

Alcance de la facultad de la Procuraduría Agraria para convocar a asambleas ejidales y comunales y su participación en ellas

JOSÉ ALFREDO GUTIÉRREZ MATA*

Tres de los muchos aspectos novedosos que trajo consigo el decreto que reformó el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992, consistieron en:

- Se otorgó a los núcleos agrarios ejidales y comunales, la propiedad de sus tierras, sobre las cuales hasta entonces sólo ostentaban su uso y usufructo.
- Se concedió libertad y autonomía en su vida interna a dichos núcleos, para decidir cuestiones relacionadas con el quehacer comunitario, algunas de gran trascendencia, como lo es el destino de sus tierras, incluyendo la potestad de adoptar el dominio pleno.

* Titular del Área de Auditoría con Atención Especial a Terrenos Nacionales en la Unidad de Contraloría Interna de la Secretaría de la Reforma Agraria.



- Se ordenó el establecimiento de un Órgano para la Procuración de Justicia Agraria.

Para normar las disposiciones reglamentarias del precepto constitucional en comento, se derogó la Ley Federal de Reforma Agraria y nació a la vida jurídica la actual Ley Agraria, que entre otras cosas, en su artículo 107 prevé que a las comunidades le son aplicables todas las disposiciones que el propio ordenamiento jurídico contempla para los ejidos, en lo que no contravengan lo previsto en el capítulo V, Título tercero, que rige a los núcleos agrarios sujetos al régimen comunal.

En este orden de cosas, las decisiones internas de los núcleos agrarios ejidales y comunales, inherentes a sus cuestiones de carácter agrario, se toman por resolución de la asamblea, como órgano supremo del mismo, y en ella participan todos sus integrantes que tengan la calidad de ejidatarios o comuneros.

Los asuntos que son competencia exclusiva de la asamblea se encuentran contemplados principalmente en el artículo 23 de la Ley Agraria, el cual en una interpretación armónica y concatenada con lo dispuesto por los numerales 25, 26, 27, 28, 30 y 31 del mismo cuerpo normativo, conduce a concluir que actualmente existen dos tipos de asambleas ejidales y comunales, que a saber son:

- Asambleas de formalidades simples.
- Asambleas de formalidades especiales.

Entiéndase por asambleas de formalidades simples las previstas en las fracciones de la I a la VI inclusive, del artículo 23; en tanto que las asambleas de formalidades especiales son las contempladas en las fracciones de la VII a la XIV, inclusive, del propio precepto legal, en la inteligencia de que el calificativo del tipo de asamblea deviene de la circunstancia de que para la celebración legal de las primeras, la normatividad aplicable al caso exige un mínimo de requisitos, incluso



en lo relativo al número mínimo de individuos requeridos para contar con una base legal de quórum, de tal suerte que a lo más, dicho evento se celebrará invariablemente por segunda convocatoria, cualquiera que sea el número de individuos asistentes, en tanto que, para la instalación válida de las asambleas de formalidades especiales, la Ley Agraria y sus reglamentos afines imponen una serie de requisitos ineludibles que les dan validez, cuya inobservancia las afectará de nulidad, pues así lo dispone el segundo párrafo del artículo 28 de la Ley Agraria.

Entre las formalidades más importantes que deben satisfacerse para que los acuerdos de los dos tipos de asambleas sean válidos, destacan las siguientes:

De formalidades simples:

- Lanzamiento de la primera convocatoria con una anticipación no menor de ocho ni mayor de quince días respecto de la fecha de celebración de la asamblea, mientras que la segunda convocatoria, si hubiere necesidad de ella, deberá lanzarse con una anticipación no menor a ocho días ni mayor de treinta.
- Para que exista quórum legal y, por ende, se instale válidamente la asamblea, en primera convocatoria deberán estar presentes al menos la mitad más uno de los ejidatarios o comuneros integrantes del núcleo, mientras que en segunda convocatoria dicha instalación se hará con los que asistan.
- Las resoluciones de la asamblea se tomarán válidamente por mayoría de votos de los presentes y serán obligatorias para los ausentes y disidentes.
- En caso de empate en las votaciones, el Presidente del Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales tendrá voto de calidad.
- En la asamblea, los ejidatarios o comuneros podrán ser representados por un mandatario.



De formalidades especiales:

- Lanzamiento de la primera convocatoria con una anticipación no menor a un mes respecto de la fecha de celebración de la asamblea, mientras que la segunda convocatoria, si hubiere necesidad de ella, deberá lanzarse con una anticipación no menor a ocho días ni mayor de treinta.
- Para que exista quórum legal y, por ende, se instale válidamente la asamblea, en primera convocatoria deberán estar presentes al menos las tres cuartas partes de los ejidatarios o comuneros integrantes del núcleo, mientras que en segunda o *ulteriores* convocatorias, dicha instalación únicamente se hará cuando asistan la mitad más uno de ellos.
- Las resoluciones de la asamblea se tomarán válidamente por una votación aprobatoria de al menos las dos terceras partes de los presentes y serán obligatorias para ausentes y disidentes.
- En este tipo de asambleas, invariablemente deberá estar presente un representante de la Procuraduría Agraria y un fedatario público.
- El convocante deberá notificar a la Procuraduría Agraria sobre la celebración de la asamblea, con la misma anticipación requerida para la expedición de las convocatorias.
- En la asamblea, los ejidatarios o comuneros no podrán ser representados por un mandatario, por lo que sólo con su presencia física se acredita su asistencia.

