cuando sea solicitado por el propietario antes de realizar el pago y éste se realice de forma anualizada en el ejercicio fiscal que transcurre...”

- e. Finalmente se inscribe en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Querétaro, generándosele un Folio Real por inmatriculación puesto que no existe un registro previo²¹.

Habiéndose empadronado completamente el Título de Propiedad, que ha transitado del sistema agrario al de propiedad privada de forma plena, ahora mantiene una regulación compleja y mixta, puesto que no obstante la asunción de dicho carácter de “propiedad privada”, y de haber adquirido el “dominio pleno”, deja en posibilidad de realizar un acto de disposición de la forma que en su titular desee, o necesite, imponiéndose una sobre regulación que como lo precisa Maribel Concepción Méndez de Lara²², “...se estima un derecho de tanto muy amplio en cuanto al número de sujetos, lo cual no contribuye a lograr condiciones de certeza en este tipo de operaciones...”

En este sentido, el derecho de libre disposición sobre estas nuevas parcelas sobre las que se ha adoptado el dominio pleno, no es tan libre, y si bien debemos entender que habiendo sido uno de los puntos mas debatidos en la expedición de la Ley Agraria de 1992, buscando la protección del ejidatario analfabeta, aquel que sería sorprendido por los grandes inversionistas que vendría a la luz del Tratado de Libre Comercio, lo cierto es que los candados impuestos han sido motivo de múltiples esquemas de defraudación incluso por los mismo miembro del ejido o de

Es de precisarse que actualmente todas las referencias veces del salario minimo vigente, debe entenderse Unidades de Medidas de Actualización UMAS, con base en la Ley de la Unidad de Medida de Actualización del Estado de Querétaro que prevé: “...ARTÍCULO 1. La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer la Unidad de Medida y Actualización, como una medida de valor, en sustitución del salario mínimo y del factor de cálculo, para la determinación y cálculo de conceptos de pago y montos de referencia, previstos en las normas locales vigentes en el Estado de Querétaro. (Ref. P. O. No. 69, 16-XII-16)...”

²¹ Ley registral del Estado de Querétaro, recuperado de: http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/est-leg/leyes/LEYREGISTRALQRO_59.pdf. “...Artículo 24. El sistema registral en folios se integrará por las secciones siguientes: I. Inmobiliaria...” “...Artículo 31. Para inscribir cualquier título, deberá constar previamente inscrito o anotado el derecho de la persona que otorgó aquél o de la que vaya a resultar afectada por el registro, a no ser que se trate de una inscripción de inmatriculación...”

²² MÉNDEZ de Lara, Maribel Concepción; *El Ejido y la Comunidad en el México del siglo XXI*; Porrúa; México; 2016; p. 87.

la familia del ejidatario, y esto ha generado mayor incertidumbre con los inversionistas, e incluso generan toda una problemática fiscal como lo veremos.

La transmisión que realice todo titular de una parcela sobre la cual se adopto el dominio pleno, siembre debe sujetarse a la legislación agraria, en lo que mandatan sus artículos 84, 85 y 86, a la legislación civil en sus disposiciones correspondientes ya sea para un acto de disposición, ya fuera compraventa, donación, permuta; a la legislación mercantil o especial para los efectos de una aportación societaria; a la legislación especial urbana en materia federal y en el Estado de Querétaro, y que en caso de no seguirlas precisa una sanción de nulidad absoluta.

2.1. DISPOSICIONES AGRARIAS APLICABLES PARA LA ENAJENACIÓN DE UNA PARCELA DE DOMINIO PLENO.

La ley agraria en sus artículos 84, 85 y 86, determinan una mecánica totalmente obsoleta, y contraria a los derechos de los titulares agrarios, ya que restringe la comercialización de las parcelas, al establecer los puntos siguientes:

- a. Se establece un derecho de tanto a favor de los familiares, de las personas que hayan trabajado la parcela por mas de un año, los ejidatarios, los avecindados, y el núcleo de población ejidal, a efecto de que dentro del plazo de 30 días puedan ejercer el derecho preferente de adquirir.

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

El comisariado ejidal y el consejo de vigilancia serán responsables de verificar que se cumpla con esta disposición.

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

Esta disposición es totalmente ineficaz y generalmente es utilizada para lograr la anulación de las transacciones debido a lo siguiente:

- i. Establece un derecho preferencial de tanto, sancionado con la máxima consecuencia, la **nulidad absoluta**.
- ii. El Ejidatario deberá conseguir la forma de notificar a “todo” el ejido; puesto que la lista enumerativa de la ley concluye con que debe notificarse al “núcleo de población”, es decir a todos los integrantes del mismo.
- iii. En la práctica se encuentra presente la problemática de que los familiares en ocasiones se encuentran segregados por el país o en el extranjero. ¿Cómo poder realizar una notificación de esa naturaleza? El derecho de tanto generalmente esta impuesto para los copropietarios, a efecto de poder acrecentar su derecho sobre la cosa común, sin embargo no existe mas explicación en este caso, que el mantener la parcela con titulares afines que se cree que viven todos dentro del mismo núcleo ejidal.
- iv. En todo caso, el titular agrario que desea realizar una operación con un beneficio económico para su persona, ¿Por qué generar un derecho a favor de tantos terceros?, y ¿Hasta donde alcanza ese derecho?; el efecto de la posibilidad de la nulidad no debería de ser una consecuencia razonada tanto para el que desea enajenar como para el que desea adquirir.

- v. Si bien, el tercer párrafo del artículo 84 de la Ley Agraria dispone: “...La notificación hecha al comisariado, con la participación de dos testigos o ante fedatario público, surtirá los efectos de notificación personal a quienes gocen del derecho del tanto. Al efecto, el comisariado bajo su responsabilidad publicará de inmediato en los lugares más visibles del ejido una relación de los bienes o derechos que se enajenan...”. Esta disposición parece precisar que luego entonces ya no es necesario realizar una notificación personal a quienes se precisan en el primer párrafo de dicha disposición; si esto es así, ¿Qué finalidad tiene mantener un esquema enunciativo sobre aquellos a quienes se les determina un derecho de tanto?.

La ambigüedad de las disposiciones agrarias llegan al grado de hablar de personas no determinadas, como el concepto de “familiares”, ¿a que familiares se refiere la ley?, ¿una familia nuclear?, ¿una familia extendida?. Lo desafortunado de esta redacción va aún mas allá, en razón de una necesidad de interpretación legal, por la cual, los tribunales federales han determinado que bajo este concepto deben incluirse a “... todas las personas que teniendo alguna relación de parentesco, matrimonio o concubinato con el enajenante, sin limitación por razón de línea o grado, guardan una relación directa con las actividades propias del núcleo agrario en cuestión...”²³.

La situación se agrava aun más, ya que el ejercicio de la acción de nulidad es claro que le compete a cualquiera de los sujetos enunciados con ese derecho, sin embargo la aberración mas grave, es que, en caso de que cualquiera de estos sujetos decida impugnar una enajenación, basta con acreditar su carácter de sujeto

²³ Tesis de Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 161651. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Materias(s): Administrativa. Tesis: III.2o.T.Aux.49 A. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV, Julio de 2011, página 1999. Tipo: Aislada.

agrario, sin que le sea necesario acreditar que tiene la intención de realizar la compra, ya que la ley agraria no dispone como requisito que aquella persona debe comprobar su real intención de adquisición. Así lo han determinado los tribunales federales en la tesis con voz: **ENAJENACIÓN DE PARCELAS. LEGITIMACIÓN PARA EJERCER LA ACCIÓN DE NULIDAD POR VIOLACIÓN AL DERECHO DEL TANTO**²⁴, que precisa en su parte medular:

“...De ahí que para legitimar el ejercicio de la acción de nulidad por quebranto a esa prerrogativa preferencial, basta con que el interesado acredite la calidad con la que comparece a ejercitar el correspondiente derecho y lo haga dentro del plazo legal, sin que sea necesario acreditar que tiene el interés de adquirir el bien enajenado, porque no lo exige la citada ley...”

Esta postura es demasiado peligrosa, puesto que podría fomentarse una mecánica de defraudación, ya que el ejidatario podría lanzar ofertas para la venta de su parcela, ya sea por interés o necesidad, y encontrar compradores que de buena fe deseen realizar la adquisición, siendo que al momento de avanzar con las negociaciones puedan sufrir la petición de nulidad por que uno de los titulares del derecho de tanto no le parece la transacción, de los cuales generalmente son los hijos, que no desean que sus padres se deshagan de las tierras agrarias, por el costo relevante que han venido teniendo en nuestro Estado, y esperan su fallecimiento para adquirirlas.

No son pocos los casos en los que los ejidatarios desean tener un provecho mediante la enajenación de su parcela, pero que incluso su misma familia directa

²⁴ Tesis Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 2002526. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 154/2012 (10a.) Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 2, página 1033. Tipo: Jurisprudencia.

hace todo lo posible por que no cumpla con las condiciones necesarias para celebrarla, ya sea haciendo parecer que no se encuentran presentes, o bien ocultándose al momento de la notificación para después promover la nulidad.

- b. En un siguiente punto podemos precisar que la Ley agraria no define el contenido de la notificación, ¿basta por lo tanto solo avisar?, ¿aviso la venta total de mi parcela si lo que deseo es vender una fracción?.

Al respecto debemos precisar que los tribunales federales en este mismo año han determinado vía interpretación, que la notificación debe contener como elementos mínimos el monto y la forma de pago, a efecto de que la misma sea válida²⁵, ya que de otra forma no podría considerarse una ofertar real y seria, ya que se desconocería un elemento determinante de una enajenación como lo es el *precio*, y las condiciones en como se solicita el pago.

vi Habiéndose presentado diversas personas que desean la adquisición de la parcela, deberá procederse a un sorteo ante notario.

- vii. Finalmente, la transmisión a personas ajenas al núcleo ejidal será libre de contribuciones federales para enajenante. Pero la operación deberá hacerse cuando menos al valor determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes nacionales o cualquier institución de crédito, como lo precisa el artículo 86 de la Ley Agraria: "...Artículo 86.- La primera enajenación a personas ajenas al núcleo de población de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno, será libre de impuestos o derechos federales para el enajenante y deberá

²⁵ Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 2022852. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Materias(s): Administrativa. Tesis: XXX.1o.9 A (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 84, Marzo de 2021, Tomo IV, página 2832. Tipo: Aislada

hacerse cuando menos al precio de referencia que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito..”

La exigencia de avalúos por un instituto federal como la Comisión de avalúos de Bienes Nacionales, ahora denominado Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), o instituciones de crédito (Bancos), encuentra razón en que las parcelas al ser tierras de origen federal, su valuación debe sustentarse en institutos federales, sin embargo, al haberse incorporado al régimen común, ¿no deberían ser las reglas de cada estado las necesarias a cumplirse?, ¿Es necesario hoy en día seguir con este régimen proteccionista?. ¿El régimen legal de protección contra la lesión previsto en la materia civil no es suficiente?, ¿Forma parte del régimen de propiedad privada o no?.

La complejidad que representa obtener un avalúo del INDAABIN es mayúscula puesto que dicho instituto no tiene la capacidad de realizar avalúos en todo el territorio nacional. Por otro lado, no todas las instituciones de crédito prestan servicios de valuación inmobiliaria.

La exigencia de este tipo de avalúos por su dificultad de obtención ha generado diversos problemas en la práctica:

1. El costo elevado.
2. El tiempo de su tramitación generalmente se ve duplicado o triplicado por su propia mecánica operativa de obtención de vistos buenos y firmas de diferentes personajes internos para su autorización²⁶.

²⁶ En el caso de avalúos de INDAABIN, en su página electrónica presentan un estimado de 1 a 21 días para la emisión del avalúo. Fuente: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/607103/Dict_menes_Valuatorios.pdf

3. El valor de la tierra que como conclusión se emite en dichos peritajes, generalmente esta desfasado de la realidad económica, puesto que es realizado por peritos que no están arraigados en el lugar del trámite, por lo que generalmente desconocen el valor real, y toman parámetros muy generales; ahora bien, ¿y si el avalúo presenta valores mas bajos que las condiciones comerciales?, ¿no habrá lesión?
4. Finalmente, y como lo precisan las disposiciones, todo este proceso deberá ser previo la posibilidad de venta, ya que el titular de la parcela debe tener en sus manos dicho dictamen para poder realizar la oferta, sin que esto sea una realidad en prácticamente la totalidad de las operaciones.

Tener un esquema como el planteado sigue la cadena de inseguridad, bajo el principio proteccionista del sujeto titular de la parcela; un esquema en donde es dueño de una propiedad ahora privada, pero sujeta a condiciones que impiden su rápida comercialización.

2.2. DISPOSICIONES FISCALES ESPECIALES.

La primera enajenación de parcelas sobre las que se adopto el dominio pleno, tienen la posibilidad de estar libres de contribuciones por el ingreso percibido por su titular, siempre y cuando se cubran las condicionantes contenidas en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, misma que en su dispositivo 93 determina el no pago de esta contribución, siendo reglamentada en su fracción XXVIII, con la condicionante de que sea la primera enajenación de ese espacio realizada por ejidatarios, en los términos de la ley agraria, es decir, no todo titular de una parcela que adopto el dominio pleno podrá estar en esta posibilidad de gozar el beneficio fiscal, sino solo los que además reúnan en carácter de ejidatario.

Asimismo, se pone como condición, que la operación deba realizarse ante fedatario público y deberá acreditarse ante él que el enajenante es ejidatario mediante la exhibición de certificados parcelarios o en su caso de uso común²⁷.

La existencia de estas disposiciones genera la duda de si en realidad apoyar al ejidatario en no gravar su ingreso, sin embargo, deberá acreditar plenamente que sigue teniendo dicho carácter para hacerse acreedor al beneficio; ya que de lo contrario su ingreso quedará gravado en los términos de la ley de la materia.

Es también lamentable la determinación de que la transacción se realice ante fedatario público sin precisar que, en realidad esta haciendo inferencia a un determinado fedatario, y que son los notarios públicos, puesto que la parcela que ha adoptado el dominio ya tiene el carácter de propiedad privada, y su tráfico está sujeto en este sentido a las reglas del derecho civil local.

Esta disposición fiscal como se ha precisado fue restringida a que el beneficio solo procede a favor de quién en realidad mantenga el carácter de ejidatario, puesto que hay posesionarios o vecindados que pueden llegar a obtener el título de propiedad, siendo en muchos casos personas que buscan la comercialización de las parcelas y desean la especulación comercial al amparo de una exención tributaria. ¿Y no sucede eso mismo en la propiedad privada?, y, si el ejidatario, ¿únicamente tenía una parcela, al momento de que adopto el dominio pleno?, ¿ya no cuenta con derechos dentro del núcleo agrario?.

2.3. DISPOSICIONES EN MATERIA URBANA.

²⁷ Ley del Impuesto Sobre la Renta. Art. 93, f. XXVIII. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR_230421.pdf

La transmisión de las parcelas finalmente tienen una reglamentación urbana específica, basada en la Ley General de Asentamientos Humanos y el Código Urbano del Estado de Querétaro, con connotaciones semejantes y que precisamos enseguida.

La Ley General de Asentamiento Humanos previene en sus artículos 84 lo siguiente:

“... Artículo 84. La Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, tendrán en los términos de las leyes federales y locales correspondientes, **el derecho de preferencia** en igualdad de condiciones, para adquirir los predios comprendidos en las zonas de reserva territorial, para destinarlos preferentemente a la constitución de Espacio Público, incluyendo el suelo urbano vacante dentro de dicha reserva, señaladas en los planes o programas de Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial aplicables, cuando éstos vayan a ser objeto de enajenación a título oneroso.

Para tal efecto, los propietarios de los predios, los notarios públicos, los jueces y las autoridades administrativas respectivas, deberán notificarlo a la Secretaría, a la entidad federativa, al municipio y a la Demarcación Territorial correspondiente, dando a conocer el monto de la operación, a fin de que en un plazo de treinta días naturales, ejerzan el derecho de preferencia si lo consideran conveniente, garantizando el pago respectivo.

La federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, deberán establecer mecanismos expeditos, simplificados y tiempos límite para manifestar su interés en ejercer el derecho a que alude este artículo...”²⁸

Por otro lado, el Código Urbano para el Estado de Querétaro, en cumplimiento de lo previsto por la Ley General de Asentamientos Humanos, previene todo un capítulo denominado “Del Derecho de Preferencia por el tanto del Estado y Municipios”, en el que más allá de su error técnico de denominación, en

²⁸ Ley General de Asentamientos Humanos, recuperado de:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_011220.pdf

razón de que el derecho de tanto y el derecho de preferencia sean dos especies de derechos preferentes, parece elevar este derecho a un rango mas elevado y sancionar con nulidad la falta de notificaciones a las autoridades locales, sin embargo esto no es así por el contenidos de las siguientes disposiciones, lo que revela una falta de técnica:

“...Artículo 93. El Poder Ejecutivo del Estado y los Municipios tendrán derecho de preferencia por el tanto para adquirir los predios considerados en los programas de desarrollo urbano, como susceptibles de integrar reserva territorial, cuando éstos vayan a ser objeto de enajenación a título oneroso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley General de Asentamientos Humanos y en el artículo 89 de la Ley Agraria. (Ref. P. O. No. 26, 22-V-15) Para tal efecto, los propietarios de los predios o, en su caso, los notarios, los jueces y las autoridades administrativas respectivas, deberán notificarlo por escrito a la Entidad Federativa y al Municipio correspondiente, dando a conocer el monto de la operación, a fin que en un plazo no mayor de treinta días naturales, ejerzan por escrito el derecho de preferencia si lo consideran conveniente, garantizando el pago respectivo...”

“... Artículo 98. Una vez que el Notario autorice en forma definitiva, la escritura donde conste el acto traslativo de dominio de los predios a que se refiere este Capítulo, en un plazo de treinta días naturales, los propietarios de los predios o, en su caso, los notarios, los jueces y las autoridades administrativas respectivas, deberán informar por escrito al Poder Ejecutivo del Estado y a los Municipios, sobre las condiciones definitivas de la operación, adjuntando copia certificada de la escritura y copia de los documentos que acrediten que el Poder Ejecutivo del Estado o el Municipio que corresponda, fueron notificados y declinaron en la adquisición del predio. (Ref. P. O. No. 26, 22- V-15)...”

“...Artículo 99. Si de la información que presente el Notario al Poder Ejecutivo del Estado y Municipio, se advierte que el enajenante, no otorgó el derecho de preferencia por el tanto al Estado o Municipio, éstos podrán ejercer la acción de retracto de la enajenación correspondiente. (Ref. P. O. No. 26, 22- V- 15)...”²⁹

²⁹ Código Urbano para el Estado de Querétaro, recuperado de http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/est-leg/leyes/006_59.pdf

De las disposiciones citadas podemos ver claramente que el titular de los derechos agrarios, después de haber tenido que cumplir con una serie de notificaciones dentro del círculo familiar y del núcleo agrario, y después de haber gestionado la obtención de valuaciones para la determinación del precio de su parcela, la cual no puede vender al precio que él quiera, sino al que se establezca como mínimo por las instituciones anteriormente indicadas, se encuentra con que su incorporación a las reservas territoriales de los centros de población deben ser notificados los ESTADOS y MUNICIPIOS, y en su caso la FEDERACIÓN, a efecto de que existan las oportunidades de creación de espacios públicos.

Si bien es justificable la razón última de la creación de un derecho preferencias (no de tanto) a favor de las Entidades gubernamentales, lo cierto es que el estado en la práctica no demuestra interés en la adquisición de las mismas, ya que no existen presupuestos destinados para la adquisición de parcelas, lo que hace nugatoria la disposición.

Se vuelve mas complejo que en el Código Urbano precisa una obligación positiva por parte de las autoridades locales en el sentido de tener que contestar al particular dentro del plazo de los 30 días a la notificación, es decir, que siempre debe mediar una contestación, ¿y sino contesta?, ¿el titular agrario tendrá que accionar ante los tribunales administrativos para exigir una resolución en este sentido?

Como se ha desarrollado en el presente capítulo, se pueden observar las condiciones gravosas para que un titular agrario que adopto el dominio pleno sobre su parcela pueda realizar una enajenación; reglas que obedecen a una política proteccionista que no ayuda, y al sometimiento de un ideal urbano con mecánicas complejas que los mismos sujetos titulares de parcelas desconocen en su totalidad.

El trafico inmobiliario de ordinario presenta sus complejidades propias, por lo que el trafico de las parcelas sobre las que se obtuvo el dominio pleno son aun mas complejas, pero no están encaminadas a ayudar al titular agrario.

CAPÍTULO TERCERO

PROBLEMÁTICA DE LAS ENAJENACIONES DE PARCELAS AGRARIAS Y SU ADECUACIÓN LEGISLATIVA

Hace casi 30 treinta años que se implementa una nueva política agraria con la expedición y publicación de la nueva ley agraria, nacida al albor de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, manteniendo un sesgo razonable de proteccionismo a los sujetos agrarios en distintos rubros, siendo uno de los mas controvertidos hoy en día el de la enajenación de derechos de parcelas sobre las que se adopto el dominio pleno, y no por la mecánica que la ley implica, sino por lo irracional y sesgo de afectación a terceros que la misma prevé de forma directa y los cuales sintetizo de la manera siguiente:

La política agraria sustentó que el legislador debía prever un sistema proteccionista como sucede en este tipo de entes sociales, previendo que para aquellos casos en donde los ejidatarios o posesionarios de parcelas, han tomado la decisión de adoptar el dominio pleno de sus parcelas, solo podrán disponer de ellas con el cumplimiento de una seria de condiciones que hacen complicado el ejercicio del derecho de propiedad que ahora detentan los nuevos propietarios; atento a ello, analizamos en el capitulo anterior, cada una de ellas, por lo que, a partir de este momento puntualizaremos sus deficiencias y la forma en que puede ser reglamentada.

3.1 DERECHOS PREFERENCIALES

- Se establece un derecho de tanto a favor de los familiares del enajenante, las personas que hayan trabajado dichas parcelas por mas de un año, a los ejidatarios, los vecindados, y el núcleo de población en ese orden, por un plazo de 30 días a partir de la notificación³⁰.

Este primer requisito nace de la intención del legislador de mantener la tierra agraria dentro del seno del ejido, con personajes conocidos dentro del mismo, asemejándolo a un derecho de un copropietario; sin embargo, hoy en día queda claro que dicho derecho es totalmente ineficaz, puesto que si la intención del ejidatario o posesionario es en realidad incorporar dicho bien al comercio inmobiliario, lo que en realidad sucede es que, los familiares al ver el valor que adquirido la tierra en realidad, buscan la forma de que el titular no lo venda, puesto que ven un interés en suceder lo derechos sobre la misma, y por lo tanto hacen lo posible por no querer comparecer a los actos de su familiar, o evaden la recepción de la notificación.

Asimismo, el esquema planteado por la ley es imposible de cumplir, puesto que al momento de precisar que dicho derecho también esta establecido para el ejido, los vecindado y el núcleo de población, es prácticamente imposible notificar personalmente a todos los miembros del mismo, razón por la cual, dicha lista en todo caso solo existe para identificar un grado de prelación en el derecho, ante la posibilidad de que varios lo ejerzan de manera simultanea, razón por la que no debería existir, ¿Entonces que caso tiene mantener esta regla?.

³⁰ Ley Agraria, artículo 84. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13_250618.pdf

- El efecto a la violación derecho preferencia será la posibilidad de la nulidad³¹.

La posibilidad de sancionar con nulidad la violación a la notificación del derecho preferencial, genera hoy en día una problemática mayúscula, puesto que, sí el ahora propietario debe notificar, y no lo hace sabiendo o no de buena fe, puede éste o sus familiares solicitar la nulidad y dejar en una situación muy complicada a los terceros contratantes, puesto que en numerosas ocasiones, la finalidad de la parte enajenante es provocar esta consecuencia para revertir la enajenación y que el bien regrese al patrimonio del familiar donde espera ser beneficiario; máxime aún que como he precisado en el desarrollo del tema, tenemos que aquel que pretenda solicitar la nulidad, no requiere acreditar que tiene la intención real de la adquisición, lo cual agrava aún mas la situación, esta circunstancia queda plenamente evidenciada incluso por una contradicción de tesis, ENAJENACIÓN DE PARCELAS- LEGITIMACIÓN PARA EJERCER LA ACCIÓN DE NULIDAD POR VIOLACIÓN AL DERECHO DE TANTO, que en su parte final dispone en referencia al ejercicio de este derecho de tanto, lo siguiente:

“...ni de esos numerales ni de alguna otra disposición que rige en la materia, se advierte que el legislador haya considerado otro aspecto que afecte el ejercicio de la acción de nulidad cuando no se observe ese derecho de preferencia. De ahí que para legitimar el ejercicio de la acción de nulidad por quebranto a esa prerrogativa preferencial, basta con que el interesado acredite la calidad con la que comparece a ejercitar el correspondiente derecho y lo haga dentro del plazo legal, sin que sea necesario acreditar que tiene el interés de adquirir el bien enajenado, porque no lo exige la citada ley...”³²

³¹ Ídem. Artículo 84.

³² Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 2002526. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 154/2012 (10a.) Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 2, página 1033.Tipo: Jurisprudencia

- La misma ley agraria precisa que las autoridades ejidales, el Comisariado ejidal, y el consejo de vigilancia, serán los encargados de vigilar el cumplimiento de estas disposiciones concernientes a la debida notificación. Y para este efecto, finalmente se previene que será el mismo Comisariado, a quién, cuando se le haga la notificación con la participación de dos testigos o ante fedatario público, surtirá los efectos de una notificación personal. Debiendo además tener como obligación, el mantener una lista de los bienes que se enajenen³³.

Lamentablemente la solución a la problemática de notificar a cada miembro del núcleo ejidal como lo ha previsto la ley mediante una notificación al Comisariado ejidal, ha generado mayores problemas que soluciones; en la práctica, el Comisariado ejidal no recibe dichas notificaciones, ya sea por desconocimiento de las reglas, o las recibe viciadas en fechas, o requiere de dadas para su recepción; y, en el mejor de los casos, la asamblea ejidal acuerda en que deberá darse una cooperación para la recepción de dichas notificaciones, generando un coto de poder que impide en algunos casos que el ahora propietario pueda disponer de su propiedad al no poder cumplir con este requisito.

Lamentable también y anacrónica la referencia a un fedatario público, y la no determinación del funcionario que debe participar en certeza del acto, puesto que como se ha precisado, la fe publica también de desenvuelve en ámbitos distintos, de ahí que exista fe pública registral, judicial, ministerial, mercantil, notarial etc., por lo que considerando la naturaleza del acto, y que consiste en una notificación de enajenación de un derecho privado de propiedad, sería mas claro precisar que dicha

³³ Ley Agraria, Artículo 84 párrafo cuarto. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13_250618.pdf

notificación debe realizarse ante notario público, como lo precisa el Código Urbano para el Estado de Querétaro, el cual, además establece sanciones directas al notario y al enajenante en caso de violación a la notificación para el caso de estar dentro de la zona de crecimiento de población.

Lo anterior debe ser así, puesto que la formalización de la transmisión de propiedad deberá ser atendiendo a las reglas establecidas en el Código Civil de cada entidad, y éstos remiten al concepto de Escritura Pública, dejando en claro la intervención del notario público en el proceso de la enajenación.

3.2 PRELACIÓN EN EL DERECHO DE ADQUIRIR.

- Ante la existencia de posturas iguales ante la notificación, el comisariado ejidal ante la presencia de fedatario público realizará el sorteo para determinar a quien corresponde el derecho de preferencia³⁴.

Nuevamente el legislador contempla la intervención de un fedatario público, sin determinar quién debe ser, desconociendo la nueva característica del propietario con derechos privados plenos, manteniéndolo sujeto a disposiciones de naturaleza diversa.

3.3 EXENCIONES FISCALES FEDERALES

³⁴ Ley Agraria, Artículo 85 párrafo cuarto. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13_250618.pdf

- La posibilidad de la exención de impuestos planteada en el artículo 86 de la ley agraria, correlacionado con la Fracción XXVIII del artículo 73 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta³⁵, son únicamente para el “ejidatario” enajenante, y por lo menos al valor establecido por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales o cualquier institución de crédito.

Este supuesto supone algunas de las mayores contradicciones, puesto que hoy en día se crea una restricción a que solo estará exento el “ejidatario”, mientras conserve dicho carácter, y para lo cual debe acreditar que sigue manteniendo ese carácter al seguir siendo titular de algún otro derecho agrario, es decir, que un ejidatario tiene este carácter mientras sea titular de derechos agrarios, cuando deje de tener derechos agrarios perderá este carácter, ¿Pero si esa parcela era su único derecho agrario?, es claro que al haber adoptado el dominio pleno dejó de tener derechos agrarios puesto que ha pasado a una regulación del derecho común, en este supuesto ya no podrá gozar el beneficio de exención; en un segundo punto, el posesionario que llegó a vivir al ejido, y tiene años participando en el mismo, pero que no es ejidatario, y obtiene una parcela, si decide adoptar el dominio pleno, tampoco podrá estar exento.

¿Por qué se elimina la exención en esos casos?, es claro que los particulares buscando métodos de comercialización de las tierras, y considerando el costo importante que han adquirido las tierras ejidales, buscan adquirirlas antes de la adopción del dominio pleno, para buscar la exención en su venta posterior. Sin

³⁵ Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR_230421.pdf

Artículo 73... XXVIII. Los que deriven de la enajenación de derechos parcelarios, de las parcelas sobre las que hubiera adoptado el dominio pleno o de los derechos comuneros, siempre y cuando sea la primera transmisión que se efectúe por los ejidatarios o comuneros y la misma se realice en los términos de la legislación de la materia. La enajenación a que se refiere esta fracción deberá realizarse ante fedatario público, y el enajenante deberá acreditar que es titular de dichos derechos parcelarios o comuneros, así como su calidad de ejidatario o comunero mediante los certificados o los títulos correspondientes a que se refiere la Ley Agraria.

En caso de no acreditar la calidad de ejidatario o comunero conforme a lo establecido en el párrafo anterior, o que no se trate de la primera transmisión que se efectúe por los ejidatarios o comuneros, el fedatario público calculará y enterará el impuesto en los términos de este Título.

embargo, la ley actual valora y juzgada a todos aquellos titulares de parcelas que han adoptado el dominio pleno, como sujetos que buscan evadir impuestos cuando esto no es así.

En materia local, la incorporación de estas parcelas en el dominio privado, implica que deban contribuir al gasto público mediante el pago del Impuesto Predial, como una de las contribuciones recaudadas por los municipios en todo el país; el cual, para lo efectos de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, gozan del beneficio del pago de un solo salario, actualmente unidad de medida de actualización, al momento de su empadronamiento, únicamente si el mismo ha sido producto del programa PROCEDE. Esta situación es totalmente inequitativa, puesto que los predio que estén adoptando el dominio pleno en la actualidad que no existe mas el programa en referencia, deben cubrir la sanción de liquidar hasta el plazo máximo de la prescripción fiscal y además con sus accesorios.

El beneficio del pago de una sola unidad de medida de actualización debe ser general, y no por el hecho de no haber participado de un programa, sino por que la tierra antes de adoptar el dominio pleno es de carácter federal, y mediante este acto pasa a formar parte de la propiedad privada como se ha analizado en el capítulo que antecede, por lo tanto, es sumamente injusto que deban liquidar este impuesto inmobiliario sobre el momento en que la tierra fue del dominio de la nación, y el titular agrario solo usufructuario de la misma.

3.4 VALUACIONES ESPECIALES

La obligación prevista en la ley agraria respecto de establecer un valor mínimo en el cual “deben” celebrarse las enajenaciones onerosas sobre las parcelas en las que se haya adoptado el dominio pleno, no pudo ser mas desastrosa al establecer una entidad valuadora nacional, que genera tres problemas muy precisos: 1. No hay representación en todas las entidades del país; 2.- El costo es demasiado alto; y, 3. – El valor del inmueble reportado esta totalmente desfasado de la realidad económica, puesto que fue realizado por peritos sin arraigo en el lugar del inmueble.

La segunda opción que plantea la ley, es obtener una valuación de institución de crédito, sin embargo, se replican los comentarios del párrafo que precede.

El desconocimiento de esta regla es sumamente frecuente, puesto que el titular agrario al desear realizar una enajenación, generalmente para capitalizarse, o por alguna necesidad, pregunta e investiga el valor de su tierra, realizando ofertas para su venta, sin que le preocupe la obtención de la valuación que previene la ley; sumemos que en un alto grado de casos como es en la realidad, no siempre se realiza la formalización inmediata de estas transacciones en una Escritura Pública, razón por la cual el desfase económico entre la fecha de adquisición y la de su formalización deja a ambas partes en serios problemas, puesto que habiendo determinado un precio (sin los avalúos que previene que la ley), el mismo seguirá subiendo hasta la fecha de formalizar; luego entonces, si la valuación obtenida al momento de formalizar es mas alta, ¿la transacción es nula?, ¿Puedo pedir que el peritaje sea referido a la fecha en que adquirí para ver si estaba dentro del parámetro para adquirir?, pero si esto fuera posible, ¿Cómo notifique de la venta en la fecha de compra?, es claro que no se hizo y por lo tanto no concedí el derecho de tanto en su momento, y por lo tanto la operación es nula; ¿Y si el comprador construye y con ello incrementa el valor y la valuación sale mas alta por estas mejoras?.

Como se advierte, el tema de la valuación por instituciones que no siempre cuentan con peritos profesionales para la emisión de valores reales, aunado a la complejidad y costo elevado de su obtención, la cual es sumamente necesaria para una adecuada notificación para el ejercicio de derecho tanto, complican de sobre manera la intención de venta de una parcela por su titular.

Los estados y municipios del país cuentan con un sistema valuatorio confiable, y generalmente muy regulado, por medio del cual se precisan los cálculos para los pagos de los impuestos inmobiliarios. Si esto es así, debe sujetarse el régimen de venta de parcelas, al mismo existente.

Entiendo que este sistema se creó para evitar que los terceros se aprovecharan de los ejidatarios, quienes por su inexperiencia podrían ser engañados en el precio real de sus tierras; sin embargo, la razón jurídica estriba en no permitir una lesión en la transacción; pero esta protección ya la tiene el titular agrario puesto que la figura específica de lesión está debidamente regulada en las operaciones inmobiliarias por la teoría general del contrato, es por ello que la obtención de estas valuaciones es solo un requisito que debe ser omitido para dejar paso a las reglas ordinarias.

De esta manera, se han analizado las razones que complican hoy en día el ejercicio pleno del derecho de propiedad de los titulares de parcelas que han solicitado la adopción del dominio; por lo tanto, debemos partir de la idea fundamental de tomar como un verdadero cambio de naturaleza jurídica el sistema de la tierra, como lo previene la última parte del artículo 82 de la Ley Agraria que previene: "... A partir de la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional, las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común, como la misma corte ha precisado en la tesis

con voz: TIERRAS PARCELARIAS. A PARTIR DE LA CANCELACIÓN DE SU INSCRIPCIÓN ANTE EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL, DEJAN DE SER EJIDALES Y QUEDAN SUJETAS AL DERECHO COMÚN³⁶.

³⁶ Tesis Registro digital: 200209. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Materia(s): Administrativa, Civil. Tesis: I.3o.C.39 C (10a.) Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 4, página 2842. Tipo: Aislada

Conclusiones

Habiendo realizado un análisis histórico sobre la forma en como se abordó el tratamiento de las tierras agrarias en México, hasta llegar a la gran reforma de 1992 en la cual, se implementa todo un esquema multidisciplinario para recertificar casi la totalidad de estas tierras, es el punto donde vemos una implementación real de una política pública.

Sobre sale claramente un derecho fundamental para los ejidatarios y poseionarios de parcelas, que consiste en la adopción del **dominio pleno de su parcela**, ahora es realmente *propietario*, cambia de régimen legal, de lo agrario al derecho común, del derecho social al derecho privado, como lo hemos dejado debidamente precisado; por ello, la primera conclusión irrefutable es que el esquema legal de regulación lo debe ser única y exclusivamente el derecho privado, en concreto la legislación civil local de cada entidad y de la Ciudad de México; sin embargo, en un afán de proteccionismo, no obstante haber mudado de sistema legal, la ley agraria impuso cargas para el ejercicio pleno del derecho de propiedad, generando incertidumbre y obstáculos para el ejidatario o poseionario que se vio beneficiado en tener un derecho parcelario.

Los diferentes requisitos que impone la legislación agraria quedan fuera de su círculo legal y depende de una interacción con terceros, y que en lugar de dar certeza y beneficiar al propietario, se han convertido en medios de freno por parte de su familia o de miembros del ejido, impidiendo de forma real el ejercicio de su derecho con plenitud.

No son pocos los casos en que incluso el contubernio familiar es evidente.

Si el legislador en materia agraria desea seguir regulando la forma de disposición de este tipo de tierras, no debió considerar su salida al régimen social, y así podría establecer estas medidas proteccionistas de forma previa a la adopción del dominio pleno, y de esa manera podrían quedar debidamente consensadas ambas disposiciones.

Mantener la legislación vigente es mantener el emporio generado por los comisariados, que complican el derecho de enajenar la propiedad por parte de un titular, ya que les es en ocasiones todo un reto el lograr que les reciban la notificación correspondiente, ya que al ser un cuerpo colegiado se complica la búsqueda de cada uno de ellos, o en su defecto el titular que pretende notificar, queda obligado a tener que realizar las “cooperaciones” requeridas, las dadas, o simplemente quedar bien con ellos.

Es necesario precisar y determinar que funcionarios son los competentes cuando la ley cuando asume el término de “fedatarios públicos”, debiendo omitir la utilización de términos genéricos, y ser puntuales de que se refieren a los notarios públicos, puesto que se trata de propiedades sujetas al derecho común.

Respecto de la exención fiscal federal, ésta debe ser extensiva y general, ya que por pretender excluir el supuesto probable de buscar limitar la exención de impuestos inmobiliarios por terceros especuladores en la comercialización de tierras de dominio pleno, se han bloqueado también de este beneficio a los posesionarios legítimos que han vivido y participado en el ejido, o a ejidatarios que su único derecho consistió en esa parcela; eliminándose actualmente la posibilidad de gozar del beneficio fiscal del pago del impuesto sobre la renta por enajenación de bienes inmuebles en estos supuestos.

En materia fiscal local, relacionada con el empadronamiento de las parcelas en los catastros, y consecuente asignación de clave catastral para el pago del impuesto del predial municipal, debe precisarse que los beneficios del pago de un solo salario, actualmente unidad de medida de actualización, previstas en la Ley General de Hacienda de los Municipios, debe ser para todos los casos y no solo para aquellos que derivaron del programa de certificación de títulos agrarios, ya que las tesorerías municipales, recaudadoras del Impuesto Predial Municipal, están adoptando un criterio de cobrar por la mayor cantidad de años que lo permita la ley, puesto que era un predio omiso de pago; sin embargo no analizan que no era un predio omiso por decisión del propietario, sino porque estaba sujeto a un régimen de tierra agrario que no genera la obligación del pago de impuesto predial.

Finalmente he de concluir, que habiendo realizado un análisis de la pretensión de la ley agraria, y consecuentemente del bagaje que acompaña a este tipo de operaciones al imponer candados de seguridad a un tipo de tierra en transición al sistema de derecho común, ha rebasado los límites de su imperio; aunado a ello, las condiciones actuales del tráfico inmobiliario imponen la necesidad de ajustar todas las normas a un sistema ágil como lo demanda la sociedad.

Las reglas generales de derecho común son perfectas para prever la salvaguarda de los derechos de los propietarios, y no requieren la imposición de cargas procesales extras, explicado de otra forma, el sistema de obligaciones y contratos civiles, son un esquema que permite: libertad de contratación, el seguimiento de reglas concretas para el perfeccionamiento de la voluntad, prevé un esquema de requisitos de validez que garantiza que los derechos de las partes sean respetados, y finalmente, la intervención del notario público en la formalización del acto.

La participación del notariado en este punto refleja, como se ha observado en el presente documento, la intervención de un asesor de las partes, que interpretara su voluntad, redactara, leerá y explicará el documento, y finalmente para cerrar el broche de seguridad con la conservación del documento para sus posteriores reproducciones.

La Ley Agraria y el resto de las leyes que analizamos en presente proceso deben ser modificadas en los términos propuestos, es necesario que el paternalismo impuesto desde hace casi 30 treinta años sea eliminado, no responde a las necesidades de la realidad que se vive por estos titulares agrarios, y cuando la ley no responde a una necesidad social, debe cambiarse, ajustarse, renovarse, para que vuelva a ser rectora de las relaciones humanas, y sea un verdadero instrumento que busque el equilibrio social.

Atento a ello, es imperante una reforma a la Ley agraria para eliminar los derechos preferenciales, la necesidad del avalúo por institución de crédito, por consiguiente, de INDAABIN; debe precisarse de forma clara y obligatoria que la incorporación de estas tierras a los padrones catastrales sea sin recargos, por lo que las Leyes de Hacienda de los Municipios y Leyes de Ingresos Municipales, deben ser congruentes con la forma de empadronamiento de esta “nuevas” tierras; debe generalizarse la exención en el pago de impuestos federales, concretamente en el impuesto sobre la renta previsto en la legislación de sinonimo nombre; de no ser así, mantendremos un estado de incertidumbre en donde el único afectado es el titular de la parcela en referencia.

Bibliografía

- DE DIOS PINEDA, Juan. *Enfoque de Políticas Públicas y Gobernabilidad*, 1ª edición, México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1999.
- D. WAYNE, Parson. *Políticas Públicas. Una introducción a la Teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Edición en formato electrónico, México. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede en México. 2013.
- RIOS HELLIG. Jorge. *La práctica del Derecho Notarial*, Primera Edición, México. McGraw-Hill. 1995.
- MÉNDEZ de Lara, Maribel Concepción; *El Ejido y la Comunidad en el México del siglo XXI*; Porrúa; México; 2016; p. 87.

Leyes

- Ley Agraria.
- Ley del Notariado para el Estado de Querétaro.
- Ley Catastral del Estado de Querétaro.
- Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro.
- Ley de la Unidad de Medida y Actualización del Estado de Querétaro.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta
- Ley General de Asentamientos Humanos.
- Código Urbano para el Estado de Querétaro

Sitios de Red

- <http://www.pa.gob.mx/publica/pa071003.htm>
- <https://datos.ran.gob.mx/conjuntoDatosPublico.php>
- http://www.ran.gob.mx/ran/indic_bps/1_ER-2020.pdf
- http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/est-leg/leyes/006_59.pdf
- https://site.legislaturaqueretaro.gob.mx/CloudPLQ/InvEst/Leyes/027_59.pdf

- http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/est-leg/leyes/LEYREGISTRALQRO_59.pdf
- https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/607103/Dict_menes_Valuators.pdf
- http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/est-leg/leyes/006_59.pdf
- http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR_230421.pdf
- http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_011220.pdf

Tesis

- Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Registro digital: 2002526. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 154/2012 (10a.) Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 2, página 1033. Tipo: Jurisprudencia
- Tesis Registro digital: 200209. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Materia(s): Administrativa, Civil. Tesis: I.3o.C.39 C (10a.) Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 4, página 2842. Tipo: Aislada.
- Tesis de Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 161651. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Materias(s): Administrativa. Tesis: III.2o.T.Aux.49 A. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV, Julio de 2011, página 1999. Tipo: Aislada.
- Tesis Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 2002526. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materias(s): Administrativa. Tesis: 2a./J. 154/2012 (10a.) Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVI, Enero de 2013, Tomo 2, página 1033. Tipo: Jurisprudencia.
- Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 2022852. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Materias(s):

Administrativa. Tesis: XXX.1o.9 A (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 84, Marzo de 2021, Tomo IV, página 2832. Tipo: Aislada.