

Año V

ENERO-ABRIL

NÚM. 14

REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS



Centro de Estudios de Justicia Agraria
"Dr. Sergio García Ramírez"
México, 1997

DIRECTORIO

TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

Magistrado Presidente Lic. Luis O. Porte Petit Moreno; *Magistrados Numerarios:* Lic. Luis Ángel López Escutia; Lic. Rodolfo Veloz Bañuelos, Lic. Marco Vinicio Martínez Guerrero; *Magistrada Supernumeraria:* Lic. Carmen López Almaraz; *Secretario General de Acuerdos:* Lic. Armando Alfaro Monroy; *Oficial Mayor:* Lic. Jesús Anlén López; *Contralor Interno:* Lic. Gilberto Suárez Herrera; *Director General de Asuntos Jurídicos:* Lic. Ernesto Jiménez Navarrete; *Directora del Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr Sergio García Ramírez":* Lic. Patricia Anabel Valdez Baca; *Subdirector de Información y Capacitación:* Lic. Carlos Ramiro Gorostieta; *Subdirectora de Publicaciones:* Lic. Georgina Rosette Oropeza; *Capturistas:* Laura Villegas Leal y Verónica Jiménez Jiménez.

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA "DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ"

Córdoba 7, Col. Roma
C.P. 06700 México, D.F.,

CONTENIDO

	PÁGS.
* CEREMONIA DE CLAUSURA DEL DIPLOMADO EN DERECHO AGRARIO 1996 - 1997.....	7
* LA PLANEACIÓN URBANA Y EL NUEVO MARCO NORMATIVO AGRARIO.....	13
LIC. LUIS ÁNGEL LÓPEZ ESCUTIA	
* EL OBJETO DE LA PRUEBA EN EL PROCESO AGRARIO	37
LIC. MARCO ANTONIO DÍAZ DE LEÓN SAGAÓN	
* RESOLUCIONES DE LA ASAMBLEA DE EJIDATARIOS O DE COMUNEROS.....	57
DR. CARLOS QUINTANILLA YERENA	
* EL SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA	101
LIC. ALDO SAÚL MUÑOZ LÓPEZ	

Tierra

Divinos tus dones
y alabada tu generosidad.

Tierra, esencia cálida de mujer,
vientre de fuego,
fértil superficie.

Sublime belleza
matizada de contrastes.

Fuente de vida,
morada en la muerte,
escenario de milenaria evolución
y testigo de su devastación.

Tierra, resguardo sereno.

Divinos tus dones
y alabados los frutos
que me prodigas.

CEREMONIA DE CLAUSURA DEL DIPLOMADO EN DERECHO AGRARIO*

En solemne ceremonia organizada por el Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez", se llevó a cabo la clausura del Diplomado en Derecho Agrario, que durante los meses de septiembre de 1996 a marzo del año actual se impartiera en la Antigua Escuela de Jurisprudencia y que fue organizado por el Tribunal Superior Agrario en coordinación con la Facultad de Derecho de la U.N.A.M.

El evento tuvo verificativo en la Sala de Pleno de nuestra Institución y asistieron destacadas personalidades del ámbito agrario, a quienes el Dr. Máximo Carvajal Contreras, Director de la Facultad de Derecho de la Máxima Casa de Estudios, entregó los reconocimientos correspondientes por su valiosa participación en unión de los 62 egresados, y al respecto expresó: "Este diplomado estuvo encaminado a presentar en las exposiciones y autorizadas voces de quienes en el participaron, una imagen integral del derecho agrario, y lo que es más importante todavía, llevar en el conocimiento más profundo de la ley, de sus antecedentes y causas eficientes; en la exposición de las referencias históricas; en el análisis de las instituciones jurídicas que conforman el actual derecho agrario; en el estudio del derecho adjetivo de esta materia; en las reflexiones sobre el proceso agrario, y en las consideraciones sobre los órganos

*Celebrada el 17 marzo de 1997, bajo los auspicios del Tribunal Superior Agrario y de la Facultad de Derecho de la U. N. A. M.

jurisdiccionales encargados de ventilar los elementos suficientes para lograr que la justicia, bien supremo del derecho, anhelo permanente de realizarse por quienes ejercemos esta profesión y reclamo pleno de la sociedad, llegue a quienes más lo necesitan y lo merecen, los campesinos."

"La sociedad, la que en todas las ciudades nacionales puede tener, aún con carencias muchas de sus necesidades satisfechas, requiere de empeñarse por alcanzar para quienes con su esfuerzo cotidiano mal pagado, y aún con muy pocas prestaciones, llevan a su mesa el alimento diario, una vida cada día más digna de vivirse y más digna de quienes, desde los primeros años de México, tanto independiente, como desde antes, con su trabajo, comenzado desde el amanecer de todos los días, e iniciado desde el amanecer de nuestra propia vida nacional, mantienen la tranquilidad en el campo, el trabajo y la esperanza. Los universitarios, como lo decía, más obligados están a saldar ese compromiso en muy buena parte, porque el sudor derramado en el campo, permite la educación, la investigación y la divulgación cultural, que constituyen la actividad diaria de la universidad. Por esas razones, presenciar y asistir a la finalización de este diplomado significa con trascendencia materializar las razones que imperan, que inspiran y alientan la existencia de nuestra institución docente.

Por su parte, el Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario, Lic. Luis Octavio Porte Petit M., enfatizó que "el desarrollo integral del campo requiere del fortalecimiento y modernización de los principios que lo rigen y para lograr este objetivo es imprescindible la participación conjunta dentro de un marco permanente de actualización y capacitación en la materia."

Señaló además que "sólo a través del enriquecimiento de nuestro acervo jurídico, el incansable estudio y la perseverancia en la investigación se brindará a nuestros campesinos, los

campesinos de México, el apoyo necesario para satisfacer sus necesidades dentro del marco de la nueva cultura jurídica agraria, cuyas prioridades son, entre otras, el fortalecimiento de los ejidos, la solución de sus conflictos y el otorgamiento de facilidades para la inversión en el sector rural."

Asimismo, el Lic. Porte Petit destacó que "la nueva etapa del campo dio comienzo con las reformas constitucionales de 1992 y dijo que la Ley Reglamentaria de la materia del artículo 27 de la Carta Magna, proporciona un sentido diferente a la Procuraduría Agraria, al Registro Agrario Nacional y a los propios Tribunales, dando como resultado una visión moderna de la integración del campo a la vida económica del país." Subrayó que "un indicador muy claro del desarrollo rural lo es la seguridad en la tenencia de la tierra, gracias a la cual se ha incrementado la producción del campo con miras a lograr la soberanía alimentaria dentro de un marco donde impere el estado de Derecho; estos beneficios también han permitido que nuestro país sea exportador de productos agropecuarios a los mercados de otros países de América y de Europa."

Finalmente, el titular de la Institución expresó que "el Derecho Agrario es un factor esencial para mantener la paz pública y el desarrollo económico nacional, de ahí la importancia de su difusión", por lo que exhortó a los diplomados para que continúen por el camino de la superación académica y la excelencia en su desempeño laboral y reiteró su compromiso de colaborar asiduamente en la celebración de actos de esta naturaleza.



CEREMONIA DE INAUGURACIÓN DEL
DIPLOMADO EN DERECHO AGRARIO,
CELEBRADA EN LA ANTIGUA ESCUELA DE JURISPRUDENCIA



**LIC. LUIS OCTAVIO PORTE PETIT MORENO,
MAGISTRADO PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO,
EN LA CLAUSURA DEL DIPLOMADO EN DERECHO AGRARIO**



LA PLANEACIÓN URBANA Y EL NUEVO MARCO NORMATIVO AGRARIO*

LIC. LUIS ÁNGEL LÓPEZ ESCUTIA
MAGISTRADO NUMERARIO DEL
TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

INTRODUCCIÓN

Entre los fenómenos sociales de mayor complejidad que tiene que enfrentar la sociedad actual, están el del crecimiento urbano desordenado, el del aglomeramiento incontrolado en las ciudades, y el del cambio y tránsito de la vida rural o la urbana, con todos sus desequilibrios.

Los resultados benéficos o perjudiciales del crecimiento urbano afectan los objetivos esenciales de todo esfuerzo de desarrollo, o sea, al hombre, la calidad de su vida y del medio ambiente en que se desenvuelve. De ahí que el desarrollo urbano y el rural son propósitos que deben buscarse y orientarse simultánea y paralelamente dentro de la perspectiva global del desarrollo económico y social y no de manera aislada, puesto que son componentes de un todo que es el desarrollo nacional.

*Conferencia dictada en el Coloquio de Justicia Agraria celebrado en noviembre de 1996 en la ciudad de Guanajuato, Gto.

La visión de esta realidad captada como problema, y el imperativo de nuevos enfoques para su análisis y solución integral, surgieron como prioridad en la década de los setenta, en que se planteó la necesidad de establecer un marco constitucional y reglamentario para la planeación de los asentamientos humanos y el reordenamiento territorial del país.

MARCO CONSTITUCIONAL Y REGLAMENTARIO PARA LA PLANEACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

Bajo esta perspectiva, la iniciativa de reformas a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución planteaba que el desequilibrio regional, el ritmo creciente de la tasa demográfica del país, la migración incontrolada de los habitantes del campo a la ciudad, generados por la presión poblacional, son entre otros factores, los hechos fundamentales que han ocasionado en muchas de las ciudades de la República, controversias sobre la tenencia de la tierra, posesiones al margen de la ley, insuficiencia de servicios públicos, contaminación ambiental, deterioro ecológico, especulación con los terrenos y, en general sistemas y subsistemas de ciudades que provocan un rendimiento decreciente en la inversión de los recursos públicos y privados, además de los consiguientes problemas de orden político-social.

La actualidad de esta apreciación, hecha, en 1976, continúa vigente a la fecha; es evidente que los problemas del campo influyen y se reflejan en el crecimiento de los centros urbanos, y la problemática de éstos a su vez, impacta y dificulta las soluciones a las necesidades de los campesinos del país. Enfrentamos la existencia de un círculo vicioso que debe ser disuelto, a través de medidas objetivas, integrales y complementarias que respondan a un desarrollo socialmente armónico entre las regiones, los sectores y los grupos productivos del país.

Antes de 1976 en casi todos los Estados existían ordenamientos jurídicos, tales como leyes de planificación y urbanización, de fraccionamientos, de construcciones y zonificación, cuyas disposiciones legales estaban encaminadas a regular, primordialmente, aspectos de urbanización y de financiamiento de obras y no de planeación del desarrollo urbano.

De ahí que la agudización de la problemática de los asentamientos humanos; la carencia o aplicación de normas jurídico-urbanísticas en la gran mayoría de las entidades federativas; la inexistente unidad y eficacia normativa; la ausencia de planeación urbana, y la falta de coordinación en las acciones públicas en materia de desarrollo urbano que realizaban los tres niveles de gobierno, hicieron impostergable la necesidad de que el Estado mexicano, contara con una estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos, que vinculara bajo un esquema de coordinación, colaboración, concurrencia y coherencia, las atribuciones que en sus ámbitos de competencia, tienen los gobiernos federal, estatales y municipales, por lo que en 1976, se modificó la Constitución en sus artículos 27, 73 y 115.

Con las reformas y adiciones a los preceptos constitucionales antes referidos, el 6 de febrero de 1976, se inició un proceso de estudio, revisión y creación, en su caso, de aquellos ordenamientos legales que son fundamentales en la orientación de nuestro proceso de desarrollo, y que en sus principios rectores fundamentales han estado orientadas a:

Reafirmar la facultad y responsabilidad de la nación de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país, y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Establecer y hacer efectivo un esquema de concurrencias de coordinación, basado en la consideración de que la multiplicidad de elementos y competencias que inciden en el fenómeno rural-urbano, hace necesaria la armonización de las funciones que sobre esta materia se dan en los tres niveles de gobierno, en un marco de responsabilidad institucional compartida, acorde con el sentido y esencia de nuestro sistema federal.

Establecer el derecho público y la responsabilidad política que tiene el Estado mexicano para dictar las medidas necesarias a fin de ordenar los asentamientos humanos y definir adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas, y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. Esto es, al estar directamente vinculada la utilización de la tierra con las posibilidades de planear y regular el desarrollo de los centros de población, es imperativo para el Estado, el poder establecer limitaciones y modalidades a la propiedad tendiente a procurar un orden social justo, en el que la función social de la propiedad supone un límite a la misma, tanto mayor cuanto más incide su realización sobre la esfera social.

En consonancia con estos principios constitucionales, se expide en mayo de 1976, la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual, se dice, tiene por objeto: Establecer la

conurrencia de los municipios, de las entidades federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional, y la cual tenderá, se consigna, a mejorar las condiciones de la población rural y urbana, mediante: al aprovechamiento en beneficio social de los elementos naturales susceptibles de apropiación; el desarrollo equilibrado del país, armonizando la interrelación de la ciudad y el campo; la distribución equilibrada de los centros de población en el territorio nacional; y, la regulación del mercado de los terrenos, entre otros.

Asimismo, este ordenamiento reglamentario establece para la consecución de tales objetivos, un Sistema Nacional de Planeación de los Asentamientos Humanos integrado por: el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, los Planes Estatales de Desarrollo Urbano; los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, y los Planes de Ordenación de las Zonas Conurbadas, los cuales deben ser debidamente registrados y publicitados para su observancia y garantía de seguridad jurídica.

Como es sabido, a partir de la reforma constitucional descrita, y con apego a las directrices contenidas en la Ley General de Asentamientos Humanos, las legislaturas de todas las entidades federativas expedieron entre 1976 y 1977, sus respectivas leyes locales de desarrollo urbano, con lo que quedó integrado, en todos sus niveles, la estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos en México.

CORRELACIÓN DEL MARCO JURÍDICO AGRARIO CON LA PLANEACIÓN URBANA

Con motivo de la reforma constitucional y de la expedición de la legislación reglamentaria antes descrita, se promovieron reformas y adiciones a diversos ordenamientos legales, entre ellos, a la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada el 16 de abril de 1971, y reformada el 17 de enero de 1984.

En lo general, puede afirmarse que el artículo 27 constitucional, y la Ley Federal de Reforma Agraria, hoy derogada, contenían principios normativos tuteladores de la propiedad y de los derechos de los núcleos agrarios, en los que el margen de decisión y acción de éstos sobre el destino de la tierra, era mínimo, ya que invariablemente debía darse la intervención, autorización y trámite en los procedimientos correspondientes, por parte de las autoridades agrarias.

Este régimen especial o de excepción de regulación de la propiedad ejidal o comunal, y su correlación limitada con la planeación urbana, lo ejemplifican, entre otras, las disposiciones siguientes:

“ART. 52. Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto, no podrán en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte...”

“ART. 53. Son inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquiera actos de las autoridades municipales, de los estados o federales, así como los de las autoridades judiciales, federales o del orden común, que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o

parcialmente de sus derechos agrarios o los núcleos de población, en contravención a lo dispuesto por esta Ley"

En este contexto, como caso de excepción en que se permite destinar parte de los terrenos del núcleo de población agraria, para destinarlos al asentamiento humano de los propios ejidatarios o de terceros interesados en avecindarse, adquiriendo derechos de propiedad, lo regula el capítulo tercero del título segundo de la Ley, relativo a las "Zonas de Urbanización", en el cual destacan los elementos normativos siguientes:

Toda resolución presidencial dotatoria deberá determinar la constitución de la zona de urbanización ejidal, que se localizará preferentemente en tierras que no sean de labor. Cuando el poblado ejidal carezca de fundo legal constituido o de zona de urbanización, por resolución, la Secretaría (SRA) procederá para que los terrenos ejidales ocupados por el caserío queden legalmente destinados a zona de urbanización (Art. 90).

Para la localización o ampliación de la zona de urbanización, se tomará en cuenta la opinión de la SEDUE, y justificar la necesidad efectiva de disponer de predios ejidales, previendo el establecimiento de reservas, usos y destinos de las áreas o predios, para su crecimiento, mejoramiento y conservación (Art. 91).

Las zonas urbanas ejidales se deslindarán y fraccionarán, reservando áreas para servicios públicos, con la intervención que corresponda de

la SRA, SEDUE y de los Estados y Municipios competentes (Art. 92).

Todo ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente, como patrimonio familiar, un solar en la zona de urbanización. Los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados a terceros, previa aprobación de la SRA. Esta expedirá los certificados de derechos y en su caso, los títulos de propiedad correspondientes (Art. 100).

No obstante estas previsiones de la legislación agraria, tendientes a armonizar y dar orden al asentamiento humano de los núcleos ejidales y comunales, y a facilitar la dotación de servicios básicos que éstos requieren; así como a compatibilizar su permanencia, particularmente de aquellos ejidos cercanos a los centros de población urbanos, con las necesidades de planeación y reordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano, sabemos que en las últimas décadas, se ha acentuado el fenómeno de los asentamientos humanos irregulares en terrenos ejidales y comunales, originados por invasiones o venta ilegal de terrenos ejidales o comunales, lo que captado como fenómeno de hecho consumado, condujo al legislador al imperativo de establecer normas y procedimientos especiales para la desafectación total o parcial de predios ejidales o comunales, del régimen agrario, para su incorporación legal al régimen urbano, con fines bien sea de regularización de la tenencia ilegal, de obras y servicios públicos o bien para el crecimiento urbano. Para tal efecto, la Ley Federal de Reforma Agraria derogada, en su capítulo VIII, sobre la "Expropiación de bienes ejidales y comunales", establecía:

Las causales de utilidad pública necesarias de justificación para considerar procedente la

expropiación. Aún cuando dentro de ésta, no figuraba expresamente la regularización, la fracción VI del artículo 112, señalaba como fundamento vinculado a esta acción "...La fundación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población cuya ordenación y regulación se prevea en los planes de desarrollo urbano y vivienda, tanto nacionales como estatales y municipales". También se remite a las causales que prevean las leyes especiales dentro de cuyo supuesto estaría la Ley General de Asentamientos Humanos.

A mayor abundamiento, la Ley reglamentaria derogada, que nos ocupa, en su artículo 117, señalaba que cuando el objeto de la expropiación sea la regularización de las áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares, éstas se harán, en su caso, en favor de la CORETT, o bien de la SEDUE, según se determine en el decreto respectivo.

En las demás normas de este capítulo se regulaban los aspectos vinculados con la indemnización, diferenciando si se trata de expropiación total o parcial de la superficie que comprende el ejido o comunidad, así como el destino final que se daría a los bienes expropiados.

NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL Y REGLAMENTARIO EN MATERIA AGRARIA

El reconocimiento del pleno dominio y el derecho de propiedad, de los núcleos de población y de los ejidatarios y comuneros, en su caso, sobre sus tierras, así como la libertad de decidir sobre la organización y la forma en que éstas deben

cumplir su función social productiva, constituyen entre otros, dos principios medulares en que se sustenta la trascendencia de las reformas constitucionales y de la nueva Ley Reglamentaria Agraria.

En este contexto, y en relación al tema de la planeación urbana que nos ocupa, cabe señalar, algunos de los nuevos elementos y principios que habrá que considerar para el replanteamiento y orientación en su caso, de las facultades que en esta materia tendrán que ejercer en el futuro inmediato los gobiernos locales, en un marco de coordinación y concertación con los núcleos agrarios y, en menor grado, con las autoridades agrarias.

En materia constitucional, destacan los elementos siguientes:

Se reconoce y se postula la protección sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas, de los núcleos de población ejidales y comunales.

Se señala que la ley protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común; que asimismo, fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la Asamblea Ejidal otorgará al ejidatario, el dominio pleno sobre su parcela, en la inteligencia de que en caso de enajenación de parcelas, deberá respetarse el derecho de preferencia que prevea la propia ley.

Por su parte, en la nueva Ley Agraria, reglamentaria del artículo 27 constitucional, entre las innumerables innovaciones normativas que establece, y que se vinculan a la planeación urbana, destacan las siguientes:

Se reconoce a los ejidos personalidad jurídica y patrimonio propio, y su calidad de propietarios de las tierras dotadas o adquiridas por otro título.

Se precisa que el ejercicio de los derechos de propiedad, en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables. Para tal efecto, el Ejecutivo promoverá la coordinación de acciones con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus correspondientes atribuciones, para la debida aplicación de esta ley.

Que los ejidos operarán de acuerdo con su reglamento interior, con las únicas limitaciones que disponga esta ley.

Se confieren derechos a los avecindados del ejido, y se prevé la conformación de juntas de pobladores, con ejidatarios y avecindados, las cuales deberán informar y opinar sobre las necesidades que existen sobre solares urbanos o los pendientes de regularización, entre otras.

Se confiere a la asamblea de ejidatarios, como órgano supremo del ejido, entre otras facultades:
a) señalar y determinar las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal, así como la localización y relocalización del área de

urbanización; b) reconocer el parcelamiento económico o de hecho, y la regularización de tenencia de posesionarios; c) aprobar la terminación del régimen ejidal cuando, previo dictamen de la Procuraduría Agraria, solicitado por el núcleo de población, se determine que ya no existen condiciones para su permanencia.

Se determina, que las tierras ejidales, por su destino, se dividen en: tierras para el asentamiento humano; tierras de uso común; y tierras parceladas.

En su apartado sobre la delimitación y destino de las tierras ejidales, se faculta a la asamblea para que al determinar el destino de las tierras ejidales, además de regularizar la tenencia de los posesionarios, en su caso, reserve las extensiones de tierra necesarias para el asentamiento humano, a partir del plano general del ejido o que elabore el RAN.

En su sección cuarta, intitulada "De las tierras del Asentamiento Humano" se determina:

a) Que las tierras destinadas al asentamiento humano integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, la cual está compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal.

b) Que las tierras destinadas por la asamblea, al asentamiento humano, son el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables, por lo

que cualquier acto en este sentido es nulo de pleno derecho. Sin embargo, el núcleo podrá aportar tierras al municipio o entidad para los servicios públicos.

c) Que para la localización, deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización y su reserva de crecimiento, se requiere además de la observancia de la normatividad y leyes aplicables, la intervención de las autoridades municipales y se ajustarán a las normas técnicas que emita la SEDUE. (Art. 66).

d) Que la extensión de los solares será determinada por la asamblea, con la participación del municipio competente, y de conformidad con las leyes aplicables en materia de fraccionamiento, y atendiendo a las características, usos y costumbres de cada región. La asignación la hará la asamblea, a los ejidatarios, conforme al plano aprobado por la misa e inscrito en el Registro Agrario, el cual expedirá los certificados que serán los títulos oficiales.

e) Los solares excedentes podrán arrendarse o enajenarse a terceros que deseen avecindarse.

f) La propiedad de los solares se acreditará con los certificados y los actos subsecuentes se regirán por el derecho común, para lo cual los títulos deberán inscribirse en el Registro de la propiedad correspondiente.

En el apartado sobre tierras parceladas (Sección Sexta) se determina que los ejidatarios que con autorización de la asamblea, decidan asumir el pleno dominio sobre sus parcelas, el RAN las dará de baja de sus registros, expedirá los títulos

de propiedad respectivos, los que serán inscritos en los registros públicos de la propiedad correspondientes, hecho lo cual, dichos predios quedarán sujetos a las disposiciones del derecho común (Arts. 81 y 82).

En el mismo capítulo II, sección séptima, titulado "De las tierras Ejidales en Zonas Urbanas", y que encuadra en el supuesto de ejidos enclavados dentro o colindantes con centros urbanos, destacan los preceptos siguientes:

a) En caso de que un ejido esté en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos ejidales podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras, para lo cual la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano, deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos. (Art. 87).

b) Se prohíbe la urbanización de tierras ejidales ubicadas en áreas naturales protegidas, incluyendo zonas de preservación ecológica de los centros de población conforme a declaratorias vigentes. (Art. 88).

c) Para la enajenación de predios ejidales en favor de personas ajenas al ejido, y ubicados en zonas declaradas de reserva para el crecimiento de un centro de población, conforme a los planes de desarrollo urbano-municipal, se deberá respetar la preferencia (derecho) de los gobiernos estatales y municipales, establecida por la Ley General de Asentamientos Humanos. (Art. 89).

Acorde con lo anterior, en su capítulo (IV), sobre "La Expropiación de Bienes Ejidales y

Comunales", se establecen causales; y procedimientos para desafectar bienes agrarios de éste régimen en los términos siguientes:

a) Se establece como causales de expropiación, entre otras: La realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación o ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo; para la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural; y las demás causas previstas en la Ley de Expropiación y otras leyes (Ley General de Asentamientos Humanos y Ley de Desarrollo Urbano Local) (Art. 93).

b) Se estipula que la expropiación deberá tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria, y deberá hacerse mediante decreto presidencial (Art. 94).

c) Se precisa que en el caso de expropiación para regularización, en la fijación del monto de la indemnización, se atenderá la cantidad que se cobrará por la regularización, y en los demás casos, atendiendo el valor comercial de los bienes expropiados. (Art. 94).

En el título quinto, relativo a la pequeña propiedad, se establece un derecho de preferencia, después de los núcleos agrarios colindantes, en favor de los municipios, entidades federativas y de la federación, respectivamente, en la enajenación de excedentes de pequeñas propiedades (Art., 124).

En el título noveno, acerca de los terrenos baldíos y nacionales, se faculta a la Secretaría de la

Reforma Agraria a enajenar terrenos nacionales dedicados a la actividad agropecuaria o aptos para fines turísticos, urbanos, industriales o de otra índole, pero se condiciona y limita esta atribución, a que dichos bienes no sean requeridos para el servicio de las dependencias y entidades federales, estatales o municipales, y su utilización prevista no sea contraria a la vocación de las tierras (Art. 161).

De un comparativo e interpretación de los principios y regulaciones contenidas en el artículo 27 constitucional y la Ley Federal de Reforma Agraria, pueden desprenderse entre otras, las conclusiones siguientes:

1. Se tiende a eliminar la excesiva intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria, en la vida interna y decisiones de los núcleos, confiriéndose a las dependencias agrarias atribuciones amplias de asesoría, de conciliación y de vigilancia del cumplimiento de las normas agrarias, y reducidas como autoridad para incidir en el ámbito interno de los núcleos agrarios.

2. Acorde con lo anterior, se amplían los márgenes de libertad de decisión y acción de los núcleos agrarios y, de los ejidatarios individualmente, para decidir sobre su organización interna y productiva, y respecto del destino de las tierras de su propiedad, incluso para decidir la terminación del régimen ejidal.

3. Se da un paso y avance que puede ser decisivo, para evitar la venta ilegal de bienes ejidales, así como la irregularidad en la tenencia de la misma, al conferirse a la asamblea ejidal, la facultad para determinar el destino de

las tierras que no estén formalmente parceladas, hacer el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho, y regularizar la tenencia de los posesionarios o de quienes carezcan de los certificados correspondientes, tanto en tierras destinadas al asentamiento humano, como de las parceladas y para el uso común.

No obstante lo anterior, cabe destacar que este supuesto operará en los casos en que el núcleo de población existe, tiene sus autoridades constituidas y están funcionando; sin embargo, habrá que explorar soluciones para los casos, particularmente en centros urbanos, en que dichos núcleos ya no existen y las tierras están ocupadas de hecho, por asentamientos humanos irregulares, y ya han sido absorbidas por la mancha urbana.

4. Tiene una gran importancia en su perspectiva para facilitar el reordenamiento urbano planeado y regularización de la tenencia de la tierra, la facultad reservada a la asamblea ejidal, para que con la intervención precisa y limitada que la Ley y su Reglamento confieren al Registro Agrario Nacional y a la Procuraduría Agraria, promueva la delimitación de las tierras para el asentamiento humano en estrecha coordinación con las autoridades locales, así como la regularización, mediante la expedición de los certificados o títulos de propiedad en favor de los poseedores de solares urbanos (de hecho, por enajenación o por asignación de la propia asamblea) para su inscripción en el Registro Público de la Propiedad que corresponda, y su regulación a partir de ello, por el derecho común.

5. Resulta de vital importancia para la planeación y reordenamiento territorial de los centros urbanos, - la

previsión que se hace en el sentido de que los terrenos ejidales ubicados en el área de crecimiento o declarados reservados para el crecimiento de un centro de población, éstos deberán incorporarse al desarrollo urbano, atendiendo los ordenamientos y planes vigentes en la materia, y observando el derecho de preferencia que la legislación da a los gobiernos locales, para su adquisición.

Aún cuando sólo se contempla el supuesto de áreas para el crecimiento urbano, y no hay previsión expresa sobre tierras ejidales que ya han sido total o parcialmente absorbidas por la mancha urbana, consideramos que en este caso procedería la expropiación en favor de los gobiernos locales, para efectos de reordenamiento territorial, o de un desarrollo urbano planeado y armónico.

En este contexto, cabe destacar que en la nueva Ley se incluyen con mayor precisión las causales de utilidad pública para regularización de la tenencia rural y urbana, así como para el desarrollo urbano en sus diversas vertientes.

Asimismo, se señala que la expropiación se tramitará ante la Secretaría de la Reforma Agraria y se hará por Decreto Presidencial y mediante indemnización, la cual en el caso de regularización, atenderá la cantidad que se cobrará por dichas acciones, lo que da un sentido más realista que evita falsas expectativas a los ejidatarios, aunque habrá que definir los criterios en base a los cuales se garantice un mínimo de equidad a las indemnizaciones que se les cubran.

En materia de expropiación para regularización, será preciso considerar que con la nueva Ley se manifiesta la voluntad del legislador de que los gobiernos locales asuman plenamente la responsabilidad que tienen en materia de desarrollo urbano, dentro de la cual está implicado el aspecto de regularización, sin

embargo, en la Ley no se precisa expresamente, lo relativo a la previsión que contenía el artículo 117 de la anterior Ley Federal de Reforma Agraria, en el sentido de que la CORETT sería la titular o beneficiaria de las expropiaciones cuando estos tuvieran por objeto la regularización, por lo que en todo caso lo conveniente será explorar fórmulas concertadas entre las autoridades locales y federales, orientadas a que los estados se hagan cargo de las acciones en esta materia, por tratarse de bienes que al desafectarse del régimen agrario, se incorporan al desarrollo urbano y a otro régimen legal de propiedad.

PERSPECTIVAS DE LA PLANEACIÓN URBANA EN EL MARCO DE LA NUEVA NORMATIVIDAD AGRARIA

Definir éstas, implica partir de tres supuestos y respuestas básicas:

1. La necesidad de una visión orientada a armonizar y conciliar los intereses individuales o colectivos de los núcleos agrarios con los correlativos de los centros de población urbanos (gobiernos locales), desde el punto de vista ecológico y de orden en el proceso urbano.

2. Que las autoridades locales, asuman bajo una rigurosa concepción de gobierno, la rectoría, control y conducción en lo general, del proceso rural-urbano, a través de un sistema de coordinación interinstitucional con las dependencias o entidades federales, que en atención a sus competencias, deban intervenir y resolver en materias específicas.

3. El reconocimiento de que la ubicación, características y potenciales de uso de las tierras en que están asentados los núcleos agrarios, deben tener un tratamiento diferenciado en función de los objetivos y políticas de planeación urbana de los centros urbanos.

En este orden de ideas y considerando el marco general actual de la problemática urbana y social, podrían identificarse sólo a manera de ejemplo, como elementos y zonas de interés diferenciado:

A) Las zonas o áreas de terrenos agrarios con valor relevante desde el punto de vista ecológico o no urbanizables a mediano y largo plazos.

B) Las zonas y superficies agrarias en que los asentamientos humanos irregulares han propiciado un avance irreversible de la mancha urbana, y en los que la presión y demanda de tierra sobre las áreas libres, hace conveniente al corto plazo, su incorporación al desarrollo urbano controlado e inducido en forma planeada.

De coincidir en lo anterior, ello implica análisis, definición de soluciones y acciones de gobierno diferenciadas en tiempo y espacios. Asimismo, la evolución y características del conflicto agrario, así como del enfoque y solución que deba dárseles atendiendo el interés y objetivos de la planeación urbana, exige la adopción de una concepción y estrategias en las acciones tanto de naturaleza correctiva como preventiva de los conflictos, así como para una adecuada planeación urbana.

1. ZONAS DE RELEVANTE VALOR ECOLÓGICO O NO URBANIZABLES

1.1. Acciones Correctivas y Preventivas:

- A) Identificar los principales conflictos y dar prioridad a una solución concertada y legal.
- B) Inhibir la inercia de los fenómenos de invasión, venta ilegal u otros mediante:

Divulgación de su destino declarado formalmente como zonas de preservación, protección o restricción que éstos tienen desde el punto de vista de planeación urbana.

La implementación, concertación y ejecución de programas de desarrollo, fomento y estímulo económico que beneficien efectivamente a los miembros de los núcleos agrarios, con derechos en esas zonas.

La aplicación de políticas de intención firme, que desalienten la invasión, venta ilegal u otros actos que tiendan a generar situaciones de hecho e irreversibles, en esas zonas rurales.

2. ZONAS AGRARIAS URBANIZABLES Y/O CON ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES

2.1. Acciones Correctivas:

- A) *A partir de la definición de que previa identificación y censo de zonas a regularizar,*

concluye el programa de regularización de bienes agrarios ocupados por asentamientos irregulares, aplicar una firme política institucional que desaliente la invasión o la venta ilegal de parcelas agrarias.

B) En el caso de áreas agrarias libres urbanizables, establecer políticas y mecanismos que permitan a la autoridad local decidir como órgano competente, el destino final de esas tierras, así como el cuándo y las modalidades de los proyectos urbanos a realizar. Para ello, será conveniente ponderar si el gobierno local de que se trate, controla esa tierra, vía expropiación o adquisición ejerciendo su derecho de preferencia que le confiere la Ley Agraria (riesgo especulativo), y estableciendo en su caso, mecanismos de participación en los que concurren los núcleos agrarios, particulares y el propio gobierno (empresas inmobiliarias sociales).

Estas reflexiones aisladas, plantean sólo algunas posibilidades y perspectivas amplias que abre el nuevo marco jurídico agrario, sin embargo, consideramos conveniente señalar que no obstante lo avanzado de nuestra legislación urbana, se precisa su actualización y modificación en muchas de las legislaciones locales en materia de desarrollo urbano, puesto que la dinámica agraria de los asentamientos humanos y del proceso de urbanización, exigen que los ordenamientos jurídicos que los regulan, sean vigentes en cuanto realidades actuales, y algunos de los ordenamientos locales se han quedado a la zaga en aspectos que otras legislaciones ya han perfeccionado.

Es preciso actuar con la convicción de que la planeación de los asentamientos humanos, es una actividad nacional, continua e

institucional. Es nacional porque compromete a los tres niveles de gobierno; es continua, porque sólo puede entenderse como un proceso permanente para ajustarse constantemente a la realidad; y, es institucional, porque se traduce en acciones de todos los sectores que tienen efectos concretos en los asentamientos humanos, dentro de los cauces institucionales y normativos que establece nuestro Estado de Derecho.

Por lo que en este contexto, adquiere gran relevancia el imperativo, en el ámbito local, de realizar una adecuada y oportuna elaboración, ejecución y control de los planes de desarrollo urbano, para que éstos no sean meros documentos académicos, o planes decorativos, dado que en la medida que se respeten y ejecuten adecuadamente dichos planes, su contenido y objetivos se cristalizarán en acciones, obras y servicios y, por lo tanto, en un orden rural y urbano con mayores niveles de bienestar para la población.



LIC. LUIS ÁNGEL LÓPEZ ESCUTIA,
MAGISTRADO NÚMERARIO DEL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

EL OBJETO DE LA PRUEBA EN EL PROCESO AGRARIO*

LIC. MARCO ANTONIO DÍAZ DE LEÓN
MAGISTRADO UNITARIO DEL
TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

GENERALIDADES

Agradezco al señor Presidente de este Tribunal Superior Agrario, Licenciado Luis Octavio Porte Petit, su amable invitación para intervenir en este importante evento con la exposición sobre el *objeto de la prueba*.

Es, naturalmente, un honor poder participar en este gran foro de juristas, de conocedores del moderno Derecho Agrario, y de compartir este presidium con la presencia de Magistrados del Tribunal Superior Agrario, para buscar el intercambio de ideas sobre la materia procesal y, en particular, sobre la prueba como lo hicimos el año pasado.

Pero, además, como apunte de nuestra historia, de la Historia de los Tribunales Agrarios, es oportuno destacar que aquí en este foro y en este acto se encuentran, deberán encontrarse, siempre, los mejores conocedores de estas jóvenes instituciones agrarias que apenas surgen hace tres años, es decir en 1992, pues yo no

*Conferencia dictada el 19 de mayo de 1995, en el Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez".

concibo que en esta materia pudiéramos voltear a etapas anteriores, y no me refiero sólo a la Secretaría de la Reforma Agraria, a las Comisiones Agrarias Mixtas o a los antiguos tratadistas de estas disciplinas -hoy importantes historiadores de nuestra asignatura-, sino a todo ese sistema caduco de justicia mere administrativa existente antes de 1992, dado, actualmente, es indudable que es precisamente en estos Tribunales Unitarios Agrarios, en sus Magistrados, en sus Secretarios de Acuerdos y de Estudio y Cuenta, donde surge el debido proceso, donde se hallan los modernos concedores, cultivadores y tratadistas del nuevo Derecho Procesal Agrario y, para muestra, entre otras muy importantes, me basta aludir a la reciente y magna obra de Derecho Procesal Agrario del Dr. Sergio García Ramírez¹.

Desde luego, buscaremos llegar aquí al meollo de la prueba, pero ello lo haremos antes de abordar nuestro tema; lo intentaremos dentro de la generalidad que representa la prueba para todo el derecho procesal, sin pretender circunscribirnos en este inicio del estudio, pues, sólo a la cuestión agraria, no porque la cuestión agraria no requiera de la teoría de la prueba o porque esta área no tenga necesidad de medios de demostración, sino porque, como veremos, la doctrina de la prueba supera los alcances inclusive de toda el área procesal, dado, su relevancia se deja sentir en todas las áreas del derecho y, más aún, podemos señalar que la prueba rebasa al sistema jurídico, pues, corresponde su indagación a la filosofía, dentro de la rama de ésta llamada teoría del conocimiento.

Con estas pequeñas introducciones, con la venia de nuestro Presidente Lic. Luis Octavio Porte Petit, debemos iniciar nuestro tema, pero sobre la base, pues, de que en esta introducción no estoy tratando cuestiones relacionadas con acciones específicas o

¹GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Elementos de Derecho Procesal Agrario*, México, Porrúa, 1993.

cuestiones que implícitamente corresponden únicamente al Derecho Procesal Agrario.

Vamos a hablar del derecho y de la prueba en un ámbito superior; en un ámbito de ciencia, o sea precisamente en un plano de ciencia jurídica y, dentro de ésta, a la procesal.

Es decir, la prueba interesa a todo el derecho y no únicamente al catalogado de procesal.

Recordemos que las normas jurídicas se distinguen de las restantes reglas de conducta, como las morales, las del trato social o aun las religiosas, por una particularidad, que es la *coacción*, elemento tal que sólo se da en la normatividad del derecho y que consiste en compeler al obligado a cumplir con el deber normado, inclusive en contra de su voluntad, por medio de la autoridad y de la ejecución forzada.

Y es precisamente por esta cualidad que todo el campo jurídico requiere de la prueba, pues es lógico que antes de imponer la sanción jurídica es necesario demostrar que el obligado en la norma infringió el deber establecido en la misma.

Esto es, sin la prueba, la aplicación de la sanción sería obnubilada, sin posibilidad de saberse si se aplica de manera adecuada o incorrecta, pues faltaría la demostración del presupuesto de la violación a la obligación establecida en la norma.

Sin embargo, debemos aceptar también que, en el campo jurídico, es en la materia procesal donde más se ha indagado en el tema de la prueba, porque el objeto principal de dicha disciplina lo es la justicia, la impartición de ésta en el proceso donde el juzgador, como aquí en el caso de los tribunales agrarios, para resolver los litigios de manera justa y en sentencia definitiva,

requieren neluctablemente del criterio de la prueba para dar la razón a quien, con sus pruebas y en justicia, hubiera persuadido al magistrado de que la posee.

Y es que aún dentro de los regímenes oligárquicos o totalitarios nunca se ha dejado ni creo que se dejará de hablar acerca de la justicia, de la prueba de ésta, por que los sucesos a que se refiere y las cuestiones que plantea son, precisamente, los mismos que determinan la propia condición humana.

Se debe a que racionalmente y de hecho, la justicia está indisolublemente ligada a la idea de libertad, enmarcada ésta, obviamente, dentro de una tolerancia que permita la convivencia social. Por lo mismo, así como hay dos formas de considerar la condición humana, una filosófica y metafísica, otra empírica y sociológica, la justicia puede ser explicada y probada, ya en el campo del razonamiento abstracto, ya partiendo de las realidades concretas de la vida política.

No parece necesario ahondar aquí sobre las disquisiciones procesales o filosóficas hechas para explicar la esencia o trascendencia de la justicia y su implicación para el individuo, la sociedad o el Estado. Más bien, nos parece de mayor relevancia aludir a la justicia en el plano experimental, como desideratum del hombre que busca su liberación de todas las formas de corrupción y de arbitrariedad.

En este sentido, a menudo se habla de que la justicia debe ser pronta y expedita; de que la justicia debe ser gratuita; de que las leyes adjetivas deben ser suficientes para que el proceso sirva a la justicia; de que en los códigos procesales se debe establecer este o aquel sistema de prueba, para que en el proceso las partes puedan demostrar sus pretensiones y se haga justicia a quien le asista la razón en el fallo definitivo; y en fin, de la justicia se habla casi

siempre para hacerla gravitar sobre lo objetivo de la ley, de la prueba o del proceso.

INTRODUCCIÓN

Lejos ya de las pruebas ordálicas y de las monarquías absolutistas donde la justicia era utópica o ilimitada la potestad de juzgar, en las democracias modernas el pueblo, soporte el poder político, es puesto en condiciones de ejercer directamente dicha potestad o, al menos, de controlar su ejercicio.

En la práctica, aparentemente, el problema de la jurisdicción y de la justicia, se reduce al establecimiento de instituciones procesales, gracias a las cuales los órganos de gobierno quedan subordinados al principio de legalidad plasmado en la Constitución. Es sabido, por lo demás, que un enunciado tan genérico encubre temibles dificultades.

Mientras por un lado no se limite el poder jurisdiccional en su actuación procesal, se establezca un adecuado sistema de prueba y se permita recurrir sus resoluciones, inclusive por vía de amparo y, por el otro, no se reconsidere la dignidad y situación política del poder judicial, en el fondo, la humanidad no habrá salido de esa etapa antidemocrática y de legislación demagógica de que se valieron algunos Estados para hacer leyes y hablar de la justicia, pero sin aplicarla.

Por lo mismo, para arribar a conclusiones útiles para el Estado de Derecho y la justicia, el análisis de toda esta temática debe partir de un estudio serio del proceso, empero sin llegar al extremo de pretender tocar aquí su naturaleza jurídica, porque nos saldríamos del tema.

Para los iniciados en el estudio del derecho procesal no se necesita de mayor indagación para saber que sobre el tema de la naturaleza del proceso se ha hablado mucho y, acaso, no menos se ha escrito también por muchos sin que a la fecha se haya llegado a obtener una definición satisfactoria para todos sobre la esencia de tal figura.

Nosotros, aquí, no insistiremos acerca de tan importante cuestión, de la cual habremos de prescindir, no tanto porque no nos interese el intento de explicar lo que en doctrina procesal el proceso sea, cuanto porque a sabiendas de que en la práctica judicial el proceso tiene realidad sea cual fuere su concepción, para el caso, y acerca de la noción que del mismo aquí trataremos, nos importa tan sólo lo que dentro de él se efectúa como es el caso del objeto de la prueba.

Nos atañe la idea corriente del proceso; la que de inmediato nos conecta y hace pensar en el Tribunal; la que de primera intención permite que se presente el proceso como una forma de resolver los litigios de manera pacífica, justa, por obra de la jurisdicción; es decir, como un sistema ordenado y coherente de reglas jurídicas que sirven para adquirir un conocimiento cierto de los hechos, que como su objeto en él se debatan, así como para despejar la incertidumbre del derecho que en definitiva se deba aplicar por motivo de tales hechos.

En esta noción dialéctica del proceso, teóricamente compleja no obstante la aparente sencillez de su presentación empírica, se compendian los dos polos sobre los cuales gira todo el quehacer procesal. Por lo tanto, no otra cosa se hace menester que procurar centrar su explicación en la contradicción fáctico-jurídica y en la solución justa de dicha contradicción; más aún, en el intento de solucionarla.

Del proceso, pues, sea agrario, civil o penal, por ejemplo, podemos decir que supone un dualismo estructural en que coinciden para su dilucidación las cosas y las ideas, los hechos y el derecho: son dos, y sin embargo se reduce a una, pues, se funden en una sola y misma cuestión que el proceso trata de resolver.

A partir de aquí y de fijar nuestra atención en este punto, veremos que el proceso pasa de ser un método de debate, a ser en sí mismo un debate en el que se asientan las tesis y antítesis sostenidas por cada una de las partes; es de comprenderse que ambas afirmaciones se van desarrollando ulteriormente en un cambio continuado de facetas probatorias, hasta que, su aproximación a la persuasión, produce como resultado la síntesis que une el contenido de verdad o falsedad de cada una de aquéllas en la mente del juzgador; sigue de aquí la labor de subsunción jurídica que realiza el Tribunal en el enlace de esa síntesis particular y concreta con la hipótesis abstracta y genérica establecida en la ley sustantiva.

Los hechos y el derecho a aplicar son, pues, los ingredientes objetivos esenciales con que se hace el proceso; de disgregar estos elementos, observamos que dentro del proceso tal parece que la aplicación del derecho no se ofrece como su problema fundamental o, si se quiere, el que representa su mayor dificultad. Con independencia del suficiente saber jurídico que se supone posee todo buen juez, dejando a un lado lo relativo a las lagunas del derecho, podemos aseverar que por lo regular en la positividad todo derecho sustantivo contiene previsiones suficientes y adecuantes a los hechos de los litigios que regulen y que dan su solución. En la materia agraria los artículos 2° y 167, de la Ley relativa, establecen la supletoriedad de otras leyes como la civil o la mercantil, por ejemplo.

Es decir, sabemos que si una pretensión no estuviera reglada por ese derecho, por este hecho, dicha pretensión acaso no tanto

carecería de derecho, cuanto de relevancia jurídica para el proceso; no es el derecho, pues, a nuestro modo de ver, el obstáculo primordial del susodicho proceso.

Consecuentemente, consideramos que no es el resultado del derecho lo que más debería preocupar a los abogados; dentro del proceso, para el magistrado, las partes, el Estado, la sociedad y la justicia, deberían interesar más los hechos y su conocimiento cierto, por ser éstos, precisamente, los antecedentes que justifican la aplicación justa del derecho.

Significa que para el proceso, el substrato fáctico le constituye su objeto y partícula principal; es más, traducido el hecho a pretensión jurídica, vemos que ésta adquiere una influencia decisiva en la tarea pública de administrar justicia, al grado de que todo el montaje jurisdiccional fue creado por ella y para ella; por la pretensión se estatuyó a la acción como medio de llevarla al tribunal; por lo consiguiente, la jurisdicción se estableció como poder para decidir sobre ella; y como consecuencia, finalmente, el proceso fue creado para constatar su procedencia.

La dificultad mayor a la que se enfrenta el proceso es, pues, la del conocimiento de los hechos y a la prueba de éstos. Todo ello constituye el tema de esta conferencia, o sea, el objeto de la prueba.

JUSTICIA AGRARIA

Hablar a ustedes del proceso, de la prueba o de la justicia, pues, es hablarles de un largo camino del Estado de Derecho en busca de la justicia; es hablarles de la voluntad de los gobiernos democráticos, como los que nos han antecedido desde el inicio de nuestra Revolución de 1917, por establecer un sistema de justicia

agraria que diera seguridad, que le diera certeza en el campo a sus legítimos titulares, y que sirviera a resolver sus litigios por obra de la jurisdicción.

Por ello, si desde sus inicios se ha pensado en que la justicia agraria debe ser jurisdiccional, hoy doblemente no sólo lo pensamos, sino, que lo vivimos.

Dejamos atrás una etapa acaso llena de heroísmo, aunque de seguro llena de múltiples vicisitudes e injusticias, donde, por ejemplo, la Secretaría de la Reforma Agraria o las Comisiones Agrarias Mixtas, administrativamente resolvieron y sancionaron como pudieron conflictos entre ejidatarios, campesinos y comuneros.

Hoy, después de ese sistema administrativo que ya había dado todo de sí, los litigios se resuelven a través del rigor y seguridad que otorga el vigente artículo 27 constitucional, que instituye los tribunales agrarios y el relativo proceso: únicos caminos por los cuales siempre debió haber transitado esta justicia.

Por ello, como antes ya dije, aquí no podemos voltear atrás, sino, inversamente, debemos ver no sólo en dónde estamos, sino a futuro, hacia donde iremos, pues ustedes los aquí presentes deben asumir la responsabilidad histórica de ser los pioneros de la justicia agraria, los verdaderos procesalistas de esta rama social, pues este es el esperado primer Tribunal, que surge como transición jurisdiccional en la impartición de esta justicia.

Y debemos sentirnos no únicamente orgullosos, sino, sentirnos parte de esta Historia moderna que empieza a dejar huella ya en el campo, que empieza a dar los primeros productos finales como son las ejecuciones de sus sentencias y elaboración de los correspondientes planos, que más que títulos de propiedad

agraria, son cuestiones que van a dar a los campesinos la auténtica confianza en la tenencia de la tierra.

Así, pues, el Tribunal Agrario se ofrece hoy y hacia adelante como una institución de justicia pronta, que en base a la ley impartimos todos aquí, como representantes *sui géneris* que por antonomasia debemos conocer con profundidad la materia procesal y en particular el derecho probatorio que le es relativo.

OBJETO DE LA PRUEBA

Para los iniciados en el estudio de derecho procesal no se requiere de mayor indagación, para saber que sobre la prueba se ha hablado tanto y por tantos, que su tema se quiebra en facetas, en múltiples opiniones discordantes, como si a través de un prisma pudiéramos pasar la luz del saber procesal.

Y es la fecha en que aún no se han podido poner de acuerdo los procesalistas, por las razones que aquí vamos a dar.

En esencia, la prueba no es un tema del derecho procesal; como ya antes hemos afirmado², la prueba trasciende a este campo para situarse en el conocimiento científico, en una parte de la filosofía denominada teoría del conocimiento, el cual, por su amplitud, no podemos abordar del todo en esta modesta conferencia, cuando menos modesta en tiempo.

Sin obstar a lo anterior, haremos sin embargo también el esfuerzo de ver la prueba desde el punto vista común y corriente del proceso; desde aquella idea que nos conecta de inmediato con

²DÍAZ DE LEÓN, Marco Antonio. *Tratado sobre las Pruebas Penales*, México, Porrúa, 1992.

el Tribunal, con aquella concepción que de entrada nos permite ver de cerca la sentencia que resuelve el conflicto de intereses mediante fallo definitivo que adquiere la calidad de cosa juzgada, característica propia únicamente del poder jurisdiccional.

En esta noción dialéctica del hecho y de lo eidético, de lo científico y de lo fáctico del proceso, teóricamente compleja no obstante la aparente sencillez de su presentación empírica, se contemplan los dos polos sobre los cuales gira todo el quehacer procesal.

De disgregar estos polos veremos que son los hechos y las ideas las que llegan al proceso, son los hechos y el derecho lo que se dilucida en una instancia de cualesquiera índoles procesales y es, precisamente, en estas dos situaciones donde la prueba juega una situación importante en tanto que supone la intervención del Tribunal quien, a través del fenómeno de la subsunción jurídica, por medio de las pruebas, se persuade y decide a cuál de las partes le corresponde la razón, para tutelarla en el fallo definitivo.

De esta forma, en el proceso confluyen el derecho, confluyen los hechos; y no se piense que el derecho es la parte que representa la mayor dificultad para el proceso, pues, independientemente de las lagunas que pudiera tener el mejor de los códigos procesales, independientemente de que algunos tribunales tal vez no tuvieran los suficientes conocimientos del derecho, lo cierto es que por el principio *iura novit curia* se presume que el juzgador conoce el derecho, cuando menos el nacional.

Esto es, sobre la materia jurídica siempre existirán soluciones, como ocurre en la agraria, porque se permiten supletoriedades, jurisprudencias, principios generales de derecho y hasta apoyos de costumbres autorizadas por la ley, como lo señala el artículo 4° constitucional, para poder zanjar las cuestiones jurídicas; esto, al

margen de que hoy por hoy indudablemente podemos situar a nuestros Magistrados de este Tribunal Superior y a los Unitarios como verdaderos representantes de la ciencia jurídica agraria.

Puedo decirles, pues, que no es el derecho el principal problema al que nos enfrentamos los abogados.

El problema principal al cual se enfrenta la justicia, el Estado, los Tribunales, los campesinos en este caso, o los litigantes en el proceso, es al problema de los hechos, al problema de su conocimiento cierto, al problema de acreditar y más que acreditar, de que el Tribunal se persuada que son ciertos dichos hechos, para que éste los pueda recoger y hacer valer en la sentencia que al efecto su conciencia le dicte.

Se debe que los humanos son litigiosos y mendaces por esencia, y que en muchas ocasiones deben solucionar sus litigios mediante proceso y el Tribunal; es de comprenderse que éste, al ver la dificultad del conocimiento de los hechos que aduce cada parte, se enfrenta a dos posiciones discordantes que afirman tener la razón de manera simultánea; y esa dificultad sobre el conocimiento de quien debe ser el elegido, para otorgar la razón, constituye un fenómeno dialéctico que el Tribunal va desentrañando a través de algo que conocemos como prueba y que constituye el camino único por el cual puede transitar el poder de jurisdicción. El día que la prueba pueda aplicarse sin proceso, la humanidad habrá dado un gran avance, un gran logro porque habrá quitado el *vía crucis* procesal a las partes dado, habrá despejado el camino a la justicia de ese innumerable y vulnerable trámite de actos que constituyen al proceso. Sin querer ser blasfemo, sólo Dios puede juzgar sin proceso, pero yo pienso que tal vez no sin prueba, porque sin prueba no se puede llegar a la verdad.

En resumen, pues, dejando a salvo que en algunas ramas procesales se pueda probar el derecho, los usos, la costumbre o,

inclusive, la jurisprudencia, como también afirma Armienta Calderón³, podemos establecer que el objeto de la prueba son los hechos.

PRUEBA DE LOS HECHOS EN EL PROCESO AGRARIO

Partiendo del precitado punto de vista podemos establecer, pues, que el principio general que anima al objeto de la prueba es el de que ésta recae sobre los hechos, cuestión así aceptada por el Código Federal de Procedimientos Civiles, supletoriamente aplicado a la Ley Agraria, señalante en su artículo 86 que:

“Sólo los hechos estarán sujetos a prueba, así como los usos o costumbres en que se funde el derecho”.

Sin embargo, tal enunciado precisa de algunas breves consideraciones que se traducen como excepciones al susodicho principio, dado que, como a continuación veremos, si bien es cierto que los hechos son susceptibles de prueba, también lo es que en determinados procesos no todos los hechos quedan sujetos a prueba, por la sencilla razón de que algunos de ellos, simplemente, no llegan a requerirla.

La primera excepción se refiere a que sólo los hechos relacionados con el debate procesal son objeto de prueba. Al efecto, el artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio de la Ley Agraria, establece:

³ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo. *El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano*, México, Textos Universitarios, 1979, p. 268: “Es un principio de derecho procesal que sólo los hechos deben ser objeto de la prueba. Por lo que respecta al derecho, se admite la prueba únicamente del derecho extranjero, del derecho consuetudinario y de la jurisprudencia”.

“Para conocer la verdad, puede el juzgador valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitaciones que las de que las pruebas estén reconocidas por la ley y tengan relación inmediata con los hechos controvertidos.

Los tribunales no tienen límites temporales para ordenar la aportación de las pruebas que juzguen indispensables para formar su convicción respecto del contenido de la litis, ni rigen para ellos las limitaciones y prohibiciones, en materia de prueba, establecidas en relación con las partes”.

Es de comprenderse que una vez que en el proceso agrario han quedado establecidas, tomando como guía los hechos fijados en la litis, cuáles son las circunstancias singulares controvertidas sobre las que está llamado a resolver, el Tribunal está impedido para autorizar medios de prueba tendientes a demostrar hechos ajenos a la causa sometida a su conocimiento.

Más aún, suponiendo el caso de que el magistrado llegara a obtener de manera particular cierto conocimiento directo de algún hecho relacionado con un proceso que él ventilara, no obstante ello no podría hacer mención de esta circunstancia en la causa relativa, por lo que no sólo no sería objeto de prueba tal hecho, sino que deberá olvidarse absolutamente de esa información extraprocesal en su calidad de juzgador.

Esto se debe no sólo al principio de que únicamente los hechos controvertidos son objeto de prueba, sino, también, al principio constitucional de que la impartición de la justicia agraria debe ser imparcial, como lo ordenan los artículos 17 párrafo segundo, y primer párrafo de la fracción XIX del artículo 27 constitucional.

Esta argumentación, por lo común aceptada, derivase de que todo proceso debe ceñirse al conocimiento sólo de los sucesos que en él se ventilen y, por tanto, no tienen cabida diligencias probatorias impertinentes, que tiendan a demostrar hechos ajenos a la relación procesal que se hubieran determinado en la litis.

Se origina de aquí que los medios probatorios que se pueden ofrecer y, en su caso, admitir, deben ser exclusivamente aquéllos que se relacionen con los hechos, principales o accesorios, de la demanda, de su contestación o aún reconvencción de donde derive la litis conformante de la relación de derecho agrario que se establezca entre las partes.

Las pruebas, pues, deben recaer sobre la pretensión del actor y las excepciones o defensas del demandado y, por tanto, las que no se le vinculen deben ser inadmitidas por el Tribunal, como también "es claro que se deben rechazar las alegaciones extrañas al litigio"⁴, según afirma Bonnier.

Otra excepción sería, dentro de la doctrina procesal, aquélla que se refiere a los hechos admitidos o confesados. Para los procesalistas del civil, los hechos que se admiten o bien que se confiesan se excluyen del debate procedimental y, por lo mismo, quedan fuera de la prueba.

No la requieren porque, además de estar ya aceptados, su desahogo provocaría un superfluo dispendio de tiempo y energías en detrimento de la economía procesal.

Esta doctrina llama *admisión* "a la circunstancia de no impugnar las proposiciones del adversario"⁵, o bien "cuando el demandado

⁴BONNIER, Eduardo. *Tratado Teórico y Práctico de las Pruebas en Derecho Civil y en Derecho Penal*, Madrid, Renuis, 1928, t. I, p. 81.6.

⁵COUTURE, Eduardo. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, Depalma, 1974, p. 223.

reconoce expresamente en su contestación los hechos afirmados por el actor en su demanda”⁶. A tal grado es aceptado este principio, para los procesos de corte dispositivo, que, por ejemplo, la Ley Agraria en el párrafo segundo de su artículo 180 establece:

“Confesada expresamente la demanda en todas sus partes y explicados sus efectos jurídicos por el magistrado y cuando la confesión sea verosímil, se encuentre apoyada en otros elementos de prueba y esté apegada a derecho, el tribunal pronunciará sentencia de inmediato, en caso contrario, continuará con el desahogo de la audiencia”.

Es acorde con esto lo que por su lado determina el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal en su artículo 274:

“Confesada la demanda en todas sus partes o manifestando el actor su conformidad con la contestación de ella, se citará para sentencia”.

Se deduce de lo anterior que “parecería a primera vista que, producida una confesión, nada más le queda al juez por hacer sino condenar al confeso, o, como suelo decirse, que la confesión de parte releva o exime al magistrado de acudir a toda otra prueba”⁷.

Sin embargo, esta excepción al objeto de la prueba no es absoluta en el proceso agrario, donde rige el principio de la verdad material y no sólo la formal, como lo establece el artículo 4º constitucional, el cual señala que en los juicios agrarios donde

⁶ALSINA, Hugo. *Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial*, Buenos Aires, Ediar, 1961. t. III, p. 247.

⁷DELLEPIANE, Antonio. *Nueva Teoría de la Prueba*, Bogotá, Temis, 1972, p. 118.

los indígenas sean parte "*se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley*", siendo cuando menos discutible dicha excepción de prueba incluso en el proceso civil en aquellos casos donde pudiera mediar colusión de las partes, y más aún la misma no opera en materia penal, ya que, realmente, "en el proceso penal no puede hablarse de hechos confesados o admitidos"⁸ o, al menos, existen dudas respecto de considerar fuera del objeto de la prueba a los hechos confesados.

Al efecto, debe considerarse que en la materia agraria no es difícil encontrar confesiones no verdaderas o bien que se encuentran viciadas por motivos de parentesco, amor, amistad o motivos económicos, que se producen para beneficio entre las partes. En todo caso, el Tribunal tiene libertad de valorar en conciencia, aunque siguiendo los lineamientos de los artículos 189 de la Ley Agraria y 96 del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletoriamente aplicado.

Otra excepción es la que se refiere a los hechos evidentes, porque resulta superfluo tratar de probar el hecho que produce convicción de certeza por su simple conocimiento, es decir aquél que se demuestra por sí mismo, como sería, la existencia misma del hecho cuya presencia lo revela en sí como cierto e indiscutible, según sucedería, por ejemplo, si en una parcela se aprecian los surcos de la siembra así como plantas en crecimiento, no haría falta prueba de que el campesino ha trabajado la tierra, para demostrar que no está dentro de la causal de pérdida de derechos agrarios establecida en la fracción I del artículo 85 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

⁸SILVA MELERO, Valentín. *La Prueba Procesal*. Madrid, Revista de Derecho Privado, 1963, t. I, p. 56.

Los hechos notorios tampoco requieren de prueba y el Tribunal puede invocarlos, aunque no los hubieran alegado las partes, reconociéndose como tales a las nociones de hecho que entran en la común experiencia.

Mortara⁹ opinaba que, no obstante no existir en el derecho positivo italiano de su tiempo ninguna disposición general que declarase que la notoriedad de un hecho baste para darlo por probado, éste era un principio que recibía frecuentes aplicaciones en la práctica cotidiana. Lo importante, respecto a este punto, para Mortara, es establecer qué se entiende bajo la denominación de *hecho notorio*.

La notoriedad -dice- no es, “ciertamente, el conocimiento privado que el juez tenga o crea tener acerca de los hechos controvertidos, sino, más bien, un conocimiento común, es decir, semejante al que cualquier otro juez, en análoga situación oficial, tendría o podría tener, sea por divulgación alcanzada por el hecho, sea porque la cultura ordinaria del magistrado comprende normalmente el conocimiento del mismo, ya se trate de una noticia científica o histórica”.

Así, pues, el hecho notorio no necesita de prueba, entendiéndose por tal no únicamente lo que es aceptado de manera universal, como lo serían los días del calendario, sino, también, aquello que es del común conocimiento en la entidad social donde se actúa, por que ha pasado al dominio público, aunque sea relativamente en cuanto al tiempo o al espacio: una fecha histórica, un terremoto, etcétera. Así lo establece el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles:

⁹MORTARA. *Manuale di Diritto Processuale Civile*, Turín, 1955, p. 183, cit. por Rafael de Pina, *Tratado de las Pruebas Civiles*, México, Porrúa, 1975, p. 116.

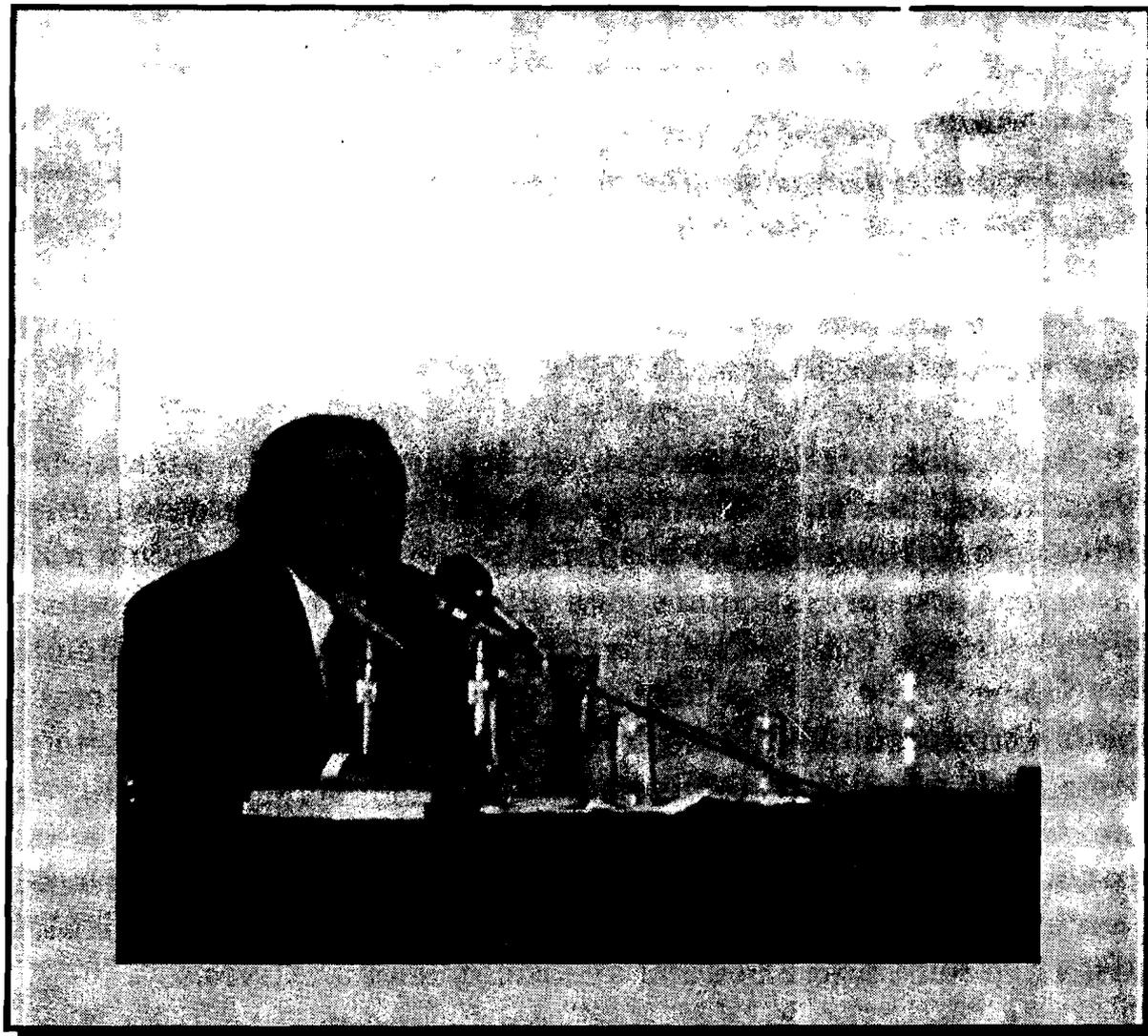
“Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes”.

No necesitan de pruebas, igualmente, los hechos sobre los cuales recae una presunción legal.

Presunción legal es una proposición normativa acerca de la verdad de un hecho. Si admite prueba en contrario se dice que es relativa o *iuris tantum*, si no la admite se denomina absoluta o *iuris et de jure*. Las presunciones *iuris et de jure* eliminan la prueba de ciertos hechos, cuya existencia contemplan por lo establecido en la ley respecto de la existencia de otros hechos, cuando éstos se hallan comprobados; es decir, de la comprobación de un hecho el legislador deduce la obligación que tiene el Tribunal de considerar que existe o no existe otro hecho, al margen de si tal circunstancia es congruente con la lógica o con el caso concreto en la realidad. Las presunciones se hallan reguladas por los artículos 190 a 196 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Y, así, habiendo abusado del tiempo que se me concedió para exponer, estimo que el tema de la prueba requiere, para su planteamiento, más que de una conferencia, de un curso que desde ahora propongo se realice en nuestro Tribunal.

Muchas gracias.



LIC. MARCO A. DÍAZ DE LEÓN SAGAÓN,
MAGISTRADO DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO
Nº. 8 DEL DISTRITO FEDERAL

RESOLUCIONES DE LA ASAMBLEA DE EJIDATARIOS O DE COMUNEROS*

DR. CARLOS QUINTANILLA YERENA**
DIRECTOR DE INVESTIGACIONES DE LA
PROCURADURÍA AGRARIA

INTRODUCCIÓN

La Ley Agraria vigente le concede a la asamblea de Ejidatarios y de comuneros una amplia gama de atribuciones, principalmente en su artículo 23, mismas que los propios campesinos no han valorado a plenitud, por lo que suelen apoyarse en distintas instituciones del sector público y organizaciones agrarias para resolver sus asuntos.

El citado artículo en sus fracciones de la I a la XIV contiene la preceptiva ínsita de veinticuatro procedimientos administrativo-interno-ejidales, que se complementan con los artículos 13 y 104, entre otros, de la misma Ley que también le otorgan atribuciones a dicha asamblea y que suman doce procedimientos, cuyos asuntos se resuelven por mayoría simple y la otra mitad en

*Febrero 1997.

**Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Curso de Perfeccionamiento en "Cooperación Internacional y Políticas de Intervención en los Países en Vías de Desarrollo", Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Estudios de Bolonia, Bolonia, Italia.

asamblea de formalidades especiales. Punto de vista práctico y sin embargo poco conocido por los sujetos agrarios a quienes directamente les concierne la aplicación de la Ley.

El objetivo principal del presente trabajo es facilitar el manejo a los miembros de los órganos de representación y de vigilancia de los núcleos agrarios respecto de las resoluciones de la asamblea. En él se sistematizan los procedimientos administrativo-interno-ejidales que se vislumbran en la Ley Agraria, no presentados explícitamente como su parte adjetiva. Se propone que esta pragmática jurídica sirva de base para que en un futuro inmediato se legisle sobre un apartado tan importante como lo es el procedimental, además del sustantivo ya existente; ello permitirá agilizar la aplicación de la justicia agraria por las distintas instituciones involucradas en la materia, principalmente los tribunales agrarios.

Como hipótesis, el concepto "administrativo-internos" comprende los asuntos ejidales y comunales susceptibles de resolverse procedimentalmente dentro de la competencia de los órganos internos, y que, por lo mismo, son actos "jurídico-administrativos" *stricto sensu* ya que crean, modifican o extinguen derechos y obligaciones de los sujetos agrarios que les otorga la Ley Agraria y el reglamento interno, o el estatuto comunal en su caso. Con lo anterior se demuestra que no se ajustan al concepto tradicional del acto jurídico administrativo¹, es decir, aquél que debe emanar del Ejecutivo, en este concepto cualquier acto del comisariado, en cumplimiento a los acuerdos de la asamblea, sería inexistente de pleno derecho, opino, *contrario sensu*.

Los actos meramente administrativos son aquéllos que en la praxis se ventilan ante las distintas instituciones del Ejecutivo

¹Me refiero especialmente a León Duguit, en su tratado de Derecho Constitucional.

Federal y que no necesitan de una sentencia, sin embargo no pierden su validez, como son verbigracia el laudo que emite la Procuraduría Agraria, el decreto expropiatorio, cuyo procedimiento se tramita en la Secretaría de la Reforma Agraria.

Como caso único de procedimiento sutilmente contencioso administrativo se aprecia el **recurso de inconformidad** contra las resoluciones del Registro Agrario Nacional que suspendan o denieguen el servicio registral. Así se desprende de los artículos 44 y 98 del Reglamento Interno del propio Registro.

En el proceso agrario o estrictamente jurisdiccional se incluyen aquéllos que se tramitan ante los tribunales agrarios, trátase del Superior, o bien de los unitarios de Distrito.

CONTEXTO JURÍDICO

En el artículo 24 de la citada Ley se menciona que para reunirse en asamblea deben ser convocados los ejidatarios por los órganos de representación interna: comisariado ejidal o por el consejo de vigilancia, en ese orden, bien a iniciativa propia o si así lo solicitan al menos veinte ejidatarios o el veinte por ciento del total de ellos. 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 para celebrar asamblea.

El número de veinte ejidatarios para solicitar que se convoque a la celebración de asamblea, que se expresa en el artículo 24 de la Ley Agraria, se interpreta que se refiere a ejidos o comunidades con ochenta miembros aproximadamente, ya que en ejidos más numerosos, veinte ejidatarios, no implican un factor real de poder dentro del núcleo. En los casos de ejidos muy pequeños, con

veinte o máximo treinta ejidatarios, será el 20% quienes soliciten la intervención de la Procuraduría Agraria para que convoque cuando exista la negativa del comisariado y sucesivamente la del consejo de vigilancia.

Estamos frente a actos administrativo-interno-ejidales de consecuencias jurídicas cuya competencia saldría de lo interno ejidal para resolverse, ya sea mediante un avenimiento o conciliación ante la Procuraduría Agraria, o bien, en el Tribunal Unitario Agrario correspondiente, cuando el asunto tome un cauce jurisdiccional.

Por su parte el artículo 26 del citado ordenamiento legal prevé que para la instalación válida de la asamblea, cuando ésta se reúna por virtud de primera convocatoria, deberán estar presentes cuando menos la mitad más uno de los ejidatarios, salvo que en ella se traten los asuntos señalados en las fracciones de la VII a la XIV del artículo 23 (L.A*), en cuyo caso deberán estar presentes cuando menos las tres cuartas partes de los ejidatarios al celebrarse la asamblea por primera convocatoria, o más del 50% en segunda; conocidas estas últimas como **asambleas de formalidades especiales**; a diferencia de las comprendidas en las primeras seis fracciones del artículo 23 de la Ley Agraria, que se identifican en la praxis como "blandas", es decir sin formalidades especiales, o de **mayoría simple**.

En el artículo 27 de la Ley Agraria se establece que las resoluciones de la asamblea se tomarán válidamente por mayoría de votos de los ejidatarios (**mayoría simple**), y serán obligatorias para los ausentes y disidentes. En caso de empate, el presidente del comisariado ejidal tendrá voto de calidad -con excepción de las asambleas de elección (Art. 37 L.A.). Cuando se trate de uno de los asuntos señalados en las fracciones de la VII a la XIV del

*Ley Agraria.

artículo 23, anteriormente mencionadas, se requerirá del voto aprobatorio de dos terceras partes de los asistentes a la asamblea, es decir las resoluciones se tomarán por **mayoría calificada**. El voto de calidad debe considerarse un acto jurídico administrativo-interno-ejidal, en tanto que propicia una decisión que puede afectar intereses de casi la mitad del total de ejidatarios.

Finalmente, el artículo 28 de la multicitada Ley especifica que en la asamblea que trate los asuntos detallados en las fracciones de la VII a la XIV del artículo 23 del mismo ordenamiento legal, deberá estar presente un representante de la Procuraduría Agraria, así como un fedatario público. Al efecto, quien expida la convocatoria deberá notificar a la Procuraduría sobre la celebración de la asamblea, con la **misma anticipación** requerida para la expedición de aquélla y deberá proveer lo necesario para que asista el fedatario público. La Procuraduría verificará que la convocatoria que se expida para tratar los asuntos a que se refiere este artículo, se hubiese hecho con la anticipación y formalidades que señala el artículo 25 de la Ley. Serán nulas las asambleas que se reúnan en contravención a lo dispuesto por el artículo 28.

En las asambleas de formalidades especiales se le dan facultades al órgano que convoque para hacer partícipe a la Procuraduría Agraria, y ésta a su vez se hará acompañar de un fedatario público. Por último la Procuraduría, que representa al Estado, es la responsable de lanzar una convocatoria sustituyendo a los órganos de representación y consejo de vigilancia, cuando se le ha vencido el término de sesenta días al consejo de vigilancia. La Procuraduría, sin perder el principio de social para lo que fue creada, está siendo parte de un proceso administrativo-interno-ejidal. La Ley, al referirse al fedatario público, considera en principio a un notario público y en segundo término a quien haga sus funciones, es decir, en aquellos pequeños municipios o poblaciones donde no haya notario público, lo sustituirán el

alcalde segundo judicial, el síndico, el juez de paz u otros, según lo contemplen las legislaciones locales.

1. FORMULACIÓN Y MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO INTERNO EJIDAL Y ESTATUTO COMUNAL (ART. 23, FRAC. I, L. A.)

La Ley Agraria le otorga la libertad a la asamblea para que elabore y apruebe su reglamento interno ejidal o el estatuto comunal, y lo refiere en sus artículos: 10, 14, 23, fracción I, 32, 55, 62, párrafo segundo, 70 y 74, párrafo segundo, que pueden resumirse de la siguiente manera: Los ejidos deben operar de acuerdo a su reglamento interno, mismo que una vez aprobado por la asamblea debe inscribirse en el Registro Agrario Nacional y debe contener las bases para la organización económica y social del ejido que se adopten libremente, refiriéndose al respeto que merecen sus costumbres, siempre y cuando no se contrapongan con la Ley. Asimismo, contemplar los requisitos para admitir nuevos ejidatarios así como su separación y las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común; además, prever las comisiones necesarias para el buen funcionamiento del ejido. En los lugares donde existen aguajes, por ejemplo, especificar el uso equitativo, el usufructo de las parcelas que en principio se presume su disfrute en partes iguales por los ejidatarios, salvo que la asamblea determine asignarlas en proporciones distintas (Art. 42 L.A.) y explicitar la superficie y su calidad; también el uso, acceso y conservación, respecto de las tierras de uso común.

Dadas las bases legales que se contemplan para todo reglamento ejidal y estatuto comunal, condición *sine qua non* para que el Registro Agrario Nacional efectúe el acto registral en el protocolo correspondiente, es necesario aclarar que el ejidatario no tiene la preparación suficiente para elaborar un reglamento; que se debe ajustar a una metodología, a ciertas técnicas de

redacción y estilo para que el contenido de cada uno de sus artículos no se preste a diversas interpretaciones; durante su aprobación deben someterse uno a uno los artículos que lo componen a consideración de la asamblea, votándose en lo particular, con el adecuado recuento por parte de los escrutadores, para su sanción.

El mismo procedimiento es de contemplarse para el estatuto comunal, de conformidad con lo previsto en el numeral 107 de la propia Ley Agraria.

2. ACEPTACIÓN Y SEPARACIÓN DE EJIDATARIOS (ART. 23, FRAC. II, L. A.)

En torno a la aceptación y separación de ejidatarios la Ley Agraria es lacónica. Hace mención en su artículo 23, fracción II, en el contexto de asuntos cuya resolución es competencia de la asamblea; por su parte el artículo 10º de la propia Ley expresa que el reglamento del ejido debe contener "los requisitos para admitir nuevos ejidatarios"; *contrario sensu* se interpreta que debe incluir además los requisitos para separarlos.

El presente es un rubro importante en la pragmática ya que involucra la vida interna del ejido respecto de aquéllos que lo constituyen y a su vez forman parte de la asamblea.

Anteriormente existió el juicio denominado de "privación de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones" que en su origen culminaba con Resolución Presidencial y posteriormente en la época sexenal de Miguel de la Madrid Hurtado, pasó a ser resuelto por la Comisión Agraria Mixta -se publicaba en la gaceta o periódico del gobierno estatal correspondiente-, respetando la **garantía de audiencia**, misma que es recomendable retomar al

formular los reglamentos internos ejidales y ser claros en la separación de los derechos de un ejidatario, sobre todo cuando el propósito es en forma definitiva.

Los conceptos "aceptación" y "separación" no se asemejan a los de privación y adjudicación de derechos agrarios, sin embargo el primero es el único que se menciona en la Ley Agraria vigente para efectos similares -al menos en la *praxis*- sin especificar si se trata de una "separación" temporal o definitiva; ni si la separación es únicamente para perder voz y voto en las asambleas, el uso y usufructo de la tierra, o respecto del aprovechamiento de tierras de uso común. Es recomendable que se considere en los nuevos reglamentos internos en cada ejido sin que violen los principios de justicia y equidad.

La decisión de la asamblea de aceptar a un nuevo ejidatario se hará constar en el acta correspondiente y deberá ser inscrita en el Registro Agrario Nacional, a efecto de que tal derecho adquirido por la persona a la que se le reconoce como ejidatario se constituya legalmente y después se le expida el certificado de derechos que ampare su calidad, de tal forma que adquiera **seguridad jurídica**.

En el caso de la separación de ejidatarios, tal calidad se pierde en los siguientes casos: por cesión legal de sus derechos parcelarios o comunes, por renuncia de sus derechos, por prescripción negativa y por resolución o sentencia emitida por autoridad competente. Al igual que en el caso anterior se debe remitir el acta de asamblea correspondiente al Registro Agrario Nacional.

3. APORTACIONES (ART. 23, FRAC. II, L. A.)

Por supuesto que estas aportaciones no se refieren a las de tierras, previstas en la fracción IX del mismo artículo 23 y el 75 de la Ley Agraria, sino a las aportaciones o cápitás con las que debe contribuir cada uno de los ejidatarios o comuneros, según la problemática del núcleo, que generalmente son pequeñas cuotas que se deben pagar mensualmente, o bien, al no efectuar las tareas de carácter común, contribuirán con una tarifa compensatoria; por último, por inasistencias a la asamblea se debe pagar una multa, que pasará al fondo de la tesorería del ejido. Todas estas aportaciones deben ser acordadas previamente por la asamblea.

4. ELECCIÓN DEL COMISARIADO EJIDAL Y DEL CONSEJO DE VIGILANCIA (ART. 23, FRAC. III, L. A.)

Los miembros del comisariado y del consejo de vigilancia, así como sus suplentes, serán electos en asamblea. El voto será secreto y el escrutinio público e inmediato. En caso de que la votación se empate se repetirá ésta y si volviera a empatarse se asignarán los puestos por sorteo entre los individuos que hubiesen obtenido el mismo número de votos; lo anterior se especifica en el artículo 37 de la Ley Agraria.

Este ordenamiento refleja que la asamblea de ejidatarios se convierte prácticamente en colegio electoral cuando se celebra la asamblea *ex profeso* para la elección del órgano de representación y del consejo de vigilancia, asamblea en la que se vota, se califica la elección y se les toma protesta a los nuevos integrantes del órgano de representación y del consejo de vigilancia, protesta que no se especifica en la Ley Agraria ni en sus Reglamentos y que se está haciendo costumbre; en la praxis dicha protesta se realiza colocando la normatividad agraria al centro del presidium y los electos se forman en semicírculo, de tal suerte que los nuevos integrantes del comisariado ejidal puedan posar su mano derecha

sobre dicha normatividad, tanto los tres propietarios como sus respectivos suplentes y a continuación se les toma protesta en la misma forma a los del consejo de vigilancia, generalmente en los siguientes términos: "¿Protestan ustedes cumplir y hacer cumplir los principios establecidos en el artículo 27 constitucional, en la Ley Agraria y en la normatividad agraria vigente?"; deben contestar al unísono "sí protesto"; en seguida quien les toma la protesta, que puede ser el presidente del comisariado saliente o en su caso el comisionado de la Procuraduría Agraria o algún otro invitado, les expresa: "Si así lo hiciéreis que el pueblo de México en lo general y este ejido con sus propias familias en lo particular os lo premien y si no, que os lo demanden". Finalmente, los asistentes a la asamblea les brindan un aplauso.

Los integrantes de los comisariados y de los consejos de vigilancia durarán en sus funciones tres años. En adelante no podrán ser electos para ningún cargo dentro del ejido, sino hasta que haya transcurrido **un lapso igual a aquél en el que estuvieron en ejercicio**. Durante la aplicación transitoria de la Ley Federal de Reforma Agraria a la Ley Agraria se presentaron casos de autoridades ejidales o comunales (órganos de representación y del consejo de vigilancia), que duraron en su encargo seis años consecutivos. La primera Ley lo permitía cuando las dos terceras partes de la Asamblea así lo aprobaban, pudiendo además pasar de un cargo a otro dentro del comisariado, lo que originó que hubiera líderes que se perpetuaran en el mandato interno por muchos años; en realidad este proceso coyuntural, convertido en una página reciente de la historia del derecho agrario permitió que los propios ejidatarios vetaran a este tipo de protagonistas para que no intervinieran en los siguientes seis años dentro del comisariado o del consejo de vigilancia, interpretando que "deben dejar un lapso igual a aquél en el que fungieron", según se expresa en el artículo 39 del citado ordenamiento legal en su primer párrafo.

Si al término del período para el que haya sido electo el comisariado ejidal no se han celebrado elecciones, sus miembros propietarios serán automáticamente sustituidos por los suplentes. El consejo de vigilancia deberá convocar a elecciones en un plazo no mayor de sesenta días, contado a partir de la fecha en que concluyan las funciones de los miembros propietarios (Art. 39 L.A.) Aunque no se especifica cuánto tiempo pueden ejercer los suplentes, se interpreta que solamente sesenta días, ya que es el plazo máximo para que se convoque por los miembros del consejo de vigilancia a elecciones de ambos órganos, o bien para que convoque la Procuraduría Agraria con la solicitud de 20 ejidatarios o del 20% de los miembros del ejido o comunidad con sus derechos vigentes.

Me permito desglosar el procedimiento que debe seguirse en las delegaciones de la Procuraduría Agraria en cada entidad federativa, cuando se presentan este tipo de asuntos:

1. La Delegación recibe solicitud de veinte ejidatarios o del veinte por ciento del total de ellos, según el núcleo de que se trate.

2. Cuando existen varios grupos, como sucede en la mayoría de los casos -previo acuerdo- se les recomienda que cada uno de ellos presente una lista por separado, misma que debe contener: nombre, número de certificado de derechos agrarios, o bien el número de censo básico que les haya correspondido según resolución publicada en el Diario Oficial de la Federación, o sentencia recaída a su favor en los casos de juicios agrarios ante el Tribunal Unitario Agrario; en los ejidos certificados por el PROCEDE, los números de certificados correspondientes si se considera

necesario, para que queden plenamente identificados.

3. Las listas que presentan los solicitantes se cotejan con el padrón que remite la Delegación del Registro Agrario Nacional y que obra en archivo, para verificar su autenticidad, invitándolos para que se respeten los casos de ejidatarios que tengan sentencia favorable del Tribunal Unitario Agrario, y éstos a su vez deben presentar copia de dicha sentencia, incluyéndolos en la lista de ejidatarios, o bien se hará en el ejido al pasar lista de asistencia durante el ingreso al recinto.

4. Cada uno de los grupos debe ratificar la solicitud ante la Delegación a través de uno o varios representantes debidamente acreditados.

5. Se fija una fecha para celebrar convenio entre las partes sugiriéndoles se presente un número determinado por cada grupo; en dicho convenio se debe sortear el color de la planilla que llevará cada uno de los grupos, con el propósito de que cuenten con el tiempo oportuno para hacer campaña durante los siguientes días con excepción del día de la elección.

6. Revisión del padrón ejidal que para estos efectos se aprovecha como padrón electoral, con distintos objetivos: cotejar los nombres de los fallecidos recientemente, que los nombres y apellidos sean los correctos y todos los que conduzcan a la mayor claridad del procedimiento.

7. Se especifican los puntos de la convocatoria y se establece todo el procedimiento que fija la Ley y las cuestiones no previstas que sirvan para el buen desarrollo de la elección.

8. Paralelamente al punto anterior, se solicita a la Delegación del Registro Agrario Nacional la lista o padrón de ejidatarios o de comuneros actualizada, y una vez obtenida se confrontará con la que se analizó previamente y se elaborará un padrón extra por índice alfabético, para agilizar el ingreso al recinto el día de la Asamblea.

9. Se colocan ejemplares de la primera convocatoria por personal de la Procuraduría Agraria en los lugares acostumbrados para tal efecto en el ejido o en la comunidad de que se trate; se recomienda tomar fotografías de dicho acto, que se agregarán al informe del comisionado,

10. Los comisionados se hacen acompañar por algunos ejidatarios con derechos legalmente reconocidos quienes dan fe del acto, firmando una copia de la convocatoria con la anotación de que fue colocada en los lugares públicos, misma que se agrega al expediente de asambleas del ejido; algunas veces dada la complejidad del asunto, asiste un fedatario público, sin que sea requisito legal.

11. En la fecha para asistir a asamblea en primera convocatoria se toma lista de asistencia durante

el lapso fijado para ello (de una a tres horas) en el ingreso al recinto.

12. De no integrarse el quórum legal se levanta acta de no verificativo, que es tradicional, ya que la Ley Agraria no la contempla, solamente el Reglamento en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares en su artículo 11 hace referencia a una constancia; sin embargo, no es el caso que nos ocupa.

13. Se lanza de inmediato la segunda convocatoria (Art 25 L.A.); para la interpretación de dicha inmediatez, se aplican supletoriamente (Art. 2o L.A.) al Derecho Agrario los artículos 129 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y 303 del Código Federal de Procedimientos Civiles, los que indican que los términos empezarán a correr al día siguiente a aquél en que se hubiere hecho el emplazamiento o la notificación. Visto lo anterior, esta segunda convocatoria deberá lanzarse dentro de las 24 horas siguientes al acta o constancia de no verificativo para celebrar asamblea con no menos de ocho días ni más de treinta (Art. 25 in fine L.A.)

14. Para expedir la segunda convocatoria se sigue el mismo procedimiento que en el referido punto 7.

15. El día de la asamblea el personal de la Procuraduría Agraria, previo apoyo de logística, se distribuye en mesas al ingreso del auditorio para pasar lista de asistencia; cada mesa con un

promedio de cien a doscientos enlistados, según el número total de ejidatarios dividido en partes iguales, colocando anuncios con el índice alfabético de apellidos, para lo cual se cuenta con dos padrones, el remitido por el Registro Agrario Nacional y el que se elabora, con base en éste, por la delegación o residencia de la Procuraduría Agraria en orden alfabético. Se coloca un engomado a cada ejidatario identificado para que ingrese al recinto y posteriormente dicho engomado se canjea por la boleta de elector.

16. Es necesario hacer notar lo previsto en el artículo 30 de la Ley Agraria, respecto de los mandatarios, de algún titular, que pueden ingresar con carta poder suscrita ante dos testigos que sean ejidatarios o avecindados, para que representen al poderdante en la asamblea; generalmente se expide por un ejidatario titular, que no pueda asistir por motivos de salud o por edad avanzada. Dicha carta se agrega al expediente de elección (cuestiones que deben contemplarse en el reglamento interno ejidal o en el estatuto comunal).

17. Según los puntos de la convocatoria se desarrolla el orden del día, en primer término con la lista de asistencia; designación de escrutadores por la asamblea que generalmente es uno por cada una de las planillas registradas, de preferencia que no sea miembro de alguna de ellas y uno más por la Procuraduría Agraria (cuando asista), quienes bajo protesta de conducirse con probidad, tienen la obligación de contar las boletas,

previamente liseñadas y elaboradas por la Procuraduría Agraria, con los colores registrados y dos o tres círculos, previendo que durante el desarrollo de la asamblea se registren mayor número de planillas a las contempladas, en el lapso que se concede para ello. Las boletas que no se usen se inutilizan con dos rayas diagonales. Al final el escrutador de la Procuraduría Agraria dará a conocer públicamente uno por uno los votos y se irán entregando al escrutador de cada planilla según su color, separando los anulados; al término de la elección, el escrutador de la Procuraduría Agraria, dará a conocer públicamente uno por uno los votos y hará entrega al escrutador de cada planilla según el color que les corresponda, separando los anulados. Al terminar, cada escrutador dará a conocer el número de votos que tiene en sus manos, mismos que se turnan en paquete al final a los otros escrutadores para el recuento, quienes dan fe, debiendo coincidir el total de votos con el número de ejidatarios enlistados durante el ingreso al recinto, haciendo hincapié -en su caso- de las abstenciones y de los votos anulados por el mal señalamiento en el círculo, o bien por marcar varios círculos o ninguno.

18. La Procuraduría Agraria, en apoyo, puede levantar el acta de asamblea, misma en la que debe quedar asentado que la propia asamblea solicita sea registrada con intervención de esta Institución ante el Registro Agrario Nacional en el protocolo correspondiente.

19. Una vez registrada el acta en el Registro Agrario Nacional, se solicita constancia para hacerla del conocimiento de las diversas instituciones que tienen injerencia en el agro en la entidad de que se trate; y

20. El Registro Agrario Nacional por su parte les expide credencial a cada uno de los miembros del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia.

5. INFORMES (ART. 23, FRAC. III, L. A.)

Una obligación de los representantes y del consejo de vigilancia que se debe cumplir periódicamente en los núcleos ejidales o comunales, por pequeños que éstos sean, es la de rendir informe. Habrá uno o más de los ejidatarios o comuneros en su caso, que estén inconformes con el desarrollo de las actividades del comisariado ejidal o del consejo de vigilancia, generalmente debido a la falta de información, y exigen un informe detallado de todo el manejo de fondos, que ciertamente en algunos núcleos asciende a cantidades considerables.

6. REMOCIÓN DE MIEMBROS DEL COMISARIADO EJIDAL Y DEL CONSEJO DE VIGILANCIA (ART. 23, FRAC. III)

La remoción de los miembros del comisariado ejidal 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 el **veinticinco por ciento** de los ejidatarios del núcleo; coinciden en el marco jurídico para la remoción, los

artículos 40, del 24 al 28, 31 y otros de la Ley Agraria. Respecto del **efecto jurídico** es de considerarse la adecuada notificación a la asamblea, en los puntos de la convocatoria, de otra suerte no se reuniría el requisito del efecto.

En la solicitud que presentan los ejidatarios para la remoción, se requiere el nombre, firma o huella, número de certificado, en su caso, o bien el del censo según publicación en el Diario Oficial de la Federación que los haya dotado; asimismo en cada hoja que se anexe con estos datos se debe especificar en el encabezado el objetivo de la solicitud; de tal suerte que se confrontan por personal de la Procuraduría Agraria, los nombres de la lista presentada con el padrón actualizado que haya remitido el Registro Agrario Nacional, y con la copia de una identificación personal con firma y fotografía (credencial de elector), de lo contrario lejos de convocar a la celebración de asamblea para la remoción de uno o la totalidad de los miembros del comisariado ejidal o del consejo de vigilancia resultará inútil y será *a posteriori* motivo de impugnación.

Independientemente del procedimiento anterior, el comisariado ejidal puede convocar para la remoción del consejo de vigilancia o viceversa, cuando existan motivos para ello, según se interpreta en el artículo 40 de la Ley Agraria.

7. CUENTAS O BALANCES DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS DEL EJIDO (ART. 23, FRAC. IV, L. A.)

Las cuentas o balances a las que se refiere la fracción IV del artículo 23 de la Ley Agraria son responsabilidad principal del tesorero del comisariado ejidal; sin embargo, de acuerdo a lo previsto en el artículo 32 *in fine*, los tres miembros del comisariado

deben funcionar conjuntamente, si nada dispone el reglamento interno ejidal o el estatuto comunal.

Las peticiones de auditoría más frecuentes que se presentan por parte de los ejidos y comunidades son las siguientes:

a) Durante la administración de los órganos de representación, para conocer los recursos económicos del núcleo de población;

b) Por la omisión o negativa del comisariado ejidal o de bienes comunales de informar del manejo de los recursos económicos del ejido o la comunidad por lo menos cada seis meses; y

c) Al término de la gestión de los integrantes del comisariado ejidal, momento político interno en el que aprovecha la asamblea para la acusación verbal de malversación de fondos por parte de los salientes.

Generalmente los promoventes carecen de pruebas documentales para formalizar la denuncia; sin embargo las que se presenten deben ser analizadas en la Procuraduría Agraria, misma que tratará de conciliar a las partes para dirimir la controversia sobre el manejo de los fondos. De lo contrario se convocará a una asamblea, donde lo más factible es que se apruebe la práctica de una auditoría; de no convocar el comisariado ejidal o el consejo de vigilancia, lo hará la Procuraduría Agraria de conformidad con lo previsto en el artículo 24 de la Ley de la materia.

A diferencia de la práctica con la Ley Federal de Reforma Agraria que preveía las auditorías por personal de la Secretaría de la Reforma Agraria, en la actualidad los gastos o la erogación para llevarlas a efecto serán cubiertos por el propio ejido o comunidad y deben hacerse por auditores externos.

La Ley Agraria señala en el artículo 36, fracción II, que es facultad y obligación del consejo de vigilancia revisar las cuentas y operaciones del comisariado a fin de darlas a conocer a la asamblea y denunciar ante ésta las irregularidades en que haya incurrido dicho órgano.

De resultar irregularidades después de aplicada la auditoría: falta de registro de algunos egresos, comprobantes, ineficiencia en el manejo, etc., se dará oportunidad a los auditados para que superen y justifiquen dichas irregularidades; en todo caso si existen faltantes se les concederá un plazo que acuerde la asamblea para su debida reintegración.

Por otra parte, en caso de comprobarse documentalmente la malversación de recursos en agravio del núcleo de población por parte del órgano de representación o de los salientes como es más factible, pueden asesorarse de la Procuraduría Agraria para la elaboración de la denuncia correspondiente de acuerdo con las atribuciones previstas en el artículo 136, que en su fracción X expresa: "*Denunciar* ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre las irregularidades en que, en su caso, incurra el comisariado ejidal y que le deberá presentar el comité de vigilancia". La Ley no especifica que la Procuraduría Agraria tenga que llevar el proceso penal correspondiente -simplemente hacer la denuncia- siendo éste el único numeral que relaciona en forma directa al Derecho Agrario con el Derecho Penal (Art. 5º, Frac. X, RIPA*)

*Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1996.

8. OTORGAMIENTO DE PODERES Y MANDATOS (ART. 23, FRAC. IV, L. A.)

La asamblea tiene atribuciones para nombrar mandatarios, que a diferencia del comisario (Art. 75 L.A.) deben tener funciones específicas no de apoderado general del núcleo. En ejidos con problemática donde no llegan a un acuerdo para la elección de comisariado ejidal y consejo de vigilancia, prefieren nombrar mandatarios, o bien, un apoderado del núcleo para el trámite de algún asunto específico, o de todos los asuntos en trámite pendientes ante las diversas autoridades; ninguna de estas figuras tiene capacidad para convocar a la celebración de asamblea, por lo que tendrá que hacerse con los requisitos de ley a través de la Procuraduría Agraria.

9. APROBACIÓN DE LOS CONTRATOS O CONVENIOS QUE TENGAN POR OBJETO EL USO O DISFRUTE POR TERCEROS DE LAS TIERRAS DE USO COMÚN (ART. 23, FRAC. V, L. A.)

En este tipo de convenios o contratos es necesaria la participación de la Procuraduría Agraria para supervisar su elaboración, no obstante que la presencia de personal de esta Institución no es necesaria en la asamblea de ejidatarios (por ser de mayoría simple) y asimismo no será parte en el convenio, conforme a las atribuciones previstas en el artículo 136 en sus fracciones I, II y V de la Ley Agraria.

10. DISTRIBUCIÓN DE GANANCIAS QUE ARROJEN LAS ACTIVIDADES DEL EJIDO (ART. 23, FRAC. VI, L. A.)

Conforme a las gestiones de deudas, o bien beneficios para el núcleo que hayan hecho los representantes ejidales, se reunirá la asamblea con los requisitos de ley para recibir las ganancias en forma equitativa. Se pueden presentar dificultades en estas asambleas, principalmente en los casos de titulares fallecidos, por lo que la propia asamblea debe abstenerse de definir a quién se le otorga el beneficio a diferencia de la práctica anterior (con la Ley Federal de Reforma Agraria), ya que se debe resolver en principio, según constancia del Registro Agrario Nacional, sobre la sucesión que haya dejado el titular occiso, y de existir conflicto con terceros, se ventilará mediante convenio conciliatorio ante la Procuraduría Agraria llevado al Tribunal Unitario Agrario para que se eleve a sentencia.

11. RECONOCIMIENTO DE AVECINDADOS (ART. 13, L. A.)

A diferencia del reconocimiento de posesionarios de tierras, que se explicará en el punto 14 y que corresponde a las asambleas de **formalidades especiales**, los avecindados pueden ser reconocidos en una asamblea "blanda" o de mayoría simple y se trata de aquellos mexicanos que radican en la zona urbana por más de un año para que pueda darse la causal de reconocimiento por la asamblea, conforme lo establece el artículo 13 de la Ley Agraria que a la letra dice: "Los avecindados del ejido, para los efectos de esta Ley, son aquellos mexicanos mayores de edad **que han residido por un año** o más en las tierras del núcleo de población ejidal y que han sido reconocidos como tales por la asamblea ejidal o el **Tribunal Agrario competente**. Los avecindados gozan de los derechos que esta Ley les confiere". Por desconocimiento de la Ley Agraria los avecindados en muy pocos casos han ocurrido a los Tribunales Agrarios para efectuar este proceso.

12. JUNTA DE POBLADORES (ARTS. 41 Y 42 DE LA L. A.)

Respecto del Reglamento de la Junta de Pobladores, es similar a la organización y funcionalidad de la Junta de Vecinos en el Distrito Federal. No obstante que no es materia del presente artículo es menester mencionar que se prevé en los artículos 41 y 42 de la Ley Agraria, además de los ya mencionados respecto de los requisitos para que la asamblea tenga validez.

Podrá integrarse la Junta de Pobladores con ejidatarios y vecindados y tiene por objeto hacer propuestas sobre cuestiones del poblado, servicios públicos y trabajos comunitarios del asentamiento humano.

ASAMBLEAS DE FORMALIDADES ESPECIALES

Cuando se reúna por virtud de segunda o ulterior convocatoria, la asamblea se celebrará válidamente cualquiera que sea el número de ejidatarios que concurren, excepto en el caso de la asamblea que conozca de los asuntos señalados en las fracciones de la VII a la XIV del mencionado artículo 23; en este caso, quedará instalada únicamente cuando se reúna la mitad más uno de los ejidatarios. A este tipo de asambleas el ejidatario debe asistir personalmente, no pudiendo enviar mandatario en su lugar. A continuación me permito citar sucintamente las fracciones antes señaladas para después desglosarlas en cada uno de los procedimientos:

VII. "Señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico;

V. II. Reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de posesionarios. El reconocimiento de posesionarios por la asamblea en esta fracción se complementa con el artículo 57 en su fracción I de la propia Ley Agraria;

IX. Adopción del dominio pleno sobre sus parcelas y aportación de las tierras de uso común a una sociedad;

X. Delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común, así como su régimen de explotación. Esta fracción tiene relación con los artículos 56, principalmente en su fracción III y 57 de la Ley Agraria;

XI. División y fusión de ejidos;

XII. Terminación del régimen ejidal;

XIII. Conversión del régimen ejidal al régimen comunal. Curiosamente *contrario sensu*, es decir "del régimen comunal al ejidal" se prevé en el artículo 104 de la propia Ley y no en el artículo 23 que nos ocupa; y

XIV. Se refiere a la instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva.

13. SEÑALAMIENTO Y DELIMITACIÓN DE LAS ÁREAS NECESARIAS PARA EL ASENTAMIENTO HUMANO (ART. 23, FRAC. VII, L. A.)

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley Agraria, las tierras destinadas por la asamblea al asentamiento humano, constituyen el patrimonio irreductible del núcleo de población ejidal, están formadas por la zona de urbanización y el fundo legal del ejido.

En atención a lo dispuesto por los artículos 64 y 107 de la citada Ley, el acto o contrato que tenga por objeto transmitir el dominio de las tierras ejidales o comunales destinadas al asentamiento humano, es nulo de pleno derecho, esto es, no produce ningún efecto jurídico y como consecuencia su nulidad es inmediata desde la realización misma del acto o contrato prohibido. En este caso la Ley se refiere a aquella reserva para el crecimiento natural de los poblados, cuyo ilícito citado deberá tramitarse ante los tribunales agrarios; cabe hacer mención, conforme a lo establecido en el artículo 68 de la Ley que nos ocupa, que los solares de la zona de urbanización del ejido son propiedad plena de sus titulares: en este contexto cualquier contrato de compraventa que se efectúe puede considerarse legal.

El artículo 65 de la citada Ley señala que cuando el poblado ejidal está asentado en tierras ejidales, la asamblea podrá resolver que se delimite la zona de urbanización en la forma que resulte más conveniente, respetando la normatividad aplicable y los derechos parcelarios. Igualmente, la asamblea podrá resolver que se delimite la reserva del crecimiento del poblado, más conocida como fundo legal, conforme a las leyes de la materia.

El artículo 68 de la Ley Agraria además de lo mencionado anteriormente, se refiere a que todo ejidatario tendrá derecho a recibir gratuitamente un solar al constituirse el ejido -cuando ello sea posible- dentro de la zona de urbanización determinando su extensión por acuerdo de asamblea, con la participación del municipio correspondiente, de conformidad con las leyes aplicables en materia de fraccionamientos y atendiendo a las características, usos y costumbres de cada región.

La asamblea hará la asignación de solares a los ejidatarios, entregando en forma equitativa la superficie asignada a cada uno de ellos: para dicha asignación se requiere la presencia de un representante de la Procuraduría Agraria y de acuerdo con los

solares que resulten del plano aprobado por la misma asamblea se inscribirán en el Registro Agrario Nacional, mismo que expedirá los títulos a los beneficiados.

Una vez satisfechas las necesidades de los ejidatarios, los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados por el núcleo de población ejidal a personas que deseen avecindarse.

Cuando se trate de ejidos en los que ya esté constituida la zona de urbanización y los solares ya hubieren sido asignados, los títulos se expedirán en favor de sus legítimos poseedores.

En estos dos numerales se entiende, en el 65, que existe un acto administrativo- interno-ejidal al resolver la asamblea la delimitación de la zona de urbanización así como la reserva para su futuro crecimiento, y en el 68, en su primer párrafo, dicha asamblea tiene atribuciones para determinar la extensión del solar urbano y en su segundo párrafo la propia asamblea asigna el solar a cada ejidatario, y no obstante que para tal efecto es necesaria la presencia de un representante de la Procuraduría Agraria, ésta no tiene atribuciones ni la propia Institución para intervenir sobre la decisión de la asamblea o inducir la por lo que se trata de un acto administrativo-interno-ejidal.

Respecto de la delimitación de la zona de urbanización, se concluye que existen tres actos administrativo-interno-ejidales.

Las fracciones en las cuales se insiste en el artículo 26, párrafo primero, respecto del 23 de la Ley Agraria, se refieren: la VII al "señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano", es decir, la zona de urbanización y el "fundo legal", espacio que se debe dejar como reserva para el crecimiento futuro de la población, máxime si se trata de ejidos que están muy avecindados a centros urbanos con una tasa de crecimiento considerable. Al dotar "parcelas con destino

específico", se puede tratar de: la unidad agrícola industrial para la mujer; de la parcela para la juventud, o bien de la parcela escolar, la primera en instituirse.

14. DEL FUNDO LEGAL Y PARCELAS CON DESTINO ESPECÍFICO (ART. 23, FRAC. VII, L. A.)

Se entiende por fundo legal toda aquella extensión de tierras que se destina a los pueblos para que se funden y edifiquen. Sus antecedentes históricos se remontan a la época de la colonia española, cuando se les clasificó en: "el ejido", "los propios", "los bienes de común repartimiento" y "el fundo legal".

El concepto de fundo legal se pierde en el México independiente y reaparece en la primera Ley de Tierras decretada el 26 de marzo de 1894, en su artículo 67; posteriormente en la primera Ley Agraria surgida en la Revolución Mexicana, del 6 de enero de 1915, se estableció el respeto a los fundos legales. Años después, los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942, regularon el fundo legal, estableciendo que si un poblado carece del mismo y de zona de urbanización y se asienta en terrenos ejidales, debía dictarse resolución presidencial para que los terrenos ocupados por el caserío quedaran legalmente designados a zonas de urbanización.

La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 conservaba las disposiciones de los Códigos de 1934 y 1940 sobre la formación de zonas urbanas ejidales, que como procedimiento más ágil sustituía con ventaja la creación de fundos legales. En el ámbito federal, la normatividad agraria contemplaba tanto la necesidad de constituir el fundo legal como la forma de hacerlo; lo anterior estaba plasmado en los procedimientos para la creación de ejidos y nuevos centros de población, así como en las formas para

establecer el fundo legal o ampliarlo en zonas destinadas a casas habitación y demás servicios.

La Ley Agraria vigente en su artículo 63 establece al respecto: "Las tierras destinadas al asentamiento humano integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, que está compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal...". Asimismo el artículo 64 del mismo ordenamiento señala que: "Las tierras destinadas por la Asamblea al asentamiento humano conforman el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables... Cualquier acto que tenga por objeto enajenar, prescribir o embargar dichas tierras será nulo de pleno derecho....", excepción hecha de los municipios para crear servicios públicos. La evolución del derecho positivo agrario ha permitido que la resolución presidencial venga a ser sustituida por un acto de la asamblea, máximo órgano interno ejidal, quien resuelve sobre la zona de urbanización.

En especial la Procuraduría Agraria debe vigilar la protección al fundo legal del ejido, además de las autoridades estatales y municipales. Se debe considerar igualmente que el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Agrarios y Titulación de Solares², le da a la asamblea la facultad de proteger el fundo legal. Asimismo le otorga facultades a la asamblea para crear la zona de crecimiento, ampliar la zona de urbanización, asignar solares y delimitar las tierras ejidales ocupadas por el poblado ejidal como zona de urbanización.

Es necesario agregar que en las zonas urbanas ejidales vecinas a las ciudades, intervienen la Secretaría de Desarrollo Social y el municipio, en tanto se cumple con el plan de desarrollo municipal.

²Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1993. Artículo 47, Fracción II.

15. RECONOCIMIENTO DEL PARCELAMIENTO ECONÓMICO (ART. 23, FRAC. VIII, L. A.)

Para reconocer el parcelamiento económico se requiere convocar a la celebración de asamblea de ejidatarios. Dicho reconocimiento se refiere a la superficie que generalmente cada ejidatario ha tenido en posesión desde el origen del ejido, ya que conforme a las legislaciones anteriores, por acuerdo de asamblea, el comisariado efectuaba la distribución de las parcelas; según el Código Agrario de 1942, en su artículo 43, fracción IV, "Vigilar los parcelamientos ejidales" y en la fracción IX, "Cumplir y hacer cumplir los acuerdos que dicten las autoridades agrarias y las asambleas generales"³. Con la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 47, fracción X, "Acordar, con sujeción a esta Ley, la asignación individual de las unidades de dotación y solares, conforme a las reglas establecidas en el artículo 72"; a su vez este artículo expresaba un orden de preferencias y de exclusiones.

En la actualidad, con la aplicación de la Ley Agraria vigente, se transforma este procedimiento administrativo-interno-ejidal y se inicia un otro para reconocer a aquellos ejidatarios que poseen desde su origen una unidad de dotación, es decir, se están reconociendo los parcelamientos de los ejidos en el mosaico nacional, por medio del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), de tal suerte que el primer Reglamento de la Ley Agraria se concretó a la materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares⁴.

³Código Agrario, 31 de diciembre de 1942, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1943.

⁴PROCEDE, Decreto expedido el 5 de enero de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de enero del mismo año.

El artículo 3º de dicho Reglamento a la letra dice: "Son tierras formalmente parceladas aquéllas que han sido asignadas individualmente a los ejidatarios mediante:

- I Resolución agraria administrativa;
- II Resolución jurisdiccional, o
- III Resolución de la asamblea, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de la Ley.

Las demás tierras ejidales, independientemente del régimen de explotación a que estén sometidas, siempre que no se trate de tierras donde se ubique el poblado ejidal o que hayan sido expresamente destinadas por la asamblea al asentamiento humano, se considerarán tierras no formalmente parceladas. El parcelamiento que exista en estas tierras, tendrá el carácter económico o de hecho.

Por su parte, el artículo 56 de la Ley Agraria a la letra dice: "La asamblea de cada ejido, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de esta Ley, podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los posesionarios o de quienes carezcan de los certificados correspondientes".

El PROCEDE constituye la praxis de esta formalidad del derecho agrario actual que permite darle seguridad en la tenencia de la tierra al ejidatario y al vecindado, principalmente.

16. REGULARIZACIÓN DE TENENCIA DE POSESIONARIOS (ART. 23, FRAC. VIII)

El posesionario es aquél que con anterioridad a su reconocimiento por la asamblea, posee una superficie de tierra de cultivo en forma quieta, pacífica y sin perjuicio de terceros. No es lo mismo que el avecindado (tratado en el punto 11 del presente estudio) que posee un lote donde radica en la zona urbana ejidal.

Las actividades propias de los ejidatarios en el núcleo ejidal, tradicionalmente el cultivo de la tierra, permiten que personas que no tienen un modo de vivir constante o firme que les proporcione ingresos, principalmente los jornaleros, se acerquen a sus familiares que son titulares de un derecho con la súplica de trabajar un terreno que debe estar en abandono; no es el caso de un aparcerero -o sea quien trabaja la tierra mediante convenio o contrato bajo determinada participación con el dueño de la misma-, nunca tendrá la oportunidad de ser posesionario; además debe observar una conducta *ad hoc* dentro de los usos y costumbres de los pobladores del núcleo. El posesionario "de hecho" no tiene derechos ni obligaciones frente a la asamblea, en cambio el que sea reconocido, es decir el "de derecho", deberá aceptar aquéllos que se le impongan.

Para que los ejidatarios acepten y reconozcan a un posesionario, se requiere:

- a) Que los requisitos para aceptación y reconocimiento estén previstos en el reglamento interno ejidal o en el estatuto comunal;
- b) Convocatoria emitida por el comisariado ejidal con no menos de treinta días de anticipación;
- c) Que se especifique como uno de los puntos a tratar el nombre o nombres de los poseedores a reconocer;

- d) Que se reúnan las tres cuartas partes del total de ejidatarios para constituir la asamblea;
- e) Debe estar presente personal comisionado por la Procuraduría Agraria;
- f) Debe hacerse en presencia de un fedatario público;
- g) Celebrar la asamblea en el lugar habitual;
- h) El interesado debe entregar previamente al comisariado plano o al menos croquis del predio o predios que posea;
- i) La posesión no debe exceder de la superficie media que tengan los ejidatarios como unidad de dotación; y
- j) Se especificará que sólo tendrán el uso y disfrute sobre la parcela de que se trate, sin tener todos los derechos de un ejidatario⁵, la antigüedad y los demás que fije la Asamblea.
- k) El objetivo del uso de la unidad reconocida al posesionario, debe ser similar al del resto de las unidades del núcleo.

Una vez acordado por la asamblea, el fedatario público remitirá al Registro Agrario Nacional un testimonio del acta de fe de hechos que corresponda a la asamblea celebrada con este motivo, si así se solicita durante el desahogo de los puntos previstos en la convocatoria, o bien a través de la Procuraduría Agraria y puede ser también el propio comisariado, para que el posesionario quede

⁵Véanse artículos 34, 37 y 40 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.

legalmente inscrito en dicha Institución, anexando copia del plano o croquis mencionado anteriormente.

La asamblea que se celebre con motivo del reconocimiento de posesionarios está incluida en la fracción VIII del artículo 23; es necesaria la presencia de un representante de la Procuraduría Agraria y de un fedatario público para que el acto tenga validez; se trata sólo de una condición *sine qua non*, ya que la decisión se toma por la asamblea, por lo que se trata de un **procedimiento administrativo-interno-ejidal**. La intervención del Registro Agrario Nacional es estrictamente registral y declarativa, mas no constitutiva de derechos.

A partir del 27 de febrero de 1997, a cinco años de vigencia de la Ley Agraria, los tribunales agrarios podrán iniciar los procedimientos para reconocer a aquellos posesionarios de buena fe que así lo demuestren (Art. 48 L.A.), sustituyendo la atribución de la asamblea.

17. AUTORIZACIÓN A LOS EJIDATARIOS PARA QUE ADOPTEN EL DOMINIO PLENO SOBRE SUS PARCELAS (ART. 23, FRAC. IX, L. A.)

Con base en el artículo 82 de la Ley Agraria, una vez que la asamblea hubiere adoptado la resolución prevista en el artículo 81 de la propia Ley, cuando la mayor parte de las parcelas del ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios en los términos de su artículo 56, la propia asamblea con las formalidades que contemplan los numerales del 24 al 28 y 31 del ordenamiento jurídico citado, podrá resolver que los ejidatarios interesados determinarán, en el momento que lo estimen pertinente, asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, en cuyo caso solicitarán al Registro Agrario Nacional que las tierras de que se trate sean dadas de baja de dicho Registro, el cual expedirá el

título de propiedad respectivo, que será inscrito además en el Registro Público de la Propiedad de la localidad. A partir de la cancelación de la inscripción en el Registro Agrario Nacional, las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común.

La adopción del **dominio pleno** sobre las parcelas ejidales no implica cambio alguno en la naturaleza jurídica de las demás tierras ejidales, ni significa que se altere el régimen legal, estatutario o de organización del ejido.

El artículo 23, fracción IX, que a la letra dice: "Autorización a los ejidatarios para que adopten el **dominio pleno** sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, en los términos del artículo 75 de esta ley", se relaciona con lo establecido en los numerales del 81 al 84 y el 86 de la Ley Agraria.

Debido a la falta de claridad procedimental para una decisión tan delicada se optó por establecer el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, antes mencionado. Este es un programa específico que continúa operando conforme al programa sectorial agrario 1995-2000⁶.

18. APORTACIÓN DE TIERRAS DE USO COMÚN A UNA SOCIEDAD (ART. 23, FRAC. IX, L. A.)

De acuerdo al artículo 75 de la Ley Agraria, en los casos de **manifiesta utilidad** para el núcleo de población ejidal, éste podrá

⁶Véase Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de enero de 1996. Punto 5 "Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural". Párrafoprimero *in fine*.

transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios.

En su fracción I el Estado a través de la Ley otorga todo el poder a la asamblea, máximo órgano interno ejidal para que resuelva sobre la **aportación** de sus tierras. Acto meramente administrativo-interno-ejidal.

Por su parte en la II fracción, se le atribuyen facultades a la Procuraduría Agraria para **opinar** sobre los proyectos de desarrollo y de escritura social que habrán de realizarse sobre la tierra aportada, lo que se lleva a efecto a través de la Dirección General de Organización y Apoyo Social Agrario. Acto diverso del anterior, es decir ejecutado por el propio Estado y por lo tanto administrativo *stricto sensu*.

En la III fracción, la asamblea tiene la facultad de resolver la aportación de tierras a la sociedad determinando si las acciones o partes sociales de la sociedad corresponden al núcleo de población ejidal o a los ejidatarios individualmente considerados, de acuerdo con la proporción que les corresponda según sus derechos sobre las tierras aportadas; sin embargo esta facultad rebasa sus atribuciones ya que debe ser conforme a los acuerdos que tome el **comisario** con la empresa que haga la inversión. Acto administrativo más no puramente interno-ejidal.

El valor de suscripción de las acciones o partes sociales que correspondan al ejido o a los ejidatarios por la aportación de sus tierras, deberá ser cuando menos igual al precio de referencia que establezca la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (CABIN) o cualquier institución de crédito. Cabe hacer notar que los ejidatarios vista la oportunidad que les brinda la Ley Agraria en la fracción IV del artículo 75, respecto de mejorar el precio de sus tierras, han dejado de acudir a la CABIN y en su lugar prefieren valuadores de Banobras o de otros bancos.

Cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios en los términos del artículo 56 de la Ley Agraria, la asamblea, con las formalidades previstas para tal efecto por los artículos 24 a 28 y 31 de la misma, podrá resolver que los ejidatarios **adopten el dominio pleno sobre dichas parcelas**, y cumple con lo previsto por la citada Ley en su artículo 81.

Cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras. En todo caso, la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos, independientemente de la observancia de la Ley Agraria.

19. DELIMITACIÓN, ASIGNACIÓN Y DESTINO DE LAS TIERRAS DE USO COMÚN (ART. 23, FRAC. X, L. A.)

En atención a lo dispuesto por el artículo 73 de la Ley Agraria, las tierras ejidales de uso común son aquéllas que constituyen el sustento económico de la vida en comunidad y están conformadas por las tierras que no se destinen al asentamiento humano, ni sean tierras parceladas; forma específica de tenencia de la tierra que existe en la mayoría de los ejidos del país.

Los artículos 74 y 99 en su fracción III de la Ley Agraria establecen que la propiedad de las **tierras de uso común es inalienable, imprescriptible e inembargable**, por lo que cualquier acto o contrato que tenga por objeto transmitir la propiedad de terrenos ejidales o comunales destinados al uso común, será nulo (se interpreta que de pleno derecho).

Por excepción, de conformidad con lo establecido por los artículos 23 en su fracción IX, 75, 100 y 125 de la Ley de la materia, los núcleos de población podrán aportar tierras destinadas al uso común, a la constitución de sociedades civiles o mercantiles propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales de las que el ejido, comunidad, ejidatarios o comuneros forman parte. Debe darse la **manifiesta utilidad para el núcleo** a la que se refiere el artículo 75 de la propia Ley.

20. DIVISIÓN Y FUSIÓN DE EJIDOS (ART. 23, FRAC. XI, L. A.)

La asamblea ejidal es la única que puede aprobar la división del ejido; esta figura se presenta cuando un núcleo decide dividir sus tierras en dos o más partes, mismas que pueden agregarse a otro u otros ejidos constituidos, o bien constituir uno nuevo.

Son varias las causas por las cuales la asamblea puede decidir efectuar este procedimiento administrativo:

- a) Que la división sea conveniente para una mejor explotación de las tierras del núcleo de población;
- b) Cuando existen dos grupos antagónicos respecto de sus intereses y toman dicho acuerdo; y
- c) Cuando existen varias unidades topográficas distantes una de la otra, la Ley no especifica cuántos ejidatarios podrán integrar cada una de las partes divididas; en el artículo 90 se especifica que para constituir un ejido se integre inicialmente con 20 o más individuos, por lo que pudiera aplicarse al caso.

Para proceder a la división ejidal es necesario que todos y cada uno de los ejidatarios tengan regularizados sus derechos sobre las

tierras ejidales; asimismo, sus respectivos planos debidamente inscritos en el Registro Agrario Nacional, de tal suerte que las tierras queden debidamente identificadas, y además que se formule la lista de los ejidatarios que pasarán a constituir cada uno de los nuevos núcleos, tomando en cuenta contratos, convenios, sociedades o asociaciones en que estén comprometidas las tierras de que se trate.

Se harán nuevos planos para delimitar las tierras en el interior del nuevo ejido que resulte de la división, cumpliendo con las normas técnicas expedidas por el Registro Agrario Nacional⁷.

Cada uno de los nuevos ejidos deberá presentar su propio proyecto de reglamento interno de acuerdo con la Ley de la materia.

Al respecto, el artículo 23 de la Ley Agraria en su fracción XI menciona la **división del ejido o su fusión con otros ejidos**. La división ejidal es un proceso que se manifiesta en casos aislados y que de hecho debiera ser **de oficio**, existiendo las causales para ello; cito como ejemplo muy particular al ejido Santa María Ticomán, Delegación Gustavo A. Madero, en el Distrito Federal, que tiene polígonos anexos en los Estados de Tlaxcala, Querétaro, Guanajuato y México, donde los ejidatarios que trabajan las tierras realizan en cada uno de estos polígonos diferentes actividades y con un núcleo de población de características propias, no obstante que la superficie comprendida en el Distrito Federal se encuentra expropiada por causa de utilidad pública en su totalidad.

Respecto de la fusión, procedimiento difícil en la práctica por no decir casi imposible, ya que los núcleos tienen usos y costumbres muy particulares. Asimismo debe efectuarse un

⁷Véase *Diario oficial de la Federación* de fecha 25 de septiembre de 1992. Normas técnicas expedidas por el Registro Agrario Nacional.

inventario ejidal de cada uno de los núcleos que acuerden la fusión, para posteriormente elaborar un nuevo proyecto de reglamento interno. Por último debe existir un padrón actualizado de ejidatarios.

21. TERMINACIÓN DEL RÉGIMEN EJIDAL (ART. 23, FRAC. XII, L. A.)

De acuerdo con el artículo 23, fracción XII, la terminación del régimen ejidal ocurre cuando previo dictamen de la Procuraduría Agraria solicitado por el núcleo de población se determine que ya no existen las condiciones para su permanencia. En este caso se refiere la Ley Agraria, principalmente a los ejidos que por expropiación total de la tierra que les fue concedida, ésta se destine para otros fines, o bien, la aprobación del dominio pleno y enajenación apegada a derecho. Para tal efecto, la asamblea se constituirá con las tres cuartas partes del total de ejidatarios (Art. 26, L.A.) y la aprobación tomada por las dos terceras partes del total de los asistentes (Art. 27, párrafo segundo L.A.), (**mayoría calificada**). Además, deben estar presentes un representante de la Procuraduría Agraria y un fedatario público (Art. 28, L.A.)

El acuerdo que se tome será publicado por el Diario Oficial de la Federación y en el periódico de mayor circulación en la entidad federativa de que se trate.

En la praxis, cuando ya no existen las condiciones para que subsista el ejido es muy difícil reunir a los ejidatarios en asamblea, requisito *sine qua non* que se establece en la Ley para terminar con el régimen ejidal, por lo que debe contemplarse en la misma que una vez reunidos determinados requisitos, también pueda terminarse de oficio con el régimen ejidal.

22. CONVERSIÓN DEL RÉGIMEN EJIDAL AL COMUNAL (ART. 23, FRAC. XIII, L. A.)

Para brindar las mismas oportunidades a los campesinos, se prevé esta figura jurídica estrictamente nueva; sin embargo la comunidad obedece a una objetiva tradición histórica y ancestral, por lo que considero que difícilmente los ejidatarios acepten dar este cambio. Los casos que se presenten serán rarísimos o quizá ninguno, a menos que el origen de las tierras del ejido hayan sido comunales y que los ejidatarios sigan observando la misma conducta sociológica.

La conversión a la que venimos aludiendo se prevé además en la fracción IV del artículo 98 de la propia Ley que expresa: "El reconocimiento como comunidad a los núcleos agrarios deriva de los siguientes procedimientos: El procedimiento de conversión de ejido a comunidad". No obstante que el origen de ambas figuras jurídicas sea distinto, la asamblea tiene la última palabra.

23. CONVERSIÓN DEL RÉGIMEN COMUNAL AL EJIDAL (ART. 104, L. A.)

Este tipo de conversión permitirá casos con mayor frecuencia que en el anterior debido a que el ejido como figura jurídica tiene abierta una gama de posibilidades de comercialización y enajenación que no se contempla para la comunidad.

Las comunidades que quieran adoptar el régimen ejidal podrán hacerlo a través de su asamblea, con los requisitos previstos en los artículos del 24 al 28 y 31 de la Ley Agraria.

A partir de la inscripción de la resolución respectiva en el Registro Agrario Nacional, la comunidad se tendrá por legalmente transformada en ejido.

Esto puede convertirse en un trámite doloso, ya que según las particularidades y conclusión jurídica un ejido puede optar por el **dominio pleno*** por acuerdo de asamblea, lo cual quiere decir que si alguna compañía o empresa desea invertir en determinada comunidad, puede tramitar su privatización a través de la asamblea, lastimando los intereses de los comuneros de origen. Cuestión en la que la Procuraduría Agraria debe intervenir como *ombudsman* del campesino en México.

24. LA EXPLOTACIÓN COLECTIVA DE LA TIERRA (ART. 23, FRAC. XIV, L. A.)

La explotación colectiva en México no ha tenido el éxito que se esperaba, no obstante el interés de los distintos regímenes revolucionarios. Desde la época del general Lázaro Cárdenas a la fecha, la idiosincrasia mexicana, principalmente en este sector de la población, no ha hecho posible la consolidación de dicho tipo de organización, quizá por temor a los resultados irregulares que se han obtenido, o bien por las disímiles características de los grupos que explotan la tierra en sus distintas formas.

La explotación colectiva de las tierras ejidales puede ser adoptada por un ejido cuando su asamblea así lo resuelva, en cuyo caso deberán establecerse previamente las disposiciones relativas a la forma de organizar el trabajo y la explotación de los recursos del ejido, así como los mecanismos para el reparto equitativo de los beneficios, la constitución de reservas de capital,

*Tratado en el punto 17 del presente artículo.

de previsión social o de servicios y las que integren los fondos comunes.

Los ejidos colectivos ya constituidos como tales o que adopten la explotación colectiva podrán modificar o concluir el régimen colectivo mediante resolución de la asamblea, en los términos del artículo 23 de la Ley Agraria en su fracción XIV; el artículo 11 de la misma Ley señala específicamente lo anterior, atribuciones que le han sido conferidas al Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDA)⁸.

La decisión de la asamblea para adoptar o no el régimen colectivo de explotación en terrenos ejidales, o comunales en su caso, nos presenta una figura jurídica a la que he venido aludiendo, es decir un acto **administrativo-interno-ejidal** que debe ser respetado por cualquier autoridad una vez aprobada y formalizada el acta de asamblea.

Termino diciendo que en México existen ocho instituciones involucradas como principales para atender en forma concomitante los asuntos de los aproximadamente 27 millones de campesinos, a saber: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Secretaría de la Reforma Agraria, Tribunales Agrarios, Procuraduría Agraria, Registro Agrario Nacional, Fondo Nacional de Fomento Ejidal, Comisión Reguladora para la Tenencia de la Tierra y por último, el de creación más reciente, el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario.

A cinco años de vigencia de la Ley Agraria, nuevamente se hace necesario legislar sobre un Código Agrario y otro de Procedimientos Agrarios, de lo contrario, para la praxis seguirán emitiéndose reglamentos y circulares por las instituciones con

⁸Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de julio de 1995.

propósitos aclarativos y para estar en posibilidades de resolver los múltiples planteamientos que se presentan.

EL SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA

LIC. ALDO SAÚL MUÑOZ LÓPEZ
SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA DEL
TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

SUMARIO: Presentación. Concepto. Requisitos legales. Nombramiento y remoción. Atribuciones. Responsabilidad. Cualidades. Reflexión final.

PRESENTACIÓN

En este trabajo se persigue como objetivo general tener clara la ubicación e importancia del papel que desempeña el secretario de estudio y cuenta en los tribunales establecidos en todo el territorio nacional, al margen de su grado, (primera o segunda instancia); de su jurisdicción, (federal o estatal) o de su competencia por materia (administrativa, agraria, amparo, civil, fiscal, laboral, penal), y en consecuencia reflexionar y valorar su actividad tomando en cuenta la responsabilidad legal, social y humana que implica la compleja tarea de impartir justicia.

En el contexto anterior, como objetivo particular, se pretende ponderar el trabajo de los secretarios de estudio y cuenta de los Tribunales Unitarios Agrarios y del Tribunal Superior Agrario, en estricto respeto y atención a los demás cuadros jurisdiccionales,

sin que se pretenda considerar al secretario de estudio y cuenta como un funcionario judicial excelso.

Los anteriores propósitos justifican el tratamiento del tema, en la idea de precisar la mejor identidad de este servidor público en los órganos que por disposición del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estarán expeditos para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

En este trabajo se utiliza el enfoque de la deontología jurídica, en cuanto que se pondera *el deber ser* del secretario de estudio y cuenta, en tal sentido se estima importante precisar los alcances de este enfoque con la siguiente cita:

“La palabra *deontología*, que aunque lingüística y socialmente no sustituye a las de *ética* ni *moral*, ha venido a influir en un círculo cada vez más amplio de personas y culturas, ya que siendo 'la ciencia que estudia el conjunto de deberes morales, éticos y jurídicos con que debe ejercerse una profesión liberal determinada', satisface cualquier tipo de expresión o sentido axiológicos”¹.

CONCEPTO

Consultando el diccionario de sinónimos y antónimos, editorial océano, edición 1996, encontramos lo siguiente:

¹PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo. *Deontología Jurídica. Ética del Abogado*, México, Porrúa, 1997, p. 5.

Secretario. Funcionario, oficial, ayudante, oficinista, escribano, administrativo, empleado. Persona cuyo oficio consiste en escribir cartas para cuenta de otro.

De. Preposición que indica posesión.

Estudio. Trabajo, análisis, conocimiento, investigación, labor, práctica, examinar, observar con cuidado.

Y. Conjunción. Sirve para unir las palabras o cláusulas en la oración.

Cuenta. Explicación, satisfacción, justificación, razón, cuidado, cargo.

En este caso el secretario desarrolla la actividad intelectual del estudio y la *une* al hecho formal y material de *dar* cuenta al titular del órgano jurisdiccional.

Al relacionar el sentido de los conceptos anteriores, se obtiene como resultado que se puede definir al secretario de estudio y cuenta, como el funcionario judicial que tiene como tarea principal elaborar los proyectos de sentencia y otras resoluciones que surjan con motivo de la substanciación del procedimiento en cualquier proceso contencioso o de jurisdicción voluntaria, que se le encomiende por el juez, magistrado o ministro.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que inició su vigencia el 27 de mayo de 1995, la Ley Orgánica y el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, no precisan definición del secretario de estudio y cuenta, sólo hacen referencia a sus atribuciones.

En algunas leyes orgánicas del poder judicial de los Estados, así como en los artículos 19, 46 y 56, fracción II, de la Ley Orgánica

del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, se designa a estos cuadros jurisdiccionales como secretarios proyectistas.

REQUISITOS LEGALES

En el caso específico de los Tribunales Agrarios, su Ley Orgánica y su Reglamento Interior no indican los requisitos que deben cumplir los secretarios de estudio y cuenta. En el artículo 19 del primer ordenamiento citado, sólo se hace referencia a los requisitos que deben cumplir los secretarios de acuerdos, en concordancia con los requisitos que se exigen para ocupar el cargo de magistrado, que se contienen en el artículo 12 de la misma Ley.

Es en el artículo 5 del Reglamento de Selección e Incorporación de Personal de los Tribunales Agrarios, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de enero de 1994, en donde se dispone que los aspirantes a ocupar plazas de secretario de estudio y cuenta, actuarios y jefes de las unidades jurídicas y de control de procesos deberán ser ciudadanos mexicanos con título profesional de licenciado en derecho y la cédula profesional correspondiente, así como de gozar de buena reputación y no haber sido condenados por delito intencional.

NOMBRAMIENTO

En términos del artículo 8, fracción VII, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, es atribución del Tribunal Superior Agrario, nombrar a los secretarios de estudio y cuenta.

Así mismo, en el segundo párrafo del artículo 26 de la Ley Orgánica citada, se dispone que los secretarios de estudio y cuenta

y demás categorías que determine el Tribunal Superior Agrario, serán designados mediante concurso.

Con el propósito de reglamentar el ingreso de personal a los Tribunales Agrarios, el Tribunal Superior Agrario el 25 de agosto de 1993, acordó el Reglamento de Selección e Incorporación de Personal, que fue publicado, como ya se apuntó, en el Diario Oficial de la Federación de 11 de enero de 1994.

En las consideraciones de ese Reglamento, se ponderó que la designación de los funcionarios judiciales sería resultado de concursos públicos en los que se elijan a los aspirantes que, en los exámenes correspondientes, acrediten las mejores aptitudes y la mayor experiencia en la realización de funciones de naturaleza jurisdiccional.

Para establecer este criterio se tomaron en cuenta, entre otras, las siguientes razones: Que por ese medio lleguen al Tribunal abogados con voluntad de trabajo que contribuyan al desempeño imparcial y honorable de los Tribunales Agrarios; los concursos permiten estimular a los funcionarios judiciales de los propios tribunales que han resultado triunfadores y se fortalece el ingreso de personal externo por mérito propio debidamente acreditado.

El hecho de que el nombramiento del secretario de estudio y cuenta y de otros funcionarios judiciales sea a través de concursos de oposición me parece un acierto, considerando que precisamente los tribunales de todo el país, deben de constituirse con personal eficiente, capacitado y conocedor del derecho, pero sobre todo con una intachable conducta, además de que con ello se fomenta y protege la carrera judicial.

Son de gran calidad los exámenes escritos y orales que se aplican en el Tribunal Superior Agrario, toda vez que más allá de plantear problemas abstractos del derecho, de la teoría general del

proceso y de la doctrina en general, se plantean problemas concretos íntimamente relacionados con la problemática agraria que se substancia y resuelve en los Tribunales Agrarios.

REMOCIÓN

Así como es atribución del Tribunal Superior Agrario nombrar a sus secretarios de estudio y cuenta, también y de acuerdo con el artículo 8, fracción VII, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, es atribución de este supremo órgano jurisdiccional suspender, cesar y cambiar de adscripción a los secretarios, así como resolver sobre sus renunciaciones y licencias en los términos que juzgue conveniente, previa opinión en su caso, del magistrado con quien desempeñen sus funciones.

Debemos de permanecer atentos a que la crisis de valores y principios no afecten ni entorpezcan la buena marcha de los Tribunales Agrarios, precisamente por ser nacientes instituciones de justicia deben, como de hecho así sucede, legitimarse día a día ante la sociedad civil y política de nuestro país, pero fundamentalmente con los hombres y mujeres del campo que en gran cantidad acuden ante éstos con la esperanza de encontrar alivio a sus problemas agrarios.

ATRIBUCIONES

Al definir el concepto de secretario de estudio y cuenta, lo propuse como el funcionario judicial que tiene como tarea principal elaborar los proyectos de sentencias y otras resoluciones que se le encomienden y que surjan con motivo de la

substanciación del procedimiento en cualquier proceso contencioso o de jurisdicción voluntaria.

Al respecto, el artículo 49 del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, dispone:

"Corresponden al secretario de estudio y cuenta las siguientes atribuciones, que atenderá cumpliendo los lineamientos que reciba directamente del magistrado del tribunal unitario, a quien dará cuenta también directamente:

I. Elaborar los proyectos de sentencias y demás resoluciones que se le encomienden;

II. Analizar los expedientes judiciales relacionados con los proyectos que debe elaborar, quedando unos y otros bajo su responsabilidad; y

III. Proporcionar apoyo al magistrado del tribunal unitario al que esté adscrito, conforme a las funciones propias de su cargo.

Ahora bien, de conformidad con las facultades que otorga el artículo 48 reformado del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, en relación con el artículo 20 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, el Pleno del Tribunal Superior Agrario podrá habilitar a los secretarios de estudio y cuenta como secretarios de acuerdos "B", sin modificar su ingreso, categoría y nivel presupuestal, esto con el objeto de que lleven a cabo las atribuciones propias de un secretario de acuerdos contenidas en el artículo 22 del último ordenamiento legal invocado.

RESPONSABILIDADES

En el artículo 30 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, se previene que los Magistrados de los Tribunales Agrarios y demás servidores públicos de éstos, son responsables por las faltas que cometan en el ejercicio de sus cargos y quedan por ellos sujetos a las sanciones que determine la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En los artículos 42, 69, 70, 71 y demás aplicables del Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, se prevé el procedimiento para substanciar y resolver aquellos casos en donde se impute responsabilidades a los servidores públicos de los Tribunales Agrarios.

En esta tarea, la Contraloría Interna y la Oficialía Mayor del Tribunal Superior Agrario, cumplen una función importante.

Se estima necesario tocar este punto porque así como los servidores públicos de los Tribunales Agrarios tienen la obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su empleo, cargo o comisión; también es cierto que antes de que se les aplique alguna sanción, tienen derecho a la defensa y a la garantía de audiencia para que de esa manera se les brinde la oportunidad de desvirtuar la acusación o queja interpuesta en su contra, considerando que los Tribunales Agrarios son tribunales de derecho y que sería una incongruencia que si su misión es impartir justicia agraria, los servidores públicos que lo integran no tengan derecho a las más elementales garantías de defensa.

CUALIDADES

Todo servidor público que forma parte o pretenda formar parte de los tribunales establecidos en nuestro país, así como de las

instituciones cuya tarea sea procurar justicia, deberán acreditar una sólida formación académica, social y humana, además de poseer honorabilidad y solvencia moral.

La carrera judicial y los actuales acontecimientos jurídico-políticos reclaman esa sólida formación; la sociedad civil también exige que los tribunales y procuradurías se conformen por cuadros jurisdiccionales con mística de servicio, entrega y dedicación.

En el caso particular del secretario de estudio y cuenta, deberá tener bastantes conocimientos y manejo del derecho en términos generales, así como del derecho sustantivo, del derecho adjetivo y del derecho positivo vigente.

De igual forma, y en el caso específico de los tribunales agrarios, dicho funcionario deberá de dominar, comprender, interpretar y aplicar el derecho agrario, el derecho procesal agrario, el derecho civil y el procesal civil, estimando que estos dos últimos son supletorios en materia agraria.

En la elaboración de proyectos de sentencias, el secretario de estudio y cuenta, deberá revisar con sumo cuidado la naturaleza de la litis o de la cuestión agraria a resolver; también deberá estudiar y valorar todos y cada uno de los medios probatorios aportados por las partes, precisando las razones por las que se les concede o se les niega valor, además de adminicularlas para llegar al conocimiento de la verdad real, es decir, a la convicción que se busca en todos los procesos. Así mismo, deberá permanecer atento al cumplimiento de los principios de exhaustividad y congruencia que deben reunir las resoluciones judiciales, fundando y motivando adecuadamente la determinación, de modo tal que se cumpla la garantía de audiencia y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pensando siempre que la resolución

quede firme, no obstante que en su contra se haya promovido juicio de amparo, o bien, que se ratifique en el recurso de revisión en los casos a que se refiere el artículo 198 de la Ley Agraria.

Sin embargo, no es suficiente con lo anterior. Las actuales condiciones de vida y de trabajo, el acelerado desarrollo de la ciencia y la técnica obligan a una necesaria actualización académica y jurídica.

En efecto, el funcionario judicial (en sentido amplio), debe poseer conocimientos para su consecuente aplicación, de áreas que sin su manejo y comprensión el trabajo sería imposible, incompleto y por tanto sin éxito. En virtud de lo antes dicho, se debe poseer habilidad e ingenio básicamente en la aplicación de las siguientes disciplinas y ciencias.

Gramática. Entendida como el arte de hablar y escribir correctamente.

Dentro de esto, el secretario de estudio y cuenta, debe coordinar y unir adecuadamente palabras para formar oraciones, es decir, debe tener un excelente manejo de sintaxis y ortografía. Así mismo, deberá contar con riqueza conceptual y utilizar en sus proyectos lenguaje jurídico apropiado que se distinga del lenguaje común.

Lógica. "La lógica no es únicamente el instrumento empleado para elaborar la ciencia, sino que constituye la expresión activa de la entraña misma de los procesos naturales y sociales y es, ante todo, el instrumento para la actuación práctica del hombre en el mundo"².

²DE GORTARI, Elí. *Introducción a la Lógica Dialéctica*, México, Grijalbo, 1994, p. 23.

El manejo y comprensión de los principios de la lógica formal, permiten elaborar proyectos de resoluciones en forma clara, ordenada y precisa, sin olvidar que en opinión de algunos autores de la teoría general del proceso y del propio derecho procesal, la sentencia, como especie de resolución judicial, debe contener la operación lógica denominada silogismo jurídico.

El Doctor Carlos Arellano García, nos dice:

“Algunos temas, como, por ejemplo, el del silogismo jurídico, o el del respeto a la ley por los jueces, pudieran parecer filosóficos y no jurídicos... en estos supuestos, es indudable que les interesará la aplicación de la lógica al noble oficio de dirimir controversias”³.

El citado autor, recoge la opinión que sobre la lógica jurídica tiene el procesalista venezolano Francisco Brice, que es del tenor siguiente.

“La lógica es la ciencia que nos enseña a raciocinar con exactitud y descubrir la verdad de una proposición; por consiguiente, cuando ese raciocinio se encamina a descubrir la verdad contenida en un problema de derecho, es lógica jurídica... además de una ciencia, es el arte de pensar, razonar. Pero, cuando la lógica no se emplea solamente para descubrir la verdad de una proposición, sino, además para refutar las objeciones del contrario que defiende una proposición opuesta, se denomina dialéctica.

La lógica jurídica es, pues imprescindible para el ejercicio de la profesión del abogado, cualquiera que sea su actividad... el ejercicio de su profesión se desenvuelve, generalmente, en un ambiente de disputa o de debate; y de allí la necesidad de que se especialice en la lógica jurídica, a fin de que esgrima con precisión

³ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Manual del Abogado*, México, Porrúa, 4ª ed., 1996, p. 10.

los elementos que le proporciona ese arte o ciencia para que la dirección jurídica sea fecunda y provechosa... no confundir la lógica con el arte de probar lo falso; la lógica trata de convencer, no de inducir..."⁴.

Aunado a lo antes apuntado, no debemos olvidar que las resoluciones (sentencias, acuerdos, decretos), que pronuncian los Tribunales Agrarios, van destinadas principalmente a los hombres y mujeres del campo, que dada su situación, en lo general, no manejan un lenguaje técnico jurídico, razón más que suficiente para que las resoluciones sean sencillas y entendibles.

En los exámenes que se presentan en el Tribunal Superior Agrario, con toda acierto se ha dicho a los concursantes, que en estos tribunales se pretende dictar sentencias que no sean obras jurídicas, sino que vengan a saciar la sed de justicia de muchos campesinos.

Metodología. Existen diversos métodos que se pueden instrumentar para la elaboración de resoluciones judiciales.

"El método jurídico-deductivo, busca la interpretación o explicación de un texto legal -específicamente el de la ley- realizado con espíritu de adhesión al mismo, y con el propósito de hallar la voluntad del autor"⁵.

También se sugiere el método exegético, ya que es el propio de la sistematización o finalidad que persigue el significado y sentido de las normas jurídicas.

⁴Ibid. p. 102.

⁵DE PINA, Rafael y DE PINA VARA, Rafael. *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 1988, p. 265.

La síntesis, es un método auxiliar ya que procede de las cuestiones simples a las complejas. Del mismo modo se pueden utilizar los métodos deductivo, explorativo, inductivo, formalista y dogmático.

La utilización del método se refleja en la forma y en el fondo de toda resolución (elementos formales y de fondo).

Filosofía. En el campo de la filosofía jurídica, importante lugar desempeña la gnoseología, (teoría del conocimiento), como herramienta auxiliar en el proceso de raciocinio indispensable en la preparación de resoluciones judiciales.

En efecto, la concepción que tenga el secretario de estudio y cuenta de la justicia y la equidad como principios axiológicos, será de vital importancia para que sienta que la finalidad suprema que persigue el derecho es la justicia entendida como una virtud, esto es, que la aplicación de la ley a casos concretos y específicos no debe ser en sentido estricto ni dogmático, sino que realmente sea con un sentido de elemental equidad, de tal manera que aquella persona que no resulte beneficiada con la sentencia, no sienta crueldad por parte del juzgador, sino que entienda que la ley no está de su parte, y por tanto, su aplicación no resulta injusta.

Ética. Entendida como principio que rige las obligaciones desde el punto de vista profesional y moral.

Así es, el funcionario judicial debe ser un hombre cargado de valores y de principios, alejado de toda postura visceral, egoísta, individualista; por el contrario, debe ser bien intencionado, prudente y mesurado. Los valores anteriores se reflejan al momento mismo de la relación social y profesional, en las intervenciones laborales, al discutir asuntos y al plantear sugerencias y observaciones. No se debe pensar en la posesión de la verdad absoluta. Se debe ser franco, abierto y sobre todo

entender que en ocasiones no se tiene la razón aceptando que otros están en lo correcto.

“La ética profesional del abogado se enfoca en elementos de cotidiana aplicación en la vida del profesional del Derecho, cuando actúa frente a sus semejantes, como clientes, funcionarios públicos, colegas, partes en los juicios, la sociedad en general. La insistencia en los deberes éticos evita muchos problemas y deja al profesional de la abogacía el orgullo y satisfacción de la conducta rectilínea”⁶.

“Los actos humanos pueden ser buenos y malos, pero los actos del hombre son anormales porque no existe en éstos un juicio de valoración o libertad de acción; por ejemplo, de las funciones digestivas de nuestro cuerpo o los movimientos que hace uno dormido.

Decía entonces que en los actos humanos se presenta una conducta volitiva que no es otra cosa que la conciencia moral del individuo y la libre decisión, quien cuando se conduce de esta manera discierne entre el bien o el mal, o sea si su proceder va de acuerdo a los valores preexistentes en él.

Desde luego que el ámbito jurídico tampoco escapa a este tipo de juicio. Por ejemplo, es obvio que tergiversar o extraviar deliberadamente una sentencia por medio del cohecho es injusto, esto es, va en contra del valor denominado justicia, de la rectitud, de la integridad de cualquier juez o abogado. Esta valoración nace de la conciencia que cualquier persona tiene de lo que es o no justo”⁷.

⁶ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. cit. p. 15.

⁷PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo. Op. cit. pp. 12 y 13.

Computación. Resulta lamentable que en muchas procuradurías y tribunales de nuestro país aún se trabaje con máquinas de escribir mecánicas con antigüedad superior a los 20 años. Algunas de estas instituciones inician su actualización con máquinas electrónicas, otras ya cuentan con equipos de computación e incluso internet, situación que es muy positiva.

Para lograr mayor productividad es necesario tener conocimientos elementales de computación e informática, esto con el propósito de archivar el trabajo, ordenar su impresión, cambiar redacción, estilo, tamaño de letra, subrayar, etcétera.

Una razón que justifica aún más el manejo básico de la computación, es que las tesis y las jurisprudencias del Poder Judicial Federal se contienen en Compact-Disc, además de que el secretario de estudio y cuenta puede y debe tener su propio archivo en disquettes.

Historia. El conocimiento de la historia de la humanidad y de nuestro país es apasionante. No debemos confundirla con la historicidad que se refiere al manejo de fechas, datos y acontecimientos sin entender su significado y trascendencia.

Particularmente en el derecho agrario, es menester el conocimiento general de la historia de México, para poder entender los distintos períodos de nuestro desarrollo social y dentro de esto los distintos sistemas jurídicos en relación con la evolución que ha tenido la tenencia de la tierra.

El manejo de la legislación agraria del último siglo es importante toda vez que nos permite conocer la génesis de la comunidad y el ejido como formas de tenencia de la tierra y junto a ellas la pequeña propiedad. Por ello, se debe conocer, cuando menos, desde la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 hasta la legislación actual, sin olvidarnos de otros ordenamientos jurídicos

que tienen que ver con el área agraria como son el derecho constitucional, el derecho civil y de amparo.

Topografía. “En el proceso agrario pueden presentarse controversias en donde se requiere la práctica de trabajos periciales que permitan al juzgador un mejor y mayor esclarecimiento sobre los puntos cuestionados”⁸.

Sucede que en algunos expedientes se cuenta con dictámenes periciales en materia de topografía y de informes de trabajos técnicos en donde los conceptos son propios de dicha disciplina y que a partir de una simple lectura no son del todo entendibles, ya sea porque nos hablan de vértices, rumbos astronómicos, distancias, tolerancias, linderos, caminamientos, levantamientos topográficos, polígonos, por lo que el secretario de estudio y cuenta debe estar familiarizado ampliamente con dicha terminología.

La topografía como una expresión más de la ingeniería, resulta de gran aplicación en la materia agraria, habida cuenta que los tribunales requieren de conocer la ubicación, superficie, medidas y colindancias de terrenos ejidales, comunales o de propiedad particular, en sus diferentes especies como terrenos agrícolas, forestales y cerriles; también es necesario conocer respecto de la ubicación de obras hidráulicas como presas, canales, diques, pozos de agua, etcétera, y finalmente del desahogo de diligencias de apeo y deslinde de terrenos.

Edafología. En el mismo sentido, el funcionario judicial que nos ocupa, deberá tener noción general de la edafología (estudio de los suelos), para comprender la calidad de los terrenos, que bien pueden ser salitrosos, de agostadero, marismas, de cultivo,

⁸ MUÑOZ LÓPEZ, Aldo Saúl. *El Proceso Agrario y Garantías Individuales*, México, Pac, 2ª ed., 1997, p. 179.

cerriles, c e temporal, esto es atendiendo a su ubicación y al clima de la región.

En materia de **zootecnia**, se deberá conocer lo elemental para ubicar el tipo y clase de animales que agostan en terrenos (vacuno, caballar, porcino, caprino), y en función de ello tener claro el número de hectáreas necesarias para su cría atendiendo al coeficiente de agostadero.

Matemáticas. Las matemáticas no implican necesariamente el manejo de números, sino que más bien su estudio y aplicación resultan necesarios para el ejercicio y habilidad mental.

Es posible que en el área del derecho agrario la aplicación de esta ciencia no sea de gran trascendencia; sin embargo, eso no excluye su conocimiento básico, pues en ocasiones se recurre al uso de la calculadora para realizar alguna operación que surja en cuanto a la suma o resta de superficies de terrenos; para multiplicar el número de cabezas de ganado con el coeficiente de agostadero y determinar la superficie necesaria; o incluso, para sacar cálculos en los términos y plazos que la Ley Agraria o el Código Federal de Procedimientos Civiles otorgan a las partes, ya sea para que comparezcan al procedimiento, o bien, para que los órganos jurisdiccionales dicten las resoluciones que en derecho procedan.

En otras áreas del derecho, como el fiscal por ejemplo, el conocimiento de las matemáticas, las finanzas y la economía, son de vital importancia.

Un aspecto que no debe perderse de vista, es que el secretario de estudio y cuenta debe contar con una **bibliografía especializada**, no nada más allegarse de códigos y leyes, sino de toda cultura general, como diccionarios de sinónimos y antónimos, jurídicos, sociológicos, etimológicos, de obras

jurídicas, filosóficas, literarias y si se puede, contar con el Semanario Judicial de la Federación, así como de revistas especializadas en la materia relacionada con su función.

“El abogado es un hombre de letras. Está ligado de por vida a los libros. Ya no es un estudiante y, por tanto, los únicos maestros que pueden actualizarlo y orientarlo son los libros. Allí reside la importancia de “la biblioteca del abogado...”⁹.

Los funcionarios judiciales deben tener manejo elemental de **un idioma extranjero**, concretamente el inglés, considerando que las relaciones comerciales que se han formalizado a través del Tratado de Libre Comercio y con otros países, obligan a la comprensión y traducción de este idioma.

Como se observa, el secretario de estudio y cuenta, al igual que todos los servidores jurisdiccionales, deben contar con una formación integral y no nada más jurídica ponderando su importancia y su responsabilidad como elaborador de proyectos de resoluciones judiciales que seguramente alcanzarán la categoría de sentencias definitivas.

REFLEXIÓN FINAL

Los comentarios anotados, buscan como se dijo al principio, la reflexión en torno a la actividad que despliegan los cuadros jurisdiccionales de los tribunales agrarios, específicamente los secretarios de estudio y cuenta; es posible que este esfuerzo no aporte novedades, y que alguno de los lectores, dado lo falible de la naturaleza humana, diga: “ Todo esto ya lo sé”. Empero, y con la salvedad que ello amerita, ha sido la práctica y lo que se vive en

⁹ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. cit. p. 19.

los tribunales agrarios la mejor forma de aprender, corregir y enriquecer este noble trabajo de estudiar y dar cuenta, a la luz de experiencias obtenidas en el tratamiento de asuntos cuya trascendencia ha motivado el amor, el interés y la necesidad por alcanzar la mayor y mejor preparación con miras de llegar a la excelencia.

Así pues, el secretario de estudio y cuenta se sujeta a dos procesos de gran interés y preocupación. El primero, es cuando estudia desde la carátula hasta la última hoja del expediente y prepara el proyecto de resolución. El segundo, cuando se somete el proyecto a la aprobación del magistrado del Tribunal Unitario Agrario o de los magistrados que integran el Pleno del Tribunal Superior Agrario.

En realidad, el trabajo inicia antes de entrar a la oficina, pues en el trayecto de casa al tribunal se va pensando en el expediente y todo lo que ello implica, (litis, audiencia, valoración de pruebas, congruencia, exhaustividad, etcétera), a la hora de tomar los alimentos no falta el comentario, en algunos casos, y así de esta manera la actividad sigue fuera del tribunal, en virtud de que no resulta extraño que a pesar de haber terminado la jornada normal, aún se sigue pensando en el asunto.

Es muy satisfactorio la aprobación de los proyectos, a veces con observaciones o sugerencias de forma, que son normales en toda la actividad jurisdiccional. Sin embargo, es aún de mayor satisfacción cuando se sabe que se negó el amparo promovido en contra de la sentencia, o bien, que se confirmó en segunda instancia a través del recurso de revisión.

Es justo y necesario señalar que los cuadros jurisdiccionales merecen recibir remuneraciones salariales dignas que estimulen su actividad profesional, así como la oportunidad de ascensos, cambios de adscripción y permutas.

Por otra parte, las instituciones de justicia deben permanecer atentas a buscar la capacitación y eficiencia de su personal, a través de cursos de actualización jurídica y académica. En este rubro, el Tribunal Superior Agrario ha cumplido bien al organizar eventos académicos de corte nacional e internacional, la sugerencia que desde este esfuerzo se plantea es que también se organicen foros y conferencias, así como presentación de obras jurídicas a nivel regional o por circuitos territoriales en todo el país.

En este conjunto de consideraciones, un aspecto que debe preocupar a todo funcionario judicial, es el factor humano; recuérdese que quienes acuden a solicitar la aplicación de la ley son seres humanos que merecen cortesía, atención y respeto, pero sobre todo justicia. En el caso de los tribunales agrarios, son ejidatarios, comuneros, posesionarios, avecindados, jornaleros agrícolas y sucesores; es decir, es la clase campesina e indígena de nuestro país quien acude a solicitar la aplicación de la ley a casos concretos.

Seguramente, si retomamos el modelo ideal del *deber ser* del secretario de estudio y cuenta, los resultados serán que en lo futuro ese funcionario llegará a ser un excelente juez, un digno magistrado, un notable ministro, aspiraciones legítimas a las que tienen pleno derecho, no únicamente los secretarios de estudio y cuenta, sino todos aquellos cuadros jurisdiccionales que actúan de buena fe, con mística de servicio, con vocación, con entrega y que caminan por los senderos de la ley, la jurisprudencia y de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Lo verdaderamente valioso en la vida es lo que se obtiene a través del esfuerzo, de la educación de la voluntad que es la llave

que abre las puertas de los anhelos que a veces parecen tan lejanos”¹⁰.

A continuación se transcriben principios rectores para el servidor público que corresponden a un texto promulgado en Panamá, por Endera Galimany, el 24 de enero de 1991, citados en la obra del jurista Bernardo Pérez Fernández del Castillo¹¹.

NORMAS PARA EL SERVIDOR PÚBLICO

Declaro mi convicción de conducirme en todo tiempo conforme a los más elevados principios de honestidad moral, intelectual y material en el ejercicio de mi responsabilidad pública, de acuerdo con los siguientes:

POSTULADOS BÁSICOS

1. *Lealtad*

Afirmo que todos mis actos se guían e inspiran por el amor a la patria, sus símbolos e instituciones; por el respeto a la Constitución y a las leyes que de ella emanan; y por la más firme creencia en la dignidad de la persona humana.

2. *Vocación de Servicio*

¹⁰ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. cit. p. 110.

¹¹PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Bernardo. Op. cit. p.p. 143 a 145.

Entiendo y acepto que trabajar para el Estado como servidor público, constituye al mismo tiempo el privilegio y el compromiso de servir a la sociedad, porque los ciudadanos contribuyen a pagar mi salario.

3. Probidad

Declaro que todos los recursos y fondos, documentos bienes y cualquier otro material confiado a mi manejo o custodia, deben ser tratados con absoluta probidad para conseguir el beneficio colectivo.

4. Honradez

Declaro asimismo que he de actuar sin privilegiar ni discriminar a nadie a través de la dispensa de favores o servicios especiales en el desempeño de mi cargo, ni recibir beneficios ni remuneraciones adicionales a los que legalmente tenga derecho por el cumplimiento de mis deberes.

5. Responsabilidad

Acepto estar preparado para responder de todos mis actos de manera que el público en general, y la gente con que trato en particular, aumenten permanentemente sus confianza en mí, en el Estado y en nuestra capacidad de servirlo.

6. Competencia

Reconozco mi deber de ser competente, es decir, tener y demostrar los conocimientos y aptitudes requeridos para el ejercicio eficiente de las funciones que desempeño, y actualizarlos permanentemente para aplicarlos al máximo de mi inteligencia y de mi esfuerzo

7. Efectividad y Eficacia

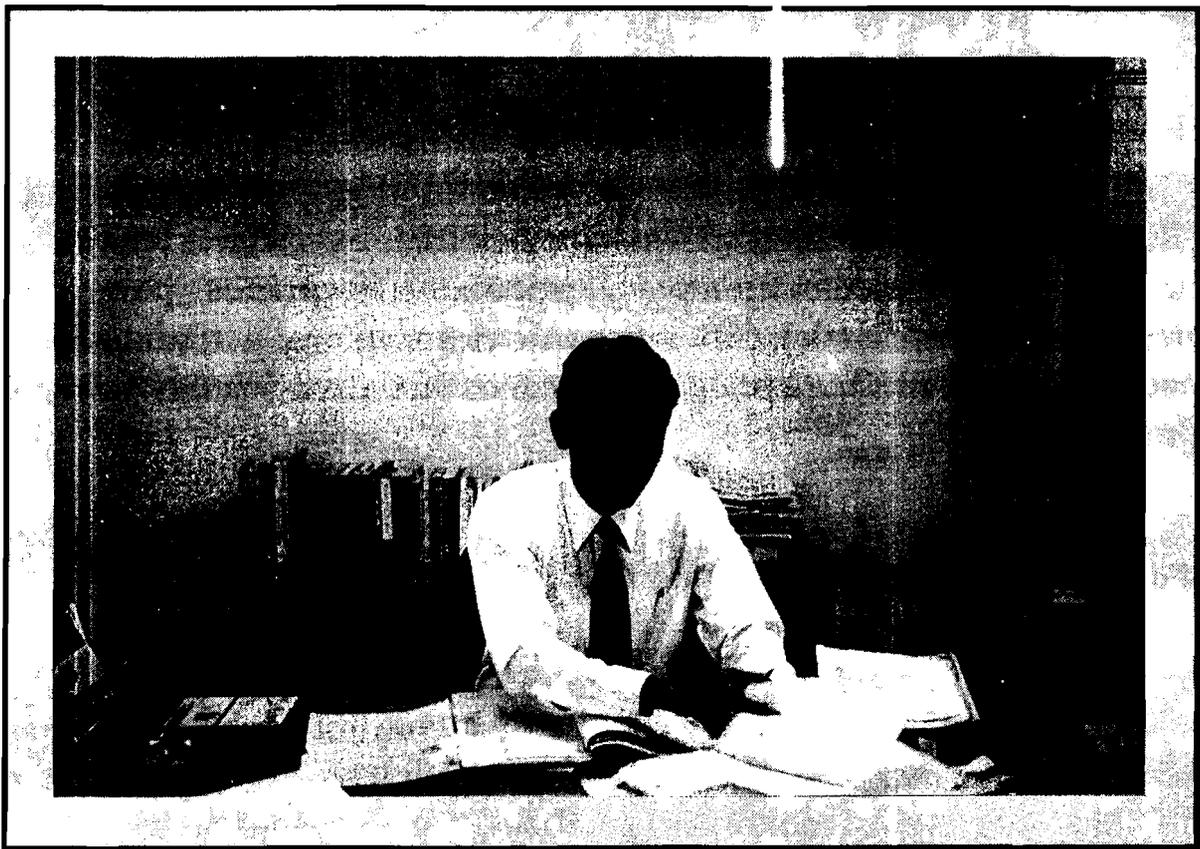
Comprometo la aplicación de mis conocimientos y experiencias de la mejor manera posible, para lograr que los fines y propósitos del Estado se cumplan con óptima calidad y en forma oportuna.

8. Valor Civil

Reconozco mi compromiso de ser solidario con mis compañeros y conciudadanos; pero admito mi deber de denunciar y no hacerme cómplice de todo aquél que contravenga a los principios éticos y morales contenidos en este instrumento.

9. Transparencia

Acepto demostrar en todo tiempo y con claridad suficiente que mis acciones como servidor público se realizan con estricto y permanente apego a las normas y principios jurídicos y sociales.



LIC. ALDO SAÚL MUÑOZ LÓPEZ,
SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA,
DEL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

Revista de los Tribunales Agrarios, Núm. 14, Año V.
editado por el Tribunal Superior Agrario, se terminó
de imprimir en el mes de abril de 1997, en los talleres de
CORPORACIÓN EDITORIAL GRAFIK, S.A. DE C.V., Allori 173,
Col. Sta. María Nonoalco (Mixcoac), México D.F., 01420,
Tel.: 598-6077. La edición consta de 1,000 ejemplares.