Es oportuno mencionar que en la práctica, con mucha frecuencia los convocantes a asambleas de formalidades especiales, aun con la asesoría inadecuada de personal de la Procuraduría Agraria, plasman en la segunda convocatoria un plazo de treinta días, olvidando que existen meses con veintiocho, veintinueve y treinta y un días, aunque a decir verdad, dicho error sólo afecta gravemente cuando estamos en presencia de un mes de treinta y un días, por afectación de nulidad de



ese documento y de los subsecuentes que se generen por virtud de él en observancia al principio de derecho que estatuye que lo accesorio sigue la suerte de lo principal. Por tanto, para evitar cualquier afectación de nulidad y por ende, cualquier complicación y posibles consecuencias jurídicas negativas, es recomendable que a la primera convocatoria a una asamblea de formalidades especiales se le plasme un plazo mayor a treinta y un días.

Por otra parte, con independencia de la anterior recomendación, que de atenderse evitará cualquier complicación o necesidad de explicación e interpretación, también es muy frecuente que el plazo de las convocatorias en comento, abarque días de dos diversos meses del calendario, lo cual obviamente entraña que los meses calendario involucrados no tengan los mismos días y, lo que es peor, que uno de ellos tenga treinta y un días. En este supuesto, se presenta la disyuntiva de precisar a cual de esos dos meses se refiere el artículo 25, párrafo segundo, de la Ley Agraria, es decir, si debemos tomar en cuenta el mes calendario en que se lanza la convocatoria o el mes calendario en que se celebrará la asamblea. En nuestro concepto debemos entender que el aludido precepto legal, gramaticalmente se refiere al mes calendario en que se celebrará la asamblea, ya que textualmente dispone: "...deberá ser expedida por lo menos con un mes de anticipación a la fecha programada para la celebración de la asamblea..." Como puede apreciarse, no se dice que la asamblea se celebrará un mes después de lanzada la convocatoria, sino que ésta se lanzará con una anticipación de al menos un mes a la fecha programada para la asamblea, y esa misma expresión gramatical es la que se menciona en el artículo octavo, fracción I, inciso a, del Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares.

De acuerdo con lo prescrito por los artículos 25 de la Ley Agraria y octavo, fracción IV, del invocado Reglamento, las asambleas ejidales y comunales deberán celebrarse dentro del núcleo o en el lugar habitual, salvo causa justificada.



Esto quiere decir que, en principio, debe tomarse en cuenta la costumbre de los integrantes del núcleo en cuanto al lugar donde usualmente se reúnen, ya que es bien sabido que aun cuando en la generalidad de los casos dichas reuniones se realizan en el salón ejidal, en la escuela del lugar, en el domicilio de alguno de los integrantes de los órganos de representación o vigilancia, en el domicilio de algún ejidatario o en cualquier otro lugar del propio núcleo de población o paraje de sus tierras, no es raro que las asambleas, en muchos casos, se realicen en algún local de la Presidencia municipal del lugar, en cierto salón de eventos del Ayuntamiento o en algún núcleo de población vecino. Sin embargo, si existe riesgo inminente de que se generen actos de violencia con consecuencias lamentables, desastres naturales o cualquiera otro hecho natural o provocado que pueda causar perjuicios a la integridad física de los asambleístas, la asamblea puede sesionar válidamente en un lugar distinto al habitual, pues existiría justificación suficiente para ello, en el entendido de que si las causas justificatorias se presentan antes de la fecha de lanzamiento de la convocatoria, ésta deberá fundarse y motivarse adecuadamente, señalando el lugar donde habrá de celebrarse la asamblea y cuidando su publicidad en términos de ley y por los medios a su alcance, a fin de garantizar que todos los interesados se enteren de ella. En otro orden de cosas, si las causas justificatorias en mención se presentan una vez declarada la instalación legal de la asamblea, puede ésta invocar el hecho superviniente no previsto en la convocatoria y tomar el acuerdo de continuar la sesión en otro lugar que brinde mayor seguridad, invocando para ello por analogía y aun por mayoría de razón, lo dispuesto por el artículo 13 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares, en el sentido de que la asamblea podrá constituirse en sesión permanente cuando así lo acuerde la mayoría de los miembros presentes.

En otro contexto, el artículo 24 de la Ley Agraria textualmente dispone: "...La asamblea podrá ser convocada por el Comisariado Ejidal o por el Conse-



jo de Vigilancia, ya sea a iniciativa propia o si así lo solicitan al menos veinte ejidatarios o veinte por ciento del total de ejidatarios que integren el núcleo de población ejidal. Si el Comisariado o el consejo no lo hicieren en un plazo de cinco días hábiles a partir de la solicitud, el mismo número de ejidatarios podrá solicitar a la Procuraduría Agraria que convoque a la asamblea...”.

Lo anterior entraña un requisito *sine qua non* para que la Procuraduría Agraria pueda válidamente convocar a una asamblea ejidal o comunal, consistente en que los ejidatarios o comuneros del núcleo, antes de acudir a la citada representación social agraria para solicitar el lanzamiento de tal convocatoria, deben agotar la instancia de solicitarlo a los órganos internos de representación y vigilancia, satisfaciendo el indicado plazo de cinco días hábiles. Esto quiere decir que la convocatoria de dicho órgano descentralizado de la administración pública federal, bajo ningún concepto puede darse de manera oficiosa: siempre será a instancia de parte interesada.

Es válido señalar que en términos de lo previsto por el artículo 32 de la Ley Agraria, el Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales se integra por un presidente, un secretario y un tesorero, propietarios y sus respectivos suplentes, quienes funcionarán conjuntamente, salvo que el Reglamento Interno del núcleo disponga otra cosa; por su parte, el artículo 35 del invocado cuerpo normativo dispone que el Consejo de Vigilancia se integra por un presidente y dos secretarios, propietarios y sus respectivos suplentes, quienes funcionarán de manera similar al órgano de representación.

En la práctica hemos advertido que la convocatoria por parte de la Procuraduría Agraria puede ser motivada por cualesquiera de los dos supuestos siguientes:

- Por negativa expresa o tácita a convocar, imputable a los integrantes de los órganos de representación y vigilancia.



- Por desintegración de los órganos de representación y vigilancia, cualquiera que sea su causa.

Evidentemente, cuando estamos en presencia del segundo de los supuestos aludidos, resulta legal y materialmente imposible que pueda agotarse la instancia de solicitud previa a los órganos de representación y vigilancia, ya que aun en la hipótesis de que la desintegración fuere parcial, sea por renuncia, ausencia o muerte, la convocatoria no podrá lanzarse válidamente por tales órganos internos incompletos, so pena de estar afectada de nulidad. Sin embargo, como ya se dijo con antelación, la petición de parte a la Procuraduría Agraria es ineludible, acreditando desde luego, de manera fehaciente y documentada, la referida desintegración.

La mencionada representación social agraria frecuentemente trata de evitar el lanzamiento de convocatorias para la realización de asambleas de formalidades especiales, sobre todo cuando se pretende decidir cuestiones inherentes a la delimitación, destino y asignación de tierras, que por ministerio de ley es una facultad exclusiva de la asamblea ejidal o comunal, pues así lo disponen las fracciones VII, VIII y X, del artículo 23, en relación con el 56, ambos de la Ley Agraria, en concordancia con sus correlativos del Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares. Asimismo, se evita el lanzamiento de convocatorias a asambleas en las que habrán de resolverse pretensiones de adopción de dominio pleno de parcelas y redestino de tierras de uso común.

El argumento recurrente para tratar de justificar la citada evasión, estriba en las infundadas exigencias del Registro Agrario Nacional, en el sentido de que de acuerdo con lo preceptuado por los artículos 63, 64 65 y 66 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares, sólo serán objeto de inscripción en ese órgano registral los datos conteni-



dos en los planos generales e internos de los ejidos y comunidades, los parcelarios, los de solares urbanos y los de catastro y censo rurales, siempre y cuando se ajusten a las normas y especificaciones técnicas emitidas por el propio órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, además de que el acuerdo aprobatorio de los planos generales e internos conste en la correspondiente acta de asamblea y que tales expresiones gráficas contengan las siguientes firmas:

- a) Del Comisariado;
- b) Del Consejo de Vigilancia, y
- c) De quienes deban hacerlo, conforme a las normas técnicas emitidas por el Registro Agrario Nacional.

Consideramos que las anteriores exigencias deben estimarse como correctas, fundadas y atendibles, excepto lo relativo a que los planos en comento, para que tengan validez y puedan ser inscritos en dicho órgano registral, deben contener invariablemente la firma de los integrantes de los órganos de representación y vigilancia, habida cuenta que si la convocatoria a la asamblea ejidal o comunal se suscribió por un representante de la Procuraduría Agraria debidamente acreditado y con facultades legales para ello, lógicamente estamos ante la presencia de una negativa a convocar, o de una desintegración total o parcial, del Comisariado Ejidal o de Bienes Comunes, al igual que el Consejo de Vigilancia, lo cual indudablemente repercutirá en una ausencia de sus firmas, o que se encuentren incompletas, tanto en el acta de asamblea como en los planos que son la expresión gráfica de la resolución del órgano supremo del núcleo.

Los conceptos antes vertidos, que a nuestro juicio son erróneos, nos conducen a formular las siguientes reflexiones:

1. Como ya se señaló, el artículo 24 de la Ley Agraria confiere a la Procuraduría Agraria plenas atribuciones para, en representación sustituta de los



órganos de representación y vigilancia del núcleo, convocar a asambleas ejidales y comunales, siempre y cuando se den los supuestos y se satisfagan los requisitos de procedibilidad indicados. Por tanto, a no existir disposición legal en contrario, es inadmisibles menoscabar o hacer nugatoria la potestad de la mencionada representación social agraria para lanzar tal convocatoria a cualquier tipo de asamblea, y por mayoría de razón, no es correcto poner en tela de duda la validez de los acuerdos o resoluciones emitidos por ese órgano supremo de decisión interna, incluso en tratándose de convocatorias a asambleas de formalidades especiales, pues así lo contempla el artículo noveno, correspondiente al Título segundo, rubro “De las asambleas para determinar el destino de las tierras ejidales y la asignación de derechos”, capítulo único, del Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares.

En efecto, si la Procuraduría Agraria tiene plenas atribuciones legales para convocar, por excepción, a asambleas ejidales y comunales, satisfaciendo previamente los requisitos que la ley prevé para que se dé dicho caso de excepción, no es correcto bajo ningún concepto cuestionar la validez y fuerza jurídica de las resoluciones adoptadas por la asamblea, salvo que eventualmente exista alguna irregularidad en la convocatoria o en el procedimiento previo a ella, que en su caso los afecte de nulidad, tales como:

- Que no se acredite de manera fehaciente y documentada que los interesados agotaron previamente la instancia de solicitar a los integrantes de los órganos de representación y vigilancia el lanzamiento de tal convocatoria, salvo que se actualice la hipótesis de desintegración total de tales órganos.
- Que la solicitud a la Procuraduría Agraria no se realice por escrito o por comparecencia documentada.



- Que la solicitud a la mencionada representación social agraria se formalice sin que haya transcurrido el plazo de cinco días hábiles después de formalizada la petición similar a los integrantes del comisariado ejidal o de bienes comunales o al consejo de vigilancia, o bien, que entre la solicitudes formuladas a dichos órganos internos se hayan verificado sin observar el plazo antes indicado.
- Que la solicitud a los órganos de representación y vigilancia o a la Procuraduría Agraria, no se haya realizado por veinte ejidatarios o comuneros o por el veinte por ciento del total que de ellos integren el núcleo.
- Que el acuse de recibo de la solicitud a los órganos internos no contenga las firmas de sus tres integrantes, salvo que el reglamento interno del núcleo disponga que no es necesario su funcionamiento conjunto para que sus actos tengan validez.
- Que la convocatoria se haya lanzado sin satisfacer los plazos de anticipación previstos en la Ley Agraria.
- Que no se haya dado a la convocatoria la publicidad prevista por la ley.
- Que la asamblea contemple aspectos y tome acuerdos o resoluciones no previstos en la convocatoria. En este último supuesto estarían afectados de nulidad los acuerdos de asamblea y no la convocatoria propiamente dicha.

2. Incuestionablemente, debemos admitir que la convocatoria lanzada por la Procuraduría Agraria es perfectamente legal si satisface plenamente las exigencias de ley, lo mismo que el procedimiento previo a ella, por lo que la asamblea puede instalarse válidamente si además se conjugan los requisitos de quórum y asistencia de quienes deban hacerlo según el tipo de asamblea.

Según lo dispone el artículo 26 de la Ley Agraria, correlacionado con el numeral 107 del propio cuerpo normativo, para la instalación válida de la asamblea,



es decir, para que exista quórum legal, cuando ésta se reúna por virtud de primera convocatoria deberán estar presentes cuando menos la mitad más uno de los ejidatarios o comuneros del núcleo, salvo que se trate de una asamblea de formalidades especiales, en cuyo caso deberán ser cuando menos las tres cuartas partes de ellos.

Si el día y hora señalados en la convocatoria para la celebración de la asamblea no se reunió el número de individuos exigido para la existencia de quórum legal, se lanzará de inmediato una segunda convocatoria para celebrarla en un plazo no menor de ocho días ni mayor de treinta, observándose también este plazo en caso de que haya necesidad de ulteriores convocatorias si se trata de asamblea de formalidades especiales, en la inteligencia de que el evento convocado se celebrará con el número de ejidatarios o comuneros que asistan si hablamos de una asamblea de formalidades simples, en tanto que si nos referimos a una asamblea de formalidades especiales, tanto por virtud de segunda como de ulterior o ulteriores convocatorias, invariablemente deberán asistir la mitad más uno de los ejidatarios o comuneros para que exista quórum legal.

Como caso de excepción a las reglas señaladas en el párrafo que antecede, consideramos que si la convocatoria adolece de vicios que la afecten de nulidad, que la asamblea se pretenda instalar en un lugar distinto del convocado, que se intente realizar la reunión en una fecha u hora distinta de la convocada, que se pretenda instalar la asamblea para resolver asuntos distintos de los señalados en la convocatoria, que no se haya dado una correcta publicidad a la convocatoria, que no asista un representante de la Procuraduría Agraria o un fedatario público si se trata de una asamblea de formalidades especiales, que no se haya invitado a la citada representación social agraria con al menos un mes de anticipación si es necesaria su presencia y, en fin, si no se satisface alguna de las formalidades previstas en la Ley Agraria y que, por lo mismo, la asamblea no pueda instalarse válidamente por causas distintas al quórum legal, debe dejarse sin



efectos jurídicos dicha convocatoria, ya sea de una manera expresa o tácita, volviéndose a lanzar una primera convocatoria con las formalidades y plazos que ya hemos indicado, puesto que, aun cuando la Ley Agraria contempla el lanzamiento de una segunda o ulterior convocatoria para la celebración de la asamblea, expresamente dispone que esto únicamente será por falta de quórum legal. Sirve de fundamento legal a este respecto, si se trata de una asamblea de formalidades especiales de delimitación, destino y asignación de tierras, de redestino de tierras, de asignación de parcelas o solares, de adopción de dominio pleno sobre parcelas, lo que expresamente dispone en este sentido el artículo 11 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares, mientras que para el resto de las asambleas, el fundamento legal es el mismo precepto reglamentario sólo que aplicado por analogía.

Es importante mencionar que aun cuando el suscriptor de la convocatoria sea un representante de la Procuraduría Agraria debidamente acreditado y con facultades para ello, éste convoca a nombre y en representación sustituta de los integrantes de los órganos de representación y vigilancia del núcleo agrario respectivo, no a nombre de la institución a la que pertenece, para el solo efecto de llamar a reunión de los ejidatarios o comuneros convocados, a fin de que emitan resolución sobre los aspectos contemplados en la orden del día contenida en la cédula de convocatoria. Es decir, la función formal de la representación social agraria en cita se constriñe a suscribir la convocatoria y a disponer y garantizar su publicidad, esto último según lo dispone el artículo 25 de la Ley Agraria, en relación con el numeral noveno del Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares.

Lo anterior quiere decir que si se trata de una asamblea de formalidades simples, el representante de la Procuraduría Agraria sólo deberá cerciorarse si existen la condiciones jurídicas necesarias para que la asamblea se instale legalmente, por lo que una vez instalada concluye formalmente su función, pu-



diendo incluso retirarse del evento sin enterarse del desarrollo del resto de los puntos del orden del día, salvo que exista una invitación expresa por parte de la asamblea para que permanezca en la misma en calidad de oyente o de orientador legal para el caso de que así se le solicita sobre algún punto en específico. Por el contrario, si no hubo condiciones de quórum para declarar la instalación formal de la asamblea, el representante de la Procuraduría Agraria deberá disponer lo necesario para lanzar la siguiente convocatoria, en el entendido de que en lo subsecuente la función de éste será en los términos precisados con antelación.

En el supuesto del otro tipo de asamblea, precisamente por tratarse de un evento de formalidades especiales, el representante de la Procuraduría Agraria asume además otra clase de funciones, pero desde luego sin que bajo ningún concepto su actuación incida en las cuestiones decisorias que habrá de resolver la asamblea en ejercicio de sus facultades exclusivas conferidas por la Ley Agraria. Esto es así porque el artículo 28 del invocado ordenamiento jurídico, dispone, como requisito de validez de la asamblea de formalidades especiales, el que esté presente en ella un representante de la Procuraduría Agraria, además de un fedatario público, encomendándose al primero la verificación de que la convocatoria (o convocatorias) se haya(n) expedido para tratar cualesquiera de los asuntos previstos en las fracciones VII a la XIV del artículo 23 y numeral 56, ambos de la Ley Agraria, y que su lanzamiento se hubiese dado con la anticipación y formalidades que ya hemos mencionado con anterioridad, en la inteligencia de que por tratarse lo anterior de un requisito de validez, el imperativo número 31 de la invocada Ley Agraria dispone que el acta de asamblea que al respecto se levante deberá ser pasada ante la fe del fedatario público y firmada por el representante de la Procuraduría Agraria que asista a la misma e inscrita en el Registro Agrario Nacional.

Adicionalmente, el Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares en su artículo octavo, prevé que la



Procuraduría Agraria, a través del representante que se designe para que asista a la asamblea, también verificará que se satisfagan las formalidades siguientes:

- La existencia de quórum legal.
- Que las decisiones de asamblea se tomen por las dos terceras partes de los ejidatarios o comuneros presentes.
- Que la asamblea se celebre en el lugar habitual del núcleo, salvo causa justificada.
- Que la notificación a la Procuraduría Agraria para el nombramiento del representante de dicha institución, se haya verificado al menos con un mes de anticipación a la fecha programada para la celebración de la asamblea.
- Que esté presente en el evento un fedatario público.
- Que el acta de asamblea sea firmada por el propio representante de la Procuraduría Agraria presente, por los miembros del comisariado ejidal o de bienes comunales y del consejo de vigilancia que asistan, por el presidente y secretario de la asamblea y por los ejidatarios o comuneros presentes que deseen hacerlo.
- Que en el acta de asamblea se hagan constar los hechos de inconformidad con cualquiera de los acuerdos asentados en la misma, en caso de que algún ejidatario o comunero firme bajo protesta.
- Que en el acta de asamblea se asiente el motivo de cualquier irregularidad, en caso de que considere que la existe.
- Que el acta de asamblea sea pasada ante la fe del fedatario público asistente.

Asimismo, el artículo 33 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares contempla que la Procuraduría



ría Agraria, a través del representante que se designe para que acuda a la asamblea de formalidades especiales en su representación, deberá vigilar que en la asignación de derechos que en su caso se realice, ninguna persona sea beneficiada con una extensión mayor al equivalente al cinco por ciento de las tierras que en total sean propiedad del núcleo agrario, ni exceda los límites establecidos por el Artículo 27 constitucional y la Ley Agraria para la pequeña propiedad. Esto quiere decir que si el servidor público enviado por la representación social agraria advierte que en la asamblea se está dando tal irregularidad, deberá solicitar que ello se asiente en el acta que al efecto se levante, en el entendido de que si su petición no es atendida, él mismo deberá anotar dicha irregularidad, incluso de puño y letra, al momento de proceder a la firma del acta de asamblea correspondiente, en la inteligencia de que también deberá actuar en idéntica forma si advierte cualquiera otra irregularidad, obviamente en contravención a alguna disposición legal, como lo sería el caso de que la asamblea acuerde el parcelamiento o fraccionamiento de tierras boscosas o pobladas de selvas tropicales, en franca inobservancia de lo prescrito por el artículo 59 de la Ley Agraria.

Finalmente, los artículos 48, 49 y 58 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares, preceptúan que cuando la asamblea de formalidades especiales decida delimitar y destinar tierras ejidales al asentamiento humano, constituyendo o ampliando la zona de urbanización, así como asignar derechos sobre solares o crear su reserva de crecimiento, el representante de la Procuraduría Agraria presente en ella deberá cuidar lo siguiente:

- Que en la localización, deslinde y fraccionamiento de las tierras de que se trate intervenga la autoridad municipal.
- Que se observen las normas técnicas emitidas por la Secretaría de Desarrollo Social (*sólo si se está creando la zona de urbanización*).



- Que se separen las áreas necesarias para los servicios públicos de la comunidad, con la intervención de las autoridades competentes.
- Que el plano que se elabore se apegue a las normas técnicas expedidas por el Registro Agrario Nacional.
- Que el plano que contenga la lotificación de la zona de urbanización cuente con solares con superficies equitativas, de conformidad con la legislación aplicable en materia de fraccionamientos y atendiendo a las características, usos y costumbres de cada región.
- Que al asignarse los solares por parte de la asamblea se tome en consideración el número de ellos que se contemple en el plano aprobado por la asamblea.
- Que a cada ejidatario se le asigne un solar de manera gratuita, siempre que a éste no se le haya asignado otro con anterioridad o que por cualquier otro concepto ya sea propietario de un solar en el mismo núcleo.
- Que las asignaciones de solares hechas por la asamblea se asienten en el acta que al efecto se levante.
- Que previamente a la realización de la asamblea, el comisariado ejidal haya presentado a la autoridad competente un proyecto sobre las acciones a realizar, a efecto de que ésta emita, en su caso, la opinión o autorización de que se trate, con sujeción a lo dispuesto en la legislación, planes, programas y declaratorias en materia de desarrollo urbano, ecología y fraccionamientos correspondientes *(también deberán contemplarse las disposiciones aplicables en tratándose de sitios arqueológicos, históricos, de seguridad y en general, cualesquiera otra que limite el desarrollo urbano o el cambio de uso de suelo)*.

3. Independientemente de lo ya dicho, en el sentido de que en observancia al principio de derecho que señala que lo accesorio sigue la suerte de lo principal,



los acuerdos de la asamblea instalada con base en una convocatoria legalmente expedida y al no violar ninguna disposición legal, obviamente tienen plena validez y deben ser cumplidos por los sujetos a quienes beneficia u obliga, ya que no es correcto cuestionar la validez de las resoluciones de la asamblea, aun de formalidades especiales, con el argumento de que la Procuraduría Agraria no tiene facultades para emitir la aludida convocatoria, cuando lo cierto es, como ya lo hemos manifestado en párrafos anteriores, que dicha representación social agraria sí tiene facultades para convocar a un asamblea ejidal o comunal en sustitución de los órganos de representación y vigilancia, cuando éstos se nieguen a hacerlo o no lo puedan hacer por estar desintegrados total o parcialmente, siempre y cuando exista de por medio, además, una solicitud expresa de la parte interesada en la realización de dicho evento.

Por el contrario, tampoco es correcto cuestionar la validez de una convocatoria que de suyo satisface plenamente los requisitos que para su lanzamiento prevé la ley, con el argumento de que en un evento subsecuente, como lo es la asamblea instalada con base en tal convocatoria, se tomaron acuerdos que motivaron la elaboración de documentos que, erróneamente, se considera no satisfacen los requisitos de validez, ya que, como lo hemos manifestado, el principio de derecho en comento reza que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, debiéndose entender o interpretar por accesorio los actos subsecuentes y no a la inversa, es decir, accesorio es lo generado posteriormente y no lo generado con anterioridad. Por tanto, lo accesorio de la convocatoria es la instalación de la asamblea, las resoluciones que en ella se toman y los documentos que se generan para dejar constancia documentada de tales resoluciones, entre otros, mientras que lo accesorio de la asamblea serán los acuerdos que en ella se tomen y los documentos generados, mas no las convocatorias previas, precisamente por tratarse de actos anteriores y no subsecuentes.



En efecto, si los acuerdos de asamblea no violan ninguna disposición legal, resulta erróneo e inadmisibles que el Registro Agrario Nacional, cuyos actos al igual que cualquier registro público son meramente declarativos y no constitutivos de derechos, deniegue el servicio de inscripción registral que está obligado a brindar.

No es óbice para arribar a la conclusión anterior el hecho de que el artículo 66 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares disponga que los planos del ejido que se elaboren en el proceso de delimitación y destino de las tierras del núcleo agrario ejidal o comunal en términos del artículo 56 de la Ley Agraria, deben contener las firmas del comisariado ejidal o de bienes comunales, del consejo de vigilancia y de quienes deba hacerlo conforme a las normas técnicas emitidas por el propio órgano registral, habida cuenta que dicho precepto legal no condiciona el acto de inscripción a que se satisfaga el supuesto de que los planos contengan las firmas en comento, máxime si partimos de la base de que en el caso hipotético que nos ocupa, para la realización de la asamblea donde se tomaron los acuerdos de aprobar los planos mencionados, se verificó a partir de una convocatoria de la Procuraduría Agraria por cualquiera de los motivos antes indicados.

Robustece los conceptos vertidos el hecho de que el mencionado artículo 56, en ninguna de sus partes dispone que los planos producto de los trabajos de la delimitación y destino de las tierras de un núcleo agrario ejidal o comunal, deban contener invariablemente y como requisito de validez la firma de todos y cada uno de los integrantes de los órganos de representación y vigilancia, entre otros, lo cual se corrobora con lo dispuesto por el artículo 152, fracción IV, del invocado cuerpo normativo, ya que este último precepto legal impone al Registro Agrario Nacional la obligación de inscribir los planos y delimitación de las tierras a que se refiere el citado artículo, sin que se condicione la inscripción a que contenga las firmas de los integrantes del comisariado ejidal o de bienes comunales y del consejo de vigilancia.



En congruencia con lo hasta aquí señalado, el artículo octavo, fracción V, inciso B, del Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares dispone que el acta de asamblea *deberá ser firmada por los miembros del comisariado y del consejo de vigilancia* que asistan, por el presidente y secretario de la asamblea y por lo ejidatarios presentes que deseen hacerlo, en el entendido de que quienes deben firmar y no puedan hacerlo, imprimirán su huella digital debajo de donde esté escrito su nombre. Esto es así, porque pudiera darse la eventualidad de que a la sesión de la asamblea general de ejidatarios o comuneros no asistiera alguno de los miembros de los órganos de representación y vigilancia, ya sea por enfermedad, ausencia fallecimiento o simplemente porque es su voluntad no asistir.

En la hipótesis planteada en el párrafo que antecede, es evidente que el acta de asamblea y los documentos que se generen con base en las resoluciones emitidas por ella, como serían los planos de la delimitación y destino de las tierras del núcleo, no contendrán la firma de los miembros del comisariado ejidal o de bienes comunales y del consejo de vigilancia que dejen de asistir al evento, sin embargo, la ausencia de sus firmas en tales documentos no anula ni limita la validez de los acuerdos o resoluciones emitidos con plena libertad y autonomía por la asamblea, precisamente porque dicha eventualidad está prevista en el precepto reglamentario que se invoca.

En otro orden de ideas, en tratándose de asambleas de formalidades especiales, el artículo 28 de la Ley Agraria dispone que, para su validez, en este tipo de asambleas debe estar presente tanto un representante de la Procuraduría Agraria como un fedatario público, entendiéndose que la presencia del primero es con el objeto de constatar la legalidad tanto de la convocatoria como el acto mismo de la sesión de la asamblea y los acuerdos que en ella se tomen, fungiendo además como orientador jurídico de los integrantes del núcleo reunidos en el evento, sin que tenga facultades legales para incidir o inducir sobre



la resoluciones que se adopten, mientras que la función del fedatario público es precisamente la de dar fe de la forma en que se instaló y desarrolló la sesión, así como de los acuerdos que se tomaron y las incidencias que en su caso se hubieren presentado. Por tanto, al estar presente un funcionario revestido de fe pública y al pasarse ante su fe tanto el acta de asamblea como los documentos inherentes a los acuerdos y resoluciones tomados por la asamblea, resulta irrelevante el que existan más firmas en tales documentos, ya que la fe pública, acreditada con la razón notarial plasmada en ellos con la firma y sello oficial del fedatario, hace prueba plena de la existencia de tales documentos y que su contenido es tal y como se exhibe.

Los anteriores razonamientos resultan perfectamente aplicables para la hipótesis de que la asamblea ejidal o comunal se haya realizado a consecuencia de una convocatoria formalizada por la Procuraduría Agraria, ya que como lo hemos manifestado repetidamente, si dicha institución lanzó la convocatoria para la celebración de la asamblea, obviamente los órganos de representación y vigilancia no quisieron hacerlo o no pudieron por estar desintegrados total o parcialmente, lo cual entraña que el día de la asamblea no estarán presentes en su totalidad, por lo que evidentemente faltará la firma de los ausentes en el acta de asamblea y en los demás documentos que al efecto se elaboren, entre ellos los planos producto de la delimitación y destino de las tierras del núcleo si es que se trata de una asamblea de formalidades especiales donde se haya resuelto esa situación. Por tanto, al igual que en la hipótesis anterior, dicha ausencia de firmas no anula ni limita la validez de tales documentos, ya que en ellos se contiene la firma, sello y fe pública del fedatario que hace constar los acontecimientos del evento, pues de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Agraria, los documentos y planos que deban acompañar el acta de asamblea, se relacionarán detalladamente en la misma y el fedatario público que asista a la asamblea firmará y estampará su sello si cuenta con él, en los mencionados documentos y planos.



4. En otro escenario de cosas tenemos que el artículo 40 de la Ley Agraria, textualmente dispone: "... La remoción de los miembros del comisariado y del consejo de vigilancia podrá ser acordada por voto secreto en cualquier momento por la asamblea que al efecto se reúna o que sea convocada por la Procuraduría Agraria a partir de la solicitud de por lo menos veinticinco por ciento de los ejidatarios (o comuneros) del núcleo...".

Ya habíamos señalado al inicio del presente documento que el artículo 24 de la Ley Agraria, a la letra dice: "...La asamblea podrá ser convocada por el Comisariado Ejidal o por el Consejo de Vigilancia, ya sea a iniciativa propia o si así lo solicitan al menos veinte ejidatarios o veinte por ciento del total de ejidatarios que integren el núcleo de población ejidal. Si el Comisariado o el consejo no lo hicieren en un plazo de cinco días hábiles a partir de la solicitud, el mismo número de ejidatarios podrá solicitar a la Procuraduría Agraria que convoque a la asamblea...".

Lo anterior nos conduce a considerar que el artículo 40 contiene un caso de excepción en cuanto al porcentaje de ejidatarios o comuneros que deben solicitar el lanzamiento de una convocatoria a asamblea para decidir la cuestión relacionada con la remoción o en su caso la permanencia de los integrantes de los órganos de representación y vigilancia de un núcleo agrario ejidal o comunal, ya sea que se trate de una remoción parcial o total de dichos integrantes, pero tal excepción debemos entenderla única y exclusivamente en lo que hace a la solicitud que se presente ante la Procuraduría Agraria, no así en lo que corresponde a la solicitud que previamente debe hacerse a los integrantes de dichos órganos de representación y vigilancia.

En efecto, como el asunto relacionado con la elección y remoción de los miembros del comisariado ejidal o de bienes comunales y del consejo de vigilancia, está contemplado como una facultad exclusiva de la asamblea en el artículo 23, fracción III, de la Ley Agraria, el decidir este tipo de asuntos debe darse por



resolución de la asamblea de formalidades simples, donde obviamente no se requiere la presencia de un representante de la Procuraduría Agraria, salvo que exista una invitación formal al respecto por parte del propio núcleo, sin que dicho servidor público tenga facultad alguna de tipo formal o de validez en el evento, ya que la decisiones serán tomadas de manera libre y autónoma por parte de la asamblea, aunque a decir verdad, con las atribuciones que la Ley Agraria, en sus artículos 135 y 136, confiere a la Procuraduría Agraria, el representante de ésta podrá dar asesoría y orientación legal a los asambleístas que así lo soliciten, en el entendido de que sus opiniones o consultas bajo ningún concepto tendrán fuerza decisoria, excepto que dichas opiniones sean adoptadas como suyas por la asamblea.

Así las cosas y partiendo de la premisa de que la Procuraduría Agraria no tiene participación formal en las asambleas de formalidades simples que deciden cuestiones relacionadas con la elección y remoción de los integrantes de los órganos de representación y vigilancia de un núcleo de población ejidal o comunal, en principio dicho órgano descentralizado de la administración pública federal, no necesariamente puede enterarse de la realización de un evento de tal naturaleza si no se le ha invitado en el concepto de asesor y orientador legal, o bien, si no se le ha pedido que lance la convocatoria respectiva en sustitución de los integrantes de los propios órganos de representación y vigilancia.

Por lo expuesto, si la elección y remoción de los integrantes de los órganos de representación y vigilancia es una cuestión de carácter interno que atañe única y exclusivamente a los núcleos agrarios ejidales y comunales, que por lo mismo se decide en el seno de su propia asamblea, la convocatoria respectiva concierne en principio a los propios núcleos y por lo mismo, en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley Agraria, la convocatoria debe ser firmada por los integrantes de sus órganos internos de representación y vigilancia, ya sea de propia iniciativa o a partir de una solicitud que en esos términos les formulen



veinte ejidatarios o comuneros o el veinte por ciento del total de dichos sujetos agrarios que integren el núcleo respectivo.

Establecido lo anterior, cabe concluir que el caso de excepción que en este espacio nos ocupa, sólo podrá darse en el supuesto de que los integrantes de los órganos de representación y vigilancia del núcleo agrario ejidal o comunal respectivo se nieguen a convocar a una asamblea para decidir su permanencia o remoción total o parcial de sus cargos, o no puedan lanzar la convocatoria por estar desintegrados parcialmente y en términos de ley deban actuar conjuntamente sus tres integrantes. Esto es así porque la excepción se da por negativa o imposibilidad de quienes legalmente están facultados para convocar, y además la excepción es en cuanto al porcentaje que debe formalizar la petición de lanzamiento de la convocatoria a la Procuraduría Agraria, pues según lo dispone el artículo 40 de la Ley Agraria, la petición debe provenir de al menos veinticinco por ciento de los ejidatarios o comuneros que integren el núcleo, lo cual basta para que la citada representación social agraria suscriba la cédula respectiva y disponga su publicidad en la forma prevista por la propia ley, sin que sea válido que algún interesado alegue afectación de nulidad de la convocatoria lanzada por la Procuraduría Agraria, con el argumento de que el procedimiento previo, consistente en la solicitud a los integrantes del comisariado ejidal o de bienes comunales y del consejo de vigilancia, no se hizo por veinticinco por ciento de los integrantes del núcleo, puesto que, repetimos, de la interpretación gramatical a los artículos 24 y 40 de la Ley Agraria, se viene a conocimiento que la excepción del porcentaje sólo le es aplicable a la solicitud a la Procuraduría Agraria y no a la solicitud a los órganos de representación y vigilancia.