

ANÁLISIS



ASARIEL BENITO DÍAZ GARCÍA

SEPARACIÓN DE EJIDATARIOS,
SU CONCEPTO ACTUAL Y EL RIESGO DE ILEGALIDAD
EN LA CERTIFICACIÓN DE DERECHOS



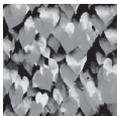
DAVID BARKIN RAPPAPORT

LA SOBERANÍA ALIMENTARIA:
EL QUEHACER DEL CAMPESINADO MEXICANO



CARLOS HUMBERTO DURAND ALCÁNTARA

LA COYUNTURA ACTUAL DEL DERECHO
RURAL MEXICANO (1988-2003)



AGUSTÍN HERNÁNDEZ GONZÁLEZ

LA CONCILIACIÓN

Separación de ejidatarios, su concepto actual y el riesgo de ilegalidad en la certificación de derechos*

ASARIEL BENITO DÍAZ GARCÍA**

Introducción

La reforma de 1992 al Artículo 27 constitucional, significó un cambio radical en la concepción del ejido y de los derechos agrarios individuales. La nueva cultura agraria tiene su fundamento en la teoría de la globalización como forma de interrelación de los estados. El modelo económico de sustitución de importaciones orilló al sector agrario a una progresiva descapitalización al sacrificarlo en beneficio de la naciente industria en el país. El actual modelo económico fincado

* Este trabajo concursó en el VI Certamen Investigación Agraria 2002 y recibió Mención por parte del Jurado Calificador.

** Actualmente se desempeña como Abogado Agrario en la Subdelegación Jurídica de la Delegación Oaxaca de la Procuraduría Agraria.



en las reglas del mercado, reclamó reformas estructurales que permitieran la inversión de capital privado en la producción agrícola, que pudiera dar autosuficiencia alimentaria al país y permitiera crecer en los demás sectores.

Aprobada la reforma constitucional de 1992, la propiedad social es desamortizada y se incorporan aspectos y términos propios de la legislación civil y mercantil; la organización ejidal sufre cambios torales en cuanto a su concepción histórica y surge como prioridad nacional la regularización de la propiedad rústica, pues la certificación y titulación ofrece certeza legal, eleva el valor de los bienes raíces y atrae la inversión; se traduce en un estado legal que deviene en condiciones subjetivas de certeza respecto a la propiedad en general y de las operaciones de que son objeto, reduce litigios y facilita la impartición de justicia. Por otro lado, configura la base material que permite ejercer control sobre la propiedad, en cuanto proporciona información permanente a partir de la cual se pueden conocer tendencias, dinámica y composición de la estructura de la tenencia de la tierra que permita la correcta toma de decisiones.

La separación de ejidatarios en su concepción actual por organismos e instituciones puede poner en riesgo los esfuerzos del gobierno federal para la regularización de la propiedad rural al confundirla con la privación y suspensión de derechos de legislaciones anteriores.

Presento este trabajo como modesta opinión respecto de lo que en realidad se debe entender por el término de separación de ejidatarios y sus aportaciones, derivado del análisis del proceso legislativo y tratando de desentrañar la voluntad del legislador de 1992.

La naturaleza jurídica del ejido

La Ley Agraria está estructurada en diez títulos: Disposiciones preliminares; Del desarrollo y fomento agropecuarios; De los ejidos y comunidades; De las socie-



dades rurales; De la pequeña propiedad individual de las tierras agrícolas, ganaderas y forestales; De las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales; De la Procuraduría Agraria; Del Registro Agrario Nacional; De los terrenos baldíos y nacionales, y De la justicia agraria.

Cabe señalar que nuestra Ley Agraria se caracteriza por su falta de sistematización legislativa, de tal suerte que consta de 200 artículos en los que se reglamenta de manera desordenada la parte adjetiva y sustantiva, teniendo como consecuencia graves problemas de interpretación al momento de la individualización de los supuestos por parte de los magistrados agrarios.

Bueno, fue en el título tercero “De los ejidos y comunidades”, Capítulo primero, Sección tercera: “De los órganos del ejido”, donde el legislador reglamentó respecto de la organización de los núcleos agrarios y, en consecuencia, del tema que nos ocupa, la separación de ejidatarios y sus aportaciones.

De acuerdo con la estructura de la Ley Agraria, el artículo 21 establece como órgano supremo del ejido a la asamblea general y las facultades que se le confieren se regulan en el artículo 23 del propio ordenamiento. La fracción segunda del referido artículo, reglamentó como facultad exclusiva de la asamblea la aceptación y separación de ejidatarios así como sus aportaciones; analizaré exclusivamente sólo lo relativo a la separación.

La fracción se ubica dentro de los asuntos de la asamblea que no requieren mayoría calificada, es decir, que no requiere de formalidades especiales para su instalación y validez; esto puede deducirse de la lectura de los artículos 25 párrafos II y III, 26, 27 II párrafo y 28 de la Ley Agraria.

Nuestro legislador no plasmó ningún procedimiento para la separación de ejidatarios, ni las causales para la procedencia o los alcances de ésta, por lo tanto, podría deducirse a primera vista y de una interpretación literal que se trata de una sanción y que sólo se requiere de la resolución unilateral de la asamblea general para su procedencia, dejando a los afectados a merced de juicios injus-



tos a través de jurados populares, como puede ser una asamblea predispuesta para afectar a un ejidatario inocente. Se deduciría que el legislador, al declarar como exclusiva la separación, reviste de facultades a la asamblea para resolver respecto de los derechos agrarios individuales de sus miembros. Sin embargo, esta apreciación no tiene base histórica ni jurídica y no concuerda con el sentido de la exposición de motivos de la Ley, ni con la interpretación sistémica de ésta. Veamos:

En primer término, se hace indispensable determinar lo que el legislador de 1992 quiso dar a entender con el vocablo “separación de ejidatarios así como sus aportaciones”; posteriormente, si es en realidad facultad exclusiva de la asamblea como órgano interno investido de autoridad.

Luego, la separación no puede entenderse como sinónimo de privación o suspensión de los derechos agrarios individuales que regularon el Código Agrario de 1942 y la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, pues de la exposición de motivos y de la lectura de la Ley, se desprende que los derechos individuales agrarios, sufrieron una transformación radical a su concepción anterior. De tal suerte que el otorgamiento en propiedad de las tierras que reza el artículo 9º de la Ley, se traduce en seguridad jurídica en la tenencia de la tierra de propiedad social a que hace alusión la exposición de motivos, en consecuencia, la separación de ejidatarios no es una sanción equivalente a la privación o suspensión de derechos, porque tal concepción contraviene el espíritu de la Ley.

Pero, si no se concibe actualmente como sanción, es menester que para poder arribar a su conceptualización debamos, por método, conocer la naturaleza jurídica del ejido y determinar si es concebido como una copropiedad o como una sociedad de personas.



El ejido como copropiedad

Para Planiol y Ripert, la copropiedad es una cosa perteneciente a varios propietarios que se haya en indivisión, cuando el derecho de cada propietario recae sobre la totalidad de la cosa común. La parte de cada uno no es, por tanto, una parte material, sino una parte alícuota que se expresa mediante una cifra, un tercio, un cuarto, un décimo. El derecho de propiedad está dividido entre ellos; la cosa no es indivisa. El derecho de cada propietario recae sobre todas y cada una de las moléculas de la cosa y en ellas encuentra el derecho de sus copropietarios en la medida correspondiente a éstos.¹

El concepto se adecuaría quizá a los ejidos con régimen de explotación colectiva; sin embargo, la figura de la copropiedad carece de personalidad jurídica que otorga el artículo 9º de la Ley Agraria a los núcleos y que los diferencia del concepto, por lo tanto no pueden ser considerados en su naturaleza jurídica como una copropiedad.

El ejido como sociedad de personas

Ahora bien, para determinar si pueden ser considerados los ejidos como sociedades de personas, es decir, como personas morales, es preciso conocer algunos aspectos jurídicos de la figura.

Sociedad deriva del latín *societas* que significa reunión, compañía, comunidad. Siguiendo a Pothier, la sociedad es el contrato por medio del cual dos o más personas ponen en común sus bienes o industria para obtener de ellos un beneficio común. Añade que el provecho que puede obtenerse de ciertos bienes comunes no es necesariamente un beneficio en dinero, un enriquecimiento análogo al de los comerciantes, puede ser también un simple uso de las cosas, consistente en retirar en especie la utilidad que pueden ellas dar.

¹ Marcel Planiol y George Ripert, *Derecho civil parte A*, Biblioteca Clásicos del derecho civil, vol. 3, Harla, 3ª ed.



En cuanto a su concepción metafísica, Castelain dice que es “La unión moral de seres inteligentes, de acuerdo, estable y eficaz, para conseguir un fin conocido y querido por todos”.

Las sociedades, a excepción de la conyugal, a través de una ficción del derecho, son consideradas como personas con atributos de la personalidad como: nombre, domicilio, nacionalidad y patrimonio. Tienen un objeto o fin determinado y su fuente generadora es un acto jurídico en su especie contrato. Pueden ser sociedades de personas o de capitales. De personas las que se refieren a la conjunción de personas con un fin determinado y su parte social se denomina interés, y de capitales cuando se refiere a conjunción de capitales y su parte social se denomina acción.

Entonces, los ejidos deben considerarse, desde mi perspectiva, en su naturaleza jurídica como sociedades de personas.

Esto es, si bien la sociedad representa la unión voluntaria de personas para la prosecución de un bien común, siendo su fuente generadora el contrato, los núcleos agrarios representaron también la conjunción de esfuerzos de un grupo de personas para la prosecución de un bien común, la dotación de tierras en un principio y su explotación posteriormente, y su fuente generadora fue un acto del Estado, una materialización de la voluntad de la ley y como fuente generadora de mayor jerarquización; esto era antes de la reforma, actualmente, conforme lo dispone el artículo 90 de la Ley, es innegable que su fuente generadora es el contrato. Ambas figuras cuentan con patrimonio propio, personalidad jurídica, nacionalidad y domicilio.

Una vez determinada la naturaleza jurídica del ejido, como sociedad de personas, se sigue que, del estatus jurídico de sus miembros, nacen derechos agrarios individuales que deben analizarse para llegar al planteamiento inicial, determinar lo que el legislador de 1992 quiso dar a entender con el término “Separación de ejidatarios así como sus aportaciones”.



Derechos agrarios individuales

Ahora bien, de acuerdo con la lógica anotada y conforme a la nueva concepción de los derechos individuales, puede establecerse que existen derechos agrarios individuales patrimoniales, o de contenido económico, y derechos agrarios individuales de consecución, corporativos o de contenido no económico.

Derechos agrarios individuales patrimoniales

Los derechos agrarios patrimoniales se caracterizan porque facultan al ejidatario a cumplir con una prestación o bien para exigir de terceros o del núcleo una prestación apreciable en dinero.

Entre estos derechos podemos enumerar:

- Derecho de uso y usufructo de su parcela y tierras de uso común.
 - Derecho a realizar aportaciones.
 - Derecho a transmitir sus derechos.
 - Derecho a participar de los beneficios que arroje el ejido.
 - Derecho a obtener el reembolso de sus aportaciones.
 - Derecho a la adopción del dominio pleno.
-
- *Derecho de uso y usufructo de su parcela y tierras de uso común*

El derecho patrimonial primero y de mayor importancia es el que tiene el ejidatario para usar y disfrutar de los beneficios que le arroje la explotación de su o sus parcelas, así como del uso de las tierras comunes o participación de los frutos que generen éstas por concesión de su explotación a terceros.

- *Derecho a realizar aportaciones*

Como mencioné, la nueva cultura agraria tiende a capitalizar el campo y hacerlo productivo, de tal suerte que se abrió a la inversión privada el sector ejidal,



eliminando de la legislación la prohibición de celebrar contratos de asociación con terceros ajenos al núcleo. Por tanto, la elaboración de un proyecto productivo viable en los núcleos debe involucrar, en primer término, a los miembros del propio ejido, supuesto que se traduce en el derecho de sus miembros a realizar aportaciones ya económicas, ya en especie, para la eventual ejecución de sus proyectos.

• *Derecho a transmitir sus derechos*

Los derechos agrarios individuales pueden transmitirse *Inter vivos* o *mortis causa*. En el primer caso pueden transmitirse los derechos de uso y usufructo al cónyuge o hijos, ejidatarios, poseionarios o vecindados en los términos que marca el artículo 80 de la Ley Agraria, o a terceros en los términos del artículo 45 de la propia Ley. También pueden transmitirse a favor del núcleo agrario para el caso de renuncia de la calidad agraria según lo dispuesto por el artículo 20. En lo referente a la transmisión *mortis causa*, la legislación otorga plena autonomía a la voluntad del ejidatario para decidir a quién le sucederá en sus derechos, y para el caso de no ejercitar el derecho de designación de sucesores, la Ley señala el orden de preferencia sobre el que habrá de regirse la sucesión, según disponen los artículos 17 y 18.

• *Derecho a participar de los beneficios que arroje el ejido*

El ejidatario, en principio, tiene un derecho abstracto de participar en los beneficios que llegue a generar el núcleo, pero este derecho sólo se materializa, se transforma en concreto, precisamente al paso y en la medida en que el núcleo obtiene ganancias. Ahora bien, el derecho concreto de participar en los beneficios no significa que el ejidatario tenga derecho a la distribución de las utilidades. El derecho a la distribución de los beneficios también se desarrolla en dos estadios; primero, como derecho abstracto que nace del hecho de que el núcleo obtenga ganancias y, segun-



do, como derecho concreto que nace una vez que se cumplen condiciones establecidas en cada caso, por la asamblea, para el reparto de las utilidades.²

- *Derecho a obtener el reembolso de sus aportaciones*

Este derecho abstracto se materializa en el supuesto de que exista una reducción en la inversión del proyecto productivo en que se haya involucrado el núcleo agrario, y en el caso en que el ejidatario determine su separación del proyecto por la determinación de retirar sus aportaciones. En los supuestos anotados se aplicará de manera supletoria la Ley General de Sociedades Mercantiles conforme lo dispone el artículo 2º de la Ley Agraria. En lo referente al supuesto de separación se abordará más adelante.

- *Derecho a la adopción del dominio pleno*

Este derecho patrimonial se materializa cuando con aprobación de la asamblea general con formalidades especiales el ejidatario decide sustraer su parcela o parcelas del régimen de propiedad social para incorporarla al derecho común. Para ello, se requiere que las tierras sobre las que se solicite la adopción del dominio pleno se encuentren formalmente delimitadas en los términos del artículo 56 de la Ley. El caso hipotético se regula por la fracción IX primera parte del artículo 23 en concordancia con los artículos 81, 82 y 83 de la Ley.

Derechos agrarios individuales de consecución

Ahora, por lo que hace a los derechos corporativos o de consecución, éstos se caracterizan porque su contenido no es económico, aun cuando puedan producir efectos de tipo patrimonial, como en el caso que se ejercita el derecho del voto para el reparto de las utilidades que arroje el núcleo.

² Piénsese en algunos núcleos con explotación forestal de la Sierra Juárez del estado de Oaxaca.



• *Derecho de voto*

El derecho de voto, sin lugar a dudas es el más importante de los derechos corporativos o de consecución y consiste en la facultad de contribuir a la formación de la voluntad colectiva mediante la manifestación de la propia.

Del derecho de voto derivan otros que no requieren de mayor explicación, como:

- La asistencia y participación en las asambleas.
- De petición de convocatoria con las formalidades que marca la propia ley.
- De participación en la formulación del orden del día.
- De ser representado en las asambleas.
- De nombramiento de los integrantes del Comisariado Ejidal y suplentes.
- De nombramiento de los integrantes del Consejo de Vigilancia y sus suplentes.
- De ser parte integrante de los mismos.
- De la aprobación de la gestión de éstos.
- De la formulación y modificación de sus reglamentos internos, y en general de los enunciados por el artículo 23 de la Ley y reservados como de competencia exclusiva de la asamblea.

Una vez expuestos los derechos agrarios individuales, abordaré el tema central.

Análisis de la separación de ejidatarios

La separación de ejidatarios es un tema del cual no existe mucho apoyo bibliográfico y los tratadistas que lo abordan, lo hacen de manera sucinta y en la mayoría de los casos confunden a la separación propiamente dicha con la privación de derechos que reguló la legislación anterior.

Así, para Gerardo Montfort Ramírez, la separación es una facultad que no se encuentra reglamentada en la actual Ley, pues estima que en su contexto no



se establecen las causales que pudieran provocar la exclusión de los sujetos agrarios; propone que la fracción sea tratada dentro de los asuntos que requieren asambleas de mayoría calificada.³

Considero que tal concepción no es correcta por lo dicho anteriormente, es decir, se confunde a la separación con la privación de derechos de la legislación anterior.

Por su parte, Aldo Muñoz López sostiene que para la separación de ejidatarios, aun cuando en un principio la diferencia de la privación de derechos es necesario que esté regulada en el reglamento interno debidamente inscrito, y en asamblea convocada para ese efecto, previa notificación de quién o quiénes serán sometidos a separación, se les deberá oír para que ofrezcan pruebas y se defiendan al seno de la asamblea, y quien posteriormente resolverá sobre la separación será el Tribunal Unitario Agrario. Sostiene el autor que la separación de la calidad de ejidatario quiere decir que la asamblea determinó, previa comprobación de causa procedente, previa garantía de audiencia, separar a una persona de su condición de ejidatario.⁴

La concepción de este autor es criticable en el sentido de que define a la separación como una sanción, y por otro lado propone un procedimiento ante la asamblea general, cuando a ésta no le asiste la calidad de autoridad.

Por otro lado, Esaú Tapia Abarca, en el Sexto Congreso Mundial de Derecho Agrario, sostuvo que el término separación se pretende utilizarlo como un derecho de retiro de los ejidatarios, en el cual sólo se da a conocer a la asamblea general que éste se retira del núcleo agrario,⁵ opinión con la cual coincido.

³ Montfort Ramírez, Gerardo, *Alcances y limitaciones de la Ley Agraria*, 1ª ed., México, 2000, Cárdenas editor, pp. 524 y 556.

⁴ Muñoz López, Aldo Saúl, *Curso básico de derecho agrario*, Editorial PAC, 1ª ed., 2001, México, pp. 157-164.

⁵ Vazquez Alfaro, Guillermo Gabino, *Derecho Agrario Mexicano, Memorias de los diplomados en Derecho Agrario, Sexto Congreso Mundial de Derecho Agrario*, Editorial PAC, México, 1997, pp. 295-298.



Ahora bien, en tal orden de ideas, la separación de ejidatarios en la legislación agraria actual fue concebida por el legislador como un derecho de los ejidatarios y no como una sanción de la asamblea para con ellos. A tal concepción se llega partiendo del derecho patrimonial, que tienen los ejidatarios de obtener el reembolso de sus aportaciones.

Luego, la hipótesis se materializa en el caso de que un ejidatario solicite su separación del núcleo.

Veamos, el otorgamiento en propiedad de las tierras dotadas a los núcleos se traduce en modificación patrimonial de los ejidatarios en lo individual, como partes integrantes de un todo; de tal suerte que su patrimonio se incrementa con el ingreso de los intereses que le corresponden como miembro del ejido.

Ahora, para el caso de que un ejidatario solicite su separación del núcleo, corresponde a la asamblea general, como competencia exclusiva, determinar sobre su separación y el monto de las aportaciones que le puedan corresponder, conforme a los intereses patrimoniales que tenga en el mismo. Así debe interpretarse la fracción II del artículo 23 de la Ley Agraria, partiendo de la exposición de motivos, toda vez que durante el debate en la Cámara de origen, y en la revisora, nada se dijo respecto de la separación entendida como sanción; por el contrario, el debate se fincó, principalmente, en las facultades de determinar el destino de las tierras por parte de la asamblea, y en la exposición de motivos se dice que la asamblea y los órganos de representación y vigilancia ya no son conceptuados como autoridades en la nueva ley, y la separación entendida como sanción implica un acto de autoridad.

Corresponde a los núcleos, en sus reglamentos internos, establecer los casos en que proceda la solicitud de separación de sus miembros y la forma de determinar el monto de las aportaciones, y sólo para ilustrar diré que en las diversas figuras sociales el derecho de separación de los socios se ejercita por diferentes causas, según la especie de sociedad de que se trate; en las sociedades en nom-



bre colectivo y comandita simple, los socios minoritarios tienen derecho a separarse cuando el contrato social sea modificado sin su consentimiento, cuando contra su voto el nombramiento de algún administrador recaiga en persona extraña a la sociedad, y cuando el administrador delegue su encargo, según los artículos 34, 38 y 42 de la Ley General de Sociedades Mercantiles. En las sociedades de responsabilidad limitada, el derecho a separarse nace cuando el nombramiento de algún administrador recaiga en persona ajena a la sociedad, o cuando algún administrador delegue su encargo, según el artículo 86 de la Ley de sociedades. En la sociedad anónima y comandita por acciones procede la separación por cambio del objeto social, por cambio de nacionalidad o por transformación de la sociedad, según los artículos 206 y 208 de la ley mencionada.

En consecuencia, en respuesta al planteamiento inicial, la intención del legislador fue la de prever la separación de los ejidatarios sin menoscabo de sus derechos patrimoniales a partir del reembolso de las aportaciones que le pudieran corresponder y, efectivamente, es facultad exclusiva de la asamblea conocer de las solicitudes de separación y sus aportaciones.

Crítica a la concepción actual de la separación de ejidatarios

La separación de ejidatarios en su concepción actual, y la manera como se concibió al inicio del programa de certificación, sólo se explica por la inercia de la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria, que estableció como sanciones en contra de los ejidatarios la suspensión y privación de derechos, y por la necesidad que surge de obtener el quórum para asambleas que tratan los asuntos contenidos en las fracciones de la VII a la XIV del artículo 23, en núcleos afectados por el fenómeno migratorio o en núcleos que carecen de actualizaciones censales. Sin embargo, la separación de los ejidatarios en dichas asambleas se



traduce en suspensiones de derechos corporativos. Esto es, suspensión del derecho de voto y los derechos que de él derivan.

Entonces, no es correcta la interpretación que se hace en estos casos de la separación, entendida como sanción, en razón que el hecho implica un acto de autoridad que contraviene el espíritu de la Ley, según se expuso, y que se traduce en violación de garantías individuales de audiencia, legalidad y propiedad social, toda vez que se afectan derechos corporativos de una persona sin que medie juicio alguno ante autoridad competente en el que funde y motive la determinación, sino a través de una resolución de la asamblea que se erige como autoridad para resolver sobre los derechos individuales de sus miembros. Interpretación incorrecta porque no dice eso la Ley.

Ahora, por la implementación del programa de certificación de derechos agrarios en comunidades, según los lineamientos para la conformación del padrón de comuneros, expedidos por el Comité Operativo Nacional el 17 de abril de 1998 y que siguen vigentes, se estableció que por omitir la Ley Agraria los efectos jurídicos de un acuerdo de asamblea de separación de ejidatarios, no se debe entender ésta como privación de derechos y que la separación tiene dos connotaciones:⁶

Primera, un acto declarativo que formaliza una situación de pérdida previa de los derechos con motivo de la expresa renuncia que el comunero realiza de sus derechos agrarios en términos de lo que dispone el artículo 107 en relación con el 20 fracción II de la Ley, o una resolución jurisdiccional que así lo determine.

Ambas figuras jurídicas son distintas a la separación de comuneros y no requieren de acuerdo de asamblea para que nazcan válidamente al mundo del

⁶ *Procede en Comunidades, Procedimiento General Operativo, Lineamientos para la conformación del Padrón de Comuneros, Comité Operativo Nacional del Procede, p. 9.*



derecho, pues la renuncia es un acto voluntario unilateral que sólo requiere de notificación al Registro Agrario Nacional y al Comisariado de Bienes Comunales, y en el segundo caso es una determinación de la autoridad competente no sujeta a la voluntad de particulares, en este caso la asamblea, y tiene fuerza coercitiva *per se*.

En la segunda connotación que manejan los lineamientos, se define la separación como una sanción establecida en el Estatuto Comunal, con motivo del incumplimiento de algunas obligaciones, cuya consecuencia es que, al comunero, se le suspenda de participar en las asambleas por el tiempo que éste determine.

Bien, si hablamos de una sanción establecida en el Estatuto Comunal, es desde luego una figura diversa a la separación de comuneros de que habla la Ley, y por lo tanto equivocado el concepto, además de que, como anoté, la Asamblea no tiene carácter de autoridad y el acuerdo que determine la suspensión de los derechos de sus miembros constituye un acto de autoridad y, evidentemente, violatorio del Artículo 17 constitucional.

Lo cierto es que, derivado de la falta de actualizaciones censales, la realidad social imperante muestra que en su mayoría los padrones de comuneros no concuerdan con la organización de los núcleos, fenómeno que se acentúa, por otro lado, por la migración de campesinos hacia las ciudades y la Unión Americana, circunstancia que hace imposible instalar asambleas de mayoría calificada, aun en segunda convocatoria en que se requiere la asistencia de 50% más uno de los comuneros contenidos en el padrón del Registro Agrario Nacional; aspecto que se ha tratado de solventar con la celebración de asambleas de separación en la segunda modalidad que contienen los lineamientos para la conformación del padrón de comuneros, es decir, con asambleas de suspensión de derechos de comuneros reconocidos, de tal suerte que al suspender a un número determinado de



ejidatarios, 50% más uno que se requiere para establecer el quórum en las asambleas calificadas (en segunda convocatoria), se toma del número de ejidatarios vigentes en sus derechos, excluyendo a los suspendidos por asamblea general, circunstancia ilegal y contraria al espíritu de la Ley, como he apuntado.

El riesgo de la indebida interpretación del artículo 23 fracción II, se puede apreciar en razón de que al no ser legales las asambleas de suspensión de derechos, porque la definen como sanción, no es factible la instalación de asambleas calificadas y, en consecuencia, según dice la Ley, resultan nulas las que se encuentran en este supuesto, por disposición expresa contenida en el artículo 28, segundo párrafo, en relación con el 26 de la Ley Agraria. Aunque en realidad, conforme al trato que da nuestro derecho mexicano a las nulidades e inexistencias, al faltar el requisito de formalidad en el acto jurídico, dichas asambleas son afectadas de inexistencia y por lo tanto no surten ningún efecto jurídico.⁷

Por lo tanto, a manera de propuesta sujeta a la crítica que enriquezca sobre el tema, y retomando la figura propuesta por el Comité Operativo Nacional del *Procede*, en atención además de que operativamente ha sido de gran utilidad la figura de la suspensión de derechos, sugiero lo siguiente:

Es correcto que la suspensión de derechos se regule en el Estatuto Comunal, pero debe desvincularse de la fracción II del artículo 23 de la Ley Agraria por ser figuras jurídicas diferentes.

Esto es así, una vez aprobado el Estatuto Comunal, obviamente conteniendo la figura de la suspensión de derechos corporativos, al actualizarse las causales por las que se surtan las hipótesis de suspensión, deberá promover el Comisaria-

⁷ Conforme a la teoría francesa de Bonecasse que adopta nuestro sistema jurídico, la inexistencia surge al faltar uno de los requisitos para que el acto jurídico nazca al mundo del derecho, y puede ser objeto, consentimiento o formalidad. Recordemos que en tanto exista el artículo 2º de la Ley Agraria, la legislación civil es supletoria.



do de Bienes Comunales, ante el Tribunal Unitario Agrario que corresponda, la aplicación de la sanción contenida en el Estatuto Comunal, por ser ésta la única autoridad facultada para decretar la sanción correspondiente, pues en caso contrario se violarían las garantías individuales de audiencia, legalidad, seguridad jurídica y propiedad social.

Por último, y conforme a las reglas de la acumulación, en una sola demanda pueden incluirse a todos los comuneros que se pretendan suspender en sus derechos. Las causales pueden ser diversas, pero para hacer el juicio verdaderamente sumario, debe incluirse la hipótesis de la falta a tres asambleas de manera consecutiva, de tal suerte que la etapa probatoria del sumario versaría sólo en el desahogo de la documental privada consistente en las actas de asamblea y en el Estatuto Comunal, y así la autoridad agraria estaría en posibilidades de dictar sentencia en breve término.

En tal orden de ideas, la regularización de las tierras quedaría firme y sin vicio alguno que pueda ser invocado posteriormente por cualquier persona legitimada, que ponga en riesgo los recursos humanos y materiales destinados por el gobierno federal para el ordenamiento de la propiedad social en general, pues lo anotado en esta última parte es aplicable a los ejidos.

Criterios del Poder Judicial Federal en relación con la separación de ejidatarios

Existen tesis aisladas del Poder Judicial de la Federación respecto de la separación de ejidatarios, sin embargo, en las pocas tesis que se encuentran se incurre en el mismo error de concebir a la separación de ejidatarios como sinónimo de privación de derechos agrarios individuales.

Transcribo las tesis que tienen relación directa con el tema que analizo y posteriormente hago el comentario de cada una de ellas.



Novena época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

Tomo: XI, marzo de 2000

Tesis: 2a./J. 27/2000

Página: 279

NÚCLEO DE POBLACIÓN EJIDAL. PUEDE PRESENTAR EN CUALQUIER TIEMPO LA DEMANDA DE AMPARO ENCONTRA DE LA RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO QUE SE DECLARA IMPROCEDENTE LA PRIVACIÓN DE DERECHOS AGRARIOS INDIVIDUALES O LA SEPARACIÓN DE EJIDATARIOS. Las resoluciones del Tribunal Unitario Agrario que declaran improcedente *la privación de derechos agrarios individuales o la separación de ejidatarios*, solicitada por la asamblea general de ejidatarios, aun cuando en sentido estricto no tienen por efecto privar al núcleo de población de la propiedad, posesión o disfrute de sus bienes agrarios, sí entrañan una afectación a su régimen jurídico, pues en virtud de ellas se le impide lograr el cumplimiento de los acuerdos tomados por la asamblea, lo que redundaría en perjuicio de los derechos colectivos del referido núcleo; por tanto, como el artículo 217 de la Ley de Amparo establece que la presentación de la demanda de garantías por el núcleo de población contra actos que tengan o puedan tener cualquiera de tales efectos, puede hacerse en cualquier tiempo, ha de concluirse que en contra de las indicadas resoluciones del Tribunal Unitario Agrario, el núcleo de población puede reclamarlas en cualquier tiempo, porque afectan derechos colectivos.



Contradicción de tesis 38/99. Entre las sustentadas por el Primero y Tercero Tribunales Colegiados del Quinto Circuito. 25 de febrero del año 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: José Manuel Quintero Montes.

Tesis de jurisprudencia 27/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del tres de marzo del año dos mil.

La tesis establece como sinónimo de la separación de ejidatarios a la privación de derechos agrarios individuales que se reglamentó en la legislación anterior; concepto que no es congruente desde mi particular punto de vista con lo que debe entenderse como separación de ejidatarios.

Octava época

Instancia: Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

Tomo: XIV, septiembre de 1994

Tesis: X. 1o. 18 A

Página: 269

ASAMBLEA DE EJIDATARIOS. FACULTADES DE LA. PARA QUE PUEDA DETERMINAR LA SEPARACIÓN DE LOS EJIDATARIOS DEBE APOYARSE EN PRUEBAS QUE DEMUESTREN EL ABANDONO DE TIERRAS. De conformidad con el artículo 23, fracción II, de la Ley Agraria, *la Asamblea como órgano del ejido tiene facultades para separar a los ejidatarios cuando hayan abandonado por más de cuatro años*



el cultivo que les correspondía en la explotación colectiva de las tierras del ejido a que pertenezcan, sin embargo, no basta que por sí misma declare la separación, puesto que es necesario que existan pruebas suficientes que la lleven a la conclusión de que efectivamente el quejoso haya efectuado tal abandono, para que con base en ello pueda llevar a cabo dicha separación.

Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito

Amparo directo 202/94. José Luis Arias Arellano. 24 de mayo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Faustino Cervantes León. Secretaria: Nora María Ramírez Pérez.

La tesis transcrita es mayormente criticable en atención a que el Colegiado no sólo confunde la separación de ejidatarios con la privación de derechos, sino que además establece que el término para proceder a la separación es de cuatro años cuando la Ley no dice eso.

Octava época

Instancia: Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

Tomo: XII, noviembre de 1993

Página: 338

DERECHOS INDIVIDUALES AGRARIOS, NO DEBE PEDIRSE LA OPINIÓN DE LA ASAMBLEA DE EJIDATARIOS PARA QUE EL TRIBUNAL DECIDA SOBRE. Es incorrecto poner a consideración de la



Asamblea General de Ejidatarios un conflicto de derechos individuales agrarios porque conforme a las disposiciones de la Ley Agraria actualmente en vigor, no es a tal organismo al que compete decidir a quién corresponde el derecho al usufructo parcelario; y si bien es verdad que en el artículo 23, fracción II del ordenamiento legal citado, se confiere a la Asamblea la facultad de tratar los asuntos relacionados con la aceptación y separación de ejidatarios; estas atribuciones no fueron otorgadas de un modo absoluto; puesto que de estimar lo contrario, se llegaría al extremo de establecer que no producirían ningún efecto jurídico las sentencias que llegaran a dictarse en los juicios tramitados ante el Tribunal Agrario, sin el consenso previo de la Asamblea, cuando se diluciden conflictos sobre derechos individuales; dicho en otras palabras, las resoluciones jurisdiccionales en materia agraria no pueden quedar supeditadas a la opinión de la Asamblea porque no es eso lo que la ley establece.

Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito

Amparo directo 650/93. Tomasa Sánchez Martínez. 1 de septiembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Solís Solís. Secretario: Joel A. Sierra Palacios.

La tesis tiene relación con la materia que expongo en el sentido de que concibe a la asamblea sólo como un órgano interno del ejido sin capacidad de resolver sobre los derechos agrarios individuales de sus miembros.



Conclusiones

Primera. Conforme a la nueva cultura agraria derivada de la reforma constitucional al Artículo 27 en 1992, la concepción patrimonial de los ejidatarios se modifica por haber sido otorgada en propiedad las tierras ejidales, y por la naturaleza jurídica del ejido que corresponde a una sociedad de personas; la separación de ejidatarios es un derecho patrimonial que se refiere al retiro de sus aportaciones como una forma de sustraerse al núcleo ejidal y no como una sanción por parte de la asamblea general para con ellos.

Segunda. Conforme a la realidad social que impera al interior de los núcleos agrarios en relación con la falta de actualizaciones censales y por la necesidad del ordenamiento de la propiedad rural, es urgente que las instituciones involucradas en el sector implementen de manera correcta la suspensión de derechos corporativos, estipulando en los reglamentos internos de los núcleos agrarios la suspensión de derechos de consecución por las circunstancias que acuerde la asamblea, debiendo resolver sobre el particular los Tribunales Unitarios Agrarios.

Tercera. Con base en la concepción de la separación de ejidatarios como derecho patrimonial individual de éstos, no son legales las asambleas de separación de ejidatarios entendida como sanción y, en consecuencia, las asambleas de delimitación, destino y asignación de tierras del programa de certificación de derechos agrarios, cuyo quórum se estableció partiendo de una asamblea de separación previa o suspensión de derechos, resultan afectadas de inexistencia por disposición expresa en el artículo 28 segundo párrafo en relación con el 26 de la Ley Agraria, toda vez que no se reúne 50% más uno de los ejidatarios con derecho a participar en las asambleas.



Bibliografía

- Barragán Barragán, José, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa, 5ª ed., México, 1992, t II, pp. 1242.
- Calva, José Luis, *La disputa por la tierra*, 1ª ed., México, 1993, Fontamara.
- Chávez Padrón, Martha, *El Derecho Agrario en México*, 10ª ed., México, 1991, Porrúa.
- , *El proceso social agrario y sus procedimientos*, 6ª ed., México, 1989, Porrúa.
- De Ibarrola, Antonio, *Derecho Agrario*, 2ª ed., México, 1983, Porrúa.
- García Rendón, Manuel, *Sociedades Mercantiles*, 2ª ed., México, 2001, Oxford.
- Historia Legislativa y Parlamentaria VI. Laboral y Agrario*, Poder Judicial de la Federación, 2000, Disco óptico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de Documentación y Análisis.
- Ibarra Mendivil, Jorge Luis, *Hacia el fin del Derecho y el corporativismo agrario*, *Revista del Colegio de Sonora*, Hermosillo, Sonora, 1933.
- Mendieta Núñez, Lucio, *El problema agrario de México*, 21ª ed., México, 1986, Porrúa.
- Monfort Ramírez, Gerardo, *Alcances y limitaciones de la Ley Agraria*, 1ª ed., México, 2000, Cárdenas editor.
- Muñoz López, Aldo Saúl, *Curso básico de derecho agrario*, 1ª ed., 2001, México, Ed. PAC.
- , *El proceso agrario y garantías individuales*, 1ª ed., México, 1996, Ed. PAC.
- Nogales López, Armando, *Ley Agraria comentada*, 3ª ed., Porrúa, México, 1997.
- Pazos, Luis, *La disputa por el ejido*, 1ª ed., México, 1991, Diana.
- Ponce de León Armenta, Luis, *Derecho procesal agrario*, 1ª ed., México, 1988, Trillas.
- Randall, Laura, *Reformando la Reforma Agraria*, 1ª ed., México, 1999, El Atajo Ediciones.
- Ruiz Massieu, Mario, *Nuevo Sistema Jurídico Agrario*, 1ª ed., México, 1993, Porrúa.
- Vázquez Alfaro, Guillermo Gabino, *Derecho Agrario Mexicano. Memorias de los diplomados en Derecho Agrario. Sexto Congreso Mundial de Derecho Agrario*, México, 1997, Ed. PAC.
- Código Agrario de 1942.*
Ley General de Sociedades Mercantiles.
Ley Federal de Reforma Agraria.
Marco Legal Agrario, edición conmemorativa, Procuraduría Agraria, enero del 2000, México.