

DESINCORPORACIÓN DE INMUEBLES DEL RÉGIMEN EJIDAL Y SU APORTACIÓN A SOCIEDADES CIVILES O MERCANTILES

Guillermo de J. Vasconcelos Allende

SUMARIO I. INTRODUCCIÓN. II. CONCEPTO DE PROPIEDAD EJIDAL. 2.1.1. CÓDIGO AGRARIO. 2.2. LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. 2.3. LEY AGRARIA. III. NATURALEZA DEL ACUERDO DE DESINCORPORACIÓN DE BIENES DEL RÉGIMEN DE PROPIEDAD EJIDAL. IV. DESINCORPORACIÓN DE TIERRAS DEL RÉGIMEN EJIDAL Y SU INCORPORACIÓN AL RÉGIMEN DE DOMINIO PLENO. V. PROCEDIMIENTO PARA LA DESINCORPORACIÓN DE BIENES INMUEBLES DEL RÉGIMEN EJIDAL Y SU APORTACIÓN A SOCIEDADES CIVILES O MERCANTILES. 5.1. LA ASAMBLEA DEL EJIDO COMO ÚNICO ÓRGANO COMPETENTE. 5.1.1. REQUISITOS PREVIOS A LA CELEBRACIÓN DE LA ASAMBLEA. 5.1.1.1. LA CONVOCATORIA. 5.1.1.2. NOTIFICACIÓN A LA PROCURADURÍA AGRARIA. 5.1.1.3. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA AGRARIA. 5.1.1.4. PLANO GENERAL DEL EJIDO. 5.1.1.5. PLANO DE LAS TIERRAS DE USO COMÚN DE APORTACIÓN. 5.1.1.6. AVALÚO. 5.1.2. LA CELEBRACIÓN DE LA ASAMBLEA. 5.1.2.1. EL QUÓRUM. 5.1.2.2. REPRESENTACIÓN DE LOS EJIDATARIOS. 5.1.3. DESAHOGO DEL ORDEN DEL DÍA. 5.1.4. VOTACIÓN Y ACUERDO O ACUERDOS. 5.1.5. EL ACTA. 5.2. INTERVENCIÓN DE LA PROCURADURÍA AGRARIA. 5.2.1. VERIFICACIÓN DE LA EXPEDICIÓN DE LA CONVOCATORIA Y SUS PLAZOS. 5.2.2. EMISIÓN DE LA OPINIÓN SOBRE EL PROYECTO DE DESARROLLO Y ESTATUTOS. 5.2.3. PRESENCIA DEL REPRESENTANTE EN LA ASAMBLEA. 5.3. INTERVENCIÓN DEL NOTARIO. 5.3.1. PRESENCIA EN LA ASAMBLEA. 5.3.2. LA PROTOCOLIZACIÓN DEL ACTA. VI. LOS REGISTROS. 6.1. REGISTRO AGRARIO NACIONAL. 6.2. REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD. BIBLIOGRAFÍA. FUENTES.

"Porque no son las leyes invención de inspirados; ni fruto de la labor de los eruditos; ni capricho de ninguna torpe mayoría; las legislaciones de los pueblos deben ser, no obra de voluntad alguna, nada tiene que ver la voluntad con la ciencia; sino obra de investigación, de observación, de estudio. Cuando se haya obtenido una ley buena, puede estarse seguro de que esa ley fue descubierta, no adivinada por algún genio pretendido, sino revelada por la observación de los hechos, comprobada por el estudio directo de los fenómenos sociales".

José Vasconcelos

I. INTRODUCCIÓN

La publicación de las reformas al Art. 27 Constitucional y de la Ley Agraria en enero y febrero de 1992, respectivamente, plantearon indubitadamente el rompimiento con el fracasado proyecto revolucionario del desarrollo del campo mexicano. Ya desde muchos años atrás se sabía que dicho proyecto, tan reiteradamente alabado y renovado no era viable. En 1930 Calles, el irresponsable fundador del sistema partidista que domina al país desde hace 65 años, reconoció que "la Reforma Agraria tal y como la hemos planeado, es un fracaso. La felicidad de los campesinos no puede asegurarse otorgándoles una parcela

de tierra, si carecen de la preparación y de las capacidades indispensables para cultivarla. Estamos fomentando la holgazanería y numerosos ejidos de tierra (*sic*) no se cultivan siquiera . . ."¹

Hoy, después de mantener ese sistema de "Reforma Agraria", el reparto de tierras sin capacitación ni educación, fomento de la holgazanería y del abandono de la tierra, entra al mundo de modernidad, cuando menos libres pueden ser los ejidatarios de decidir la mejor forma de explotar su tierra y se les abre una puerta espectacular: El ingreso a la economía de mercado. Ingreso riesgósísimo para ellos ya que en el mercado los ejidatarios hoy sólo pueden ofrecer o, como dicen los pedantes en correcto castellano "ofertar" sus activos: su ignorancia, su falta de competitividad, su falta de tecnología, su falta de capital y de otros recursos productivos y lo único vendible: ¡TIERRA!

No se decretó la abolición del ejido, su desaparición corresponderá al natural proceso de mercado, la ley de la oferta y la demanda y a las muchas necesidades económicas de los ejidatarios.

Nunca fuimos partidarios del sistema ejidal desarrollado en los regímenes de los "Gobiernos de la Revolución", consistente en la simple dotación de tierras. Si bien ha destruido latifundios, aunque no todos, también ha desposeído a muchos auténticos productores agrícolas en perjuicio de la economía y de los campesinos asalariados, quienes de tener techo, alimento y una paga garantizados, hoy no tienen nada. En una tierra yerma, la paga no existe, el techo se cae con cada lluvia o granizada y el alimento apenas alcanza para subsistir. La solución planteada hace décadas para dar garantías al campo para hacerlo producir, tampoco la encuentra la nueva ley. Bastaba con procurar la inversión en el campo con o sin asociación y cerrarla. Los mecanismos legales y de fomento podían darse sin necesidad de arriesgar al ejidatario o perder lo único que le corresponde.

La tierra del ejido hoy puede desincorporarse del régimen de propiedad especial que le ha otorgado la ley y puede someterse al régimen de propiedad del derecho común que es la tradicional propiedad en dominio pleno. La nueva ley confiere la posibilidad del ejido de aportar la tierra para que otros con capital y tecnología en calidad de "socios" y eventualmente de "clientes" la hagan producir. El novedoso texto legal no podía faltar al espíritu del sexenio "Neoliberalismo Social", así hoy el ejidatario es en su asamblea *libre* de decidir, bajo "la libertad de los modernos en el mercado vender y comprar"² en las condiciones más precarias.

El último de los Presidentes que ha gobernado durante el periodo que abarca la plausible y enriquecedora vida de nuestro anuario, el economista Carlos Salinas de Gortari completó un giro de ciento ochenta grados en la política económica del país y por tanto en las principales leyes relativas a los "principios de la Revolución Mexicana" y de la esencia de la productividad.

¹ Ceniceros, José Ángel. *El problema agrario*, Monografías Agrarias. Academia de Derecho Agrario de la Asociación Nacional de Abogados. 1976. Pág. 34.

² Proceso. Semanario de Información y Análisis No. 798, del 17 de febrero de 1992. Pág. 36.

Amén de muchas leyes y reglamentos publicados durante el reformador sexenio salinista, tienen particular importancia la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público y la Ley Agraria, ambas publicadas en el año de 1992 que, dicho sea de paso, fue de los más voluminosos para el D.O. Fed., desde el punto de vista legislativo.

En perfecto concierto con la orientación reformadora de la ideología "*neoliberalista social*" (cualquier cosa que signifique) del periodo salinista, la publicación de las mencionadas leyes, previas sendas reformas constitucionales, significaron el claro rompimiento con los más intocados principios del régimen jurídico político mexicano, que desde muchos puntos de vista está ya exhausto de abusos y enmiendas oportunistas.

La realización del presente trabajo obedece fundamentalmente a nuestro vivo interés por la novedad que plantea la Legislación Agraria y por la gran importancia que reviste desde el punto de vista jurídico y económico, la posibilidad de *reprivatizar la tierra ejidal*, y de encontrar con ánimo del profesional del derecho las fórmulas más adecuadas para dar cumplimiento a los requisitos y procedimientos que establece la ley para una mejor realización de los mismos.

Desarrollamos la organización de nuestras notas y reflexiones que hoy presentamos al lector en cinco secciones, por considerarlas una forma sistemática para su estudio. En primer lugar, nos referimos a los antecedentes legislativos del concepto de propiedad ejidal y el tratamiento que estos antecedentes daban a la misma para después comentar la naturaleza de los acuerdos de asamblea que la ley requiere se tomen para la desincorporación del régimen de propiedad ejidal. En el siguiente apartado comentamos las notas particulares que la ley confiere al acuerdo de desincorporación que se toma para la aportación de tierras de un ejido a una sociedad.

La sección medular desde el punto de vista del contenido del trabajo, la constituye el análisis y comentarios del procedimiento que es necesario complementar para conseguir el objetivo de desincorporar bienes inmuebles del régimen ejidal mismos que serán aportados a una sociedad.

Por último, destinamos una sección a los registros involucrados en estos procedimientos y a las principales cuestiones sobre las inscripciones.

Como otros de su especie, el presente trabajo tiene dos secciones finales de bibliografía y fuentes para la referencia que puede ser de utilidad al lector.

Si nos atrevemos a presentar hoy a la prensa este trabajo, es porque hemos descubierto con grave preocupación que poco, muy poco se ha escrito sobre el tema a casi tres años de la publicación de la nueva ley y quizá estas notas puedan animar a otros con mas experiencia y conocimientos y, eventualmente hasta a los especialistas, a tratar estos temas tan trascendentes para uno de los grupos sociales más importantes de nuestro país, para la economía y para el Derecho.

Este trabajo pues, no tiene más pretensión que la de hilvanar una serie de notas y reflexiones sobre un tema de gran importancia sobre el que la práctica profesional nos ha exigido ser pioneros. Si eventualmente consigue inquietar a otros por el estudio de estos

temas tan poco atendidos en nuestro régimen jurídico, los beneficios para la ciencia del derecho y la aplicación adecuada de nuestro derecho positivo será importante.

Es oportuno agradecer a los licenciados Víctor Rafael Aguilar Molina y Alfonso Zermeno Infante, ambos destacados Notarios del Distrito Federal, sus opiniones y claros conceptos sobre diversos aspectos del tema del que trata este trabajo, al que también ellos se han dedicado con interés y entusiasmo.

Agradezco como siempre su apoyo y colaboración a mi querida familia María, José Guillermo y María José, quienes constituyen permanente inspiración para mi felicidad y trabajo cotidiano. También mi agradecimiento por su paciencia y dedicación en la elaboración de este trabajo a mi querida secretaria Mary, quien ha logrado "armar" mi dictado y manuscritos.

II. EL CONCEPTO DE PROPIEDAD EJIDAL

El tema de la propiedad ejidal es un tema realmente escabroso, toda vez que plantea características muy especiales frente al concepto tradicional romano y frente al concepto civil de la propiedad.

No obstante lo anterior, si hemos de abordar como tema principal de este trabajo el problema de la desincorporación de inmuebles del régimen ejidal para su aportación al patrimonio de sociedades civiles o mercantiles, bajo el régimen de dominio pleno del derecho común habremos de decir desde ahora que, en nuestro concepto, la propiedad ejidal es precisamente propiedad en sentido propio.

Desde 1917 cuando el Constituyente de Querétaro discutió el proyecto de texto para el que sería Art. 27 Constitucional, mucha tinta ha corrido en relación con el tema de la naturaleza de los derechos que el ejido tiene sobre sus bienes y si esta naturaleza es o no precisamente la de la propiedad.

En la Constitución Mexicana, desde 1917, se abordó el problema de la explotación y tenencia de la superficie del territorio nacional disponiendo la restitución y dotación de tierras y aguas a los pueblos, actos que se han venido realizando hasta el cansancio por los regímenes de gobierno posrevolucionarios y como consecuencia se ha producido el fenómeno de que "... junto a la propiedad ordinaria existe el régimen de dominio llamado ejidal, cuya importancia ha ido cada vez en aumento en proporción a las extensiones superficiales que se han repartido a los pueblos".³

El Art. 27 Constitucional en sus primeros párrafos establece:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada".

³ Fernández Del Castillo, Germán. *La propiedad y la expropiación en el derecho mexicano actual*. 2a. Ed. Fondo para la Difusión del Derecho. México 1987. Pag. 7.

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

"La Nación tendrá en todo el tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto 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 . . . , para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad . . . "

Es oportuno señalar que el párrafo tercero del Art. 27 Constitucional en su texto original no hablaba del ejido ni de las comunidades. Es por reforma publicada en el D.O. Fed. el 10 de enero de 1934 que se modifica para quedar como ahora aparece. Su texto original era el siguiente: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y de los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos expresados, se considerará de utilidad pública".

La finalidad principal de la iniciativa del texto del Art. 27 Constitucional que originalmente en 1917 presentó un grupo de diputados con el propósito (alcanzado) de modificar el proyecto de Venustiano Carranza, fue precisamente la restitución de tierras a los pueblos que las habían tenido en común y la dotación de tierras de uso común a aquellos pueblos que las necesitaran. Prueba de ello es que la iniciativa aprobada llevó a rango constitucional el decreto de 6 de enero de 1915 por el que previamente se dispuso la restitución y dotación de tierras a pueblos comunales.

Característica relevante en el tema de la Propiedad Ejidal es que la Constitución Nacional, sin establecerlo de manera expresa dotó de personalidad jurídica a las poblaciones que guardaran estado comunal para el disfrute de tierras y aguas, pero la correspondiente capacidad jurídica únicamente la alcanzaba el ejido en cuanto a la propiedad de dichas tierras de uso común, ya que con esta excepción nunca se les ha considerado como personas jurídico-colectivas sino como simples colectividades humanas.

Para la comprensión del sentido con que se promovió la iniciativa en comento resulta ilustrativa la siguiente parte de su texto: "El proyecto que nosotros formulamos, reúne tres clases de derechos territoriales que real y verdaderamente existen en el país: la de la propiedad privada *plena*, que puede tener sus dos ramas, o sea la individual y la colectiva; la de la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de poblaciones y dueños de tierras y aguas poseídas en comunidad, y las de las posesiones de hecho, cualquiera que sea su condición . . . las leyes deberán reconocer en adelante el de las propiedades privadas *perfectas* y el de las propiedades privadas restringidas, en tanto que éstas, por supuesto, no se *incorporen* a las otras por repartición para que entonces no quede más que un sólo grupo, que deberá ser el de las primeras".⁴

Atendiendo al texto de la iniciativa del Art. 27 Constitucional antes transcritos y, siguiendo al Maestro Germán Fernández del Castillo ". . . el régimen de comunidad territorial según la mentalidad y el texto mismo de la Constitución, era meramente transitorio y debería evolucionar hacia la propiedad privada, una vez que la ley considerara suficientemente capacitados a los componentes de esas comunidades para disfrutar de la propiedad individual de la tierra".⁵

Hoy, en la Ley Agraria de 1992 encontramos disposiciones que en consonancia con dicha opinión de transitoriedad del régimen en propiedad ejidal reflejan y tienden a la realización de la idea de que se llegue a un sólo sistema de propiedad, precisamente al establecer la posibilidad de desincorporar solares, tierras parceladas o tierras de uso común del régimen de propiedad ejidal para sujetarlas al régimen de dominio pleno. A continuación haremos una breve revisión de los conceptos de propiedad que respecto de los bienes ejidales imperaron conforme a la legislación agraria en las diversas etapas de la historia del México posrevolucionario desde el Código Agrario de 1942 hasta la Ley Federal de Reforma Agraria de 1972 y la Ley Agraria de 1992.

En los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y el de 31 de diciembre de 1942 publicado en el D.O. Fed. el 27 de abril de 1943 en cuyos Arts. 77 y 130, el legislador se refirió precisamente a la propiedad ejidal, causando discusiones que se enconaron, particularmente, porque dicha *propiedad ejidal* aparentemente no reunía los tres atributos tradicionales de la propiedad romana: "*ius fruendi*, *ius utendi*, y el *ius abutendi*". El derecho a los frutos, el derecho al uso y a la posesión y finalmente el derecho de disposición, muy particularmente porque las propias disposiciones de la Legislación Agraria, desde entonces como hasta ahora, establecen modalidades o limitaciones importantísimas a dichos atributos de la propiedad plena:

En los códigos mencionados se establecía que a partir del momento en que un núcleo de población ejidal o comunal tomaba *posesión* definitiva de las tierras (y aguas) con que se les hubiere dotado, *se constituían en propietarios* de los bienes concedidos.

⁴ Fernández Del Castillo, Germán. *Ibidem*. Pág. 54 [El subrayado es nuestro].

⁵ *Idem*.

2.1. Código Agrario

El Cap. 4 del Libro 2 se refiere a las dotaciones de tierras y su Art. 77 utiliza la palabra *propiedad* en referencia no al derecho de propiedad propiamente dicho sino en su acepción o connotación de finca o superficie de tierra.

El Libro 3 del Código que se intitula precisamente "Régimen de Propiedad y Explotación de Bienes Ejidales y Comunales destina su título primero al Régimen de Propiedad y establece que "el núcleo de población será *propietario* y poseedor, con las limitaciones y modalidades que este Código establece . . ." (Art. 13). Siguiendo el principio del Art. 27 Constitucional en aquello de las modalidades y las califica en su Art. 138 en donde ya no usa la expresión propiedad aunque sí se refiere a la titulación de la misma.

Es aquí en donde se establecen sobre los "bienes agrarios" de los núcleos de población las modalidades de inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad e *intransmisibilidad* y las limitaciones que prohíben su enajenación, cesión, arrendamiento, hipoteca, gravamen o *transmisión* que los caracteriza hasta el día de hoy. Modalidades de intransmisibilidad extremadamente *sui generis*, si se considera que en el Art. 178 y siguientes se establece la posibilidad de realizar operaciones de compraventa, de permuta y se conceden derechos de reembolso de pagos y la pérdida de derechos por el abandono, elementos todos que evidencian la posibilidad de ejercer actos de transmisión y, en consecuencia, de dominio sobre los bienes agrarios.

Cabe hacer notar que el Código en comento ya prevenía la *adjudicación de parcelas* individuales y la llama precisamente *propiedad*. Asimismo, previene la posibilidad de designar herederos (sucesores), sujetando siempre a las modalidades y limitaciones ya señaladas. (Véase Arts. 142, 143, 152, 162 y 163).

Desde entonces la Legislación Agraria ha dado trato especial a la zona de urbanización o el área destinada a los asentamientos humanos del núcleo de población ejidal.

2.2. Ley Federal de Reforma Agraria

El Código Agrario del 31 de diciembre de 1942 fue abrogado por la Ley Federal de Reforma Agraria del 16 de marzo de 1971 publicada en el D.O.Fed. el 16 de abril de 1971.

Conforme a esta ley, que dicho sea de paso es una de las primeras del torrente legislativo del populista sexenio del Lic. Luis Echeverría Álvarez, se conservan el concepto de propiedad ejidal y las limitaciones y modalidades establecidas desde antaño para esta clase de propiedad: inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad e intransmisibilidad (Art. 52). Sin embargo, introduce una importante novedad en relación con el momento en que se constituye el derecho de propiedad.

Como hemos señalado, en los anteriores Códigos Agrarios se establecía que el derecho de propiedad se constituía en el momento en que el núcleo de población tomaba posesión de la superficie objeto de la dotación; así el Art. 130 del último Código Agrario rezaba:

"A partir de la diligencia de posesión definitiva, el núcleo de población será propietario y poseedor, con las limitaciones y modalidades que este Código establece, de las tierras y aguas que de acuerdo con la resolución presidencial se le entreguen".

La Ley Federal de Reforma Agraria confirió efectos *constitutivos de la Propiedad Ejidal, a la publicación* de la resolución presidencial dotatoria en el D.O. Fed. otorgando efectos meramente de entrega de la posesión a la diligencia de ejecución; el texto del Art. 51 es el siguiente:

"A partir de la publicación de la resolución presidencial en el D.O. Fed., el núcleo de población ejidal *es propietario* de las tierras y bienes que en la misma se señale con las modalidades y regulaciones que esta Ley establece. La ejecución de la resolución presidencial otorga al ejido propietario el carácter de poseedor, o se lo confirma si el núcleo disfrutaba de una posesión provisional".

La ley insiste en la Propiedad Ejidal en el segundo párrafo del Art. 52 al establecer que no obstante la posibilidad de la adjudicación de parcelas individuales, éstas en "ningún momento dejarán de ser *propiedad del núcleo de población ejidal*".⁶

En relación con la modalidad y limitación de la propiedad consistente en la *intransmisibilidad*, vale lo comentado en relación con el Código Agrario. La ley conserva dicha característica en forma *sui generis*, ya que al mismo tiempo establece diversas posibilidades de transmisión de la propiedad como la ausencia, el abandono, la falta de "herederos" (sucesores agrarios) la permuta, etc. (Arts. 52 tercer párrafo, 63, 79).

La ley en comento se mantuvo en vigor casi durante 21 años hasta 1992.

2.3. Ley Agraria

El 26 de febrero de 1992 se publica en el D.O. Fed. la vigente Ley Agraria que conserva el concepto de propiedad respecto de los bienes ejidales, aunque este concepto, si hemos de ser honestos, se expresa hoy con mucha mayor pulcritud en la nueva ley que en sus predecesoras.

Aunque el análisis de la Ley no es objeto del presente trabajo, es oportuno comentar que la forma de su organización sistemática en títulos, capítulos y articulado le dan mucha mayor claridad y concreción a los temas, conceptos y procedimientos agrarios. Así pues, la ley no sólo es innovadora en sus contenidos sino en la calidad de su estructura como producto legislativo.

Hoy día la ley establece de manera simple que los " . . . ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título". (Art. 9).

⁶ El subrayado es nuestro

Con gran concisión el legislador resolvió dudas generadas durante décadas. Reconoce la personalidad jurídica del ejido y su consecuente vocación a la titularidad de derechos y a la adquisición de los mismos por cualquier título y no sólo por la vía de la dotación agraria, así como al ejercicio de la totalidad de dichos derechos como cualquier otra persona jurídico-colectiva.

El ejido es propietario. Así, lisa y llanamente. Su propiedad está, desde luego, sujeta a las modalidades propias de su naturaleza ejidal, las cuales se han conservado y, en tanto que la ley no distingue hemos de considerar que toda superficie de tierras que adquiera el ejido por vía de derecho agrario queda originariamente sujeta al régimen de propiedad ejidal, independientemente de la forma o título de la adquisición y del régimen de propiedad al que se encontrara sujeta la tierra de que se trate, hasta el momento de ingresar al patrimonio ejidal.

El legislador nos vuelve a sorprender al tratar el tema de las modalidades y limitaciones de la propiedad. Lo que en los anteriores Ley y Códigos era un "*maremagnum*" y confusión entre los conceptos inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad e intransmisibilidad y la preservación de la propiedad del ejido respecto de tierras que hubieran sido objeto de adjudicación individual que a su vez podían haber sido permutadas o transmitidas "*mortis causa*" vía sucesión agraria, hoy se plantea clara y sistemáticamente.

—El Ejido es propietario (como ya hemos visto).

—Las tierras ejidales, atendiendo a su destino se clasifican en:

—Tierras de uso común.

—Tierras para el asentamiento humano.

—Tierras parceladas.

—La propiedad de las tierras de uso común inalienable, imprescriptible e inembargable, con excepción de los casos previstos en el Art. 75 que constituyen el objeto central del presente trabajo.

Hoy la ley, consecuente con la evolución real y jurídica de los hechos y del Derecho agrario ha omitido la modalidad de la intransmisibilidad por inconsistente y absurda, según ya hemos comentado.

Son de especial interés para el tema principal de este trabajo las tierras de uso común, ya que esta clase de tierras es la que puede ser objeto de aportación a sociedades civiles o mercantiles, con el consiguiente efecto de sujetarlas al régimen de dominio pleno del derecho común.

—Las tierras para el asentamiento humano constituyen el núcleo irreductible del ejido y la mancha urbana del mismo, conservan también las modalidades y limitaciones señaladas para las de uso común, excepto respecto de aquellas superficies que sean aportadas al municipio de que se trate, para ser destinadas precisamente a servicios públicos.

—Las tierras para el asentamiento humano se dividen en solares que constituyen el sitio de asentamiento de la vivienda de cada uno de los ejidatarios y avecindados.

Los solares una vez asignados al ejidatario o al avecindado adquieren *ipso jure* el régimen de dominio pleno o propiedad plena y en consecuencia quedan sujetos, por lo que se refiere a los actos de disposición, a las normas de derecho común, debiendo, incluso, inscribirse en el Registro Público de la Propiedad que corresponda (Arts. 68 y 69).

—Las tierras parceladas son las extensiones destinadas a la explotación individual de cada ejidatario, el cual tiene en exclusiva el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de la parcela que se le haya asignado.

Contra la tradición de los códigos y leyes anteriores que lo prohibían, la Ley Agraria permite la celebración de cualquier acto o contrato tendiente a la explotación de la parcela por el propio ejidatario o por terceros, siempre que no esté prohibido por la ley e incluso permite al ejidatario aportar su derecho de usufructo (no la propiedad) a sociedades civiles y mercantiles, así como transmitir sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población (Arts. 76 a 80).

Es importante hacer notar que en esta categoría de tierra (parcelas) no se mencionan las clásicas modalidades de la propiedad ejidal y que, conforme a lo dispuesto en los Arts. 81 y 82, también las parcelas pueden ser desincorporadas del régimen ejidal para transformar su régimen al de propiedad plena o dominio pleno que es, como hemos dicho, el que regula el derecho común.

Podríamos concluir que la propiedad ejidal como especie del género propiedad participa de su naturaleza y esencia y se encuentra sujeta a las modalidades de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad; definidas en la ley de la materia; la evolución del concepto lo ha ido clarificando y conforme a la legislación vigente es posible que el propio titular del derecho de propiedad ejidal, conforme a los procedimientos adecuados libere a la propiedad misma y por voluntad propia, de dichas limitaciones para incorporar los bienes respectivos al Régimen de Propiedad Plena.

III. NATURALEZA DEL ACUERDO DE DESINCORPORACIÓN DE BIENES DEL RÉGIMEN DE PROPIEDAD EJIDAL

Según hemos comentado, conforme a la Ley Agraria en vigor, la propiedad ejidal continúa bajo las modalidades o limitaciones de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad que le son características y despojarla de estas especiales modalidades para terminar la propiedad ejidal y sujetar los bienes al régimen de dominio pleno es materia de un acto de voluntad del ejido, como titular de dicho derecho cumpliendo los requisitos y el procedimiento que para ese efecto establece la misma ley.

La naturaleza jurídica del acto por el que se modifica el régimen jurídico aplicable a la propiedad de los bienes ejidales corresponde a la de los "actos colegiados" de las personas jurídico-colectivas.

El Art. 9 de la Ley reconoce de manera expresa la personalidad jurídica del ejido y éste es evidentemente una persona jurídico-colectiva, en tanto, se integra por una pluralidad de personas físicas. La propia ley, establece que lo integran todos los titulares de derechos ejidales (Arts. 12 y 22) y determina que sus órganos son la Asamblea, el Comisario Ejidal y el Comité de Vigilancia (Art. 21).

La voluntad del órgano supremo del ejido, emitida de manera colegiada y unilateral, conforme a los procedimientos establecidos por la ley para el efecto, la que resuelve y decide sobre la desincorporación de bienes del régimen de propiedad ejidal para que pasen a ser objeto del régimen del derecho común. No es pues la voluntad de los ejidatarios individualmente expresada; ni siquiera dicha voluntad sumada o agregada la que da validez y efectividad al acuerdo de desincorporación, "sino que es la decisión o voluntad única de un órgano social, y mejor, de una sociedad (sujeto de derecho), tomado conforme a las normas aplicables al efecto . . ."⁷ la que modifica el régimen legal aplicable a la propiedad de sus bienes inmuebles.

La asamblea como órgano supremo que es del ejido constituye la esencia misma de su personalidad jurídica y en consecuencia de su "ser" desde la perspectiva del Derecho. La asamblea, sin ser permanente, detenta y produce la voluntad del ejido y necesariamente se integra de las personas físicas ejidatarias que le dan materialidad al ente abstracto llamado ejido.

En el caso del ejido, a la manera de figuras análogas del derecho corporativo privado, la asamblea constituye el núcleo medular de la persona jurídico colectiva y tiene como función exclusiva y primordial la formación de la voluntad, correspondiendo a otros órganos las funciones administrativas y las de vigilancia. Así la asamblea no es apta para querer y hacer como sucede en el caso de los órganos de la administración de derecho público sino que, estableciendo el sentido de su voluntad o bien tomando acuerdos específicos sobre cómo producirse en el mundo de lo jurídico corresponderá a otras instancias o niveles organizacionales el ejecutarlos y cumplirlos (Comisariado Ejidal) o vigilar su correcto cumplimiento (Comité de Vigilancia). La voluntad emanada de la asamblea prevalecerá sobre sus órganos y sobre sus miembros y tiene como únicos límites a ley y al reglamento del ejido que ella misma haya aprobado previamente.

De acuerdo con las disposiciones sobre *quórum*, representación y toma de decisiones de las asambleas, éstas se rigen por el principio de mayoría simple de votos de los miembros presentes, principio que si bien corresponde al de las democracias modernas también puede plantear, como en las democracias modernas, que el voto de una minoría resuelva temas y asuntos de suma gravedad. (Infra 5.1.5).

El Art. 23 de la ley establece cuáles son los temas o asuntos que son de la exclusiva competencia de la asamblea, incluyendo en la Fracc. IX el autorizar la adopción del Régimen de Dominio Pleno de Parcelas y la Aportación de Tierras de uso común a sociedades civiles o mercantiles, con la correspondiente adopción del régimen de dominio pleno.

⁷ Vasconcelos Allende, Guillermo. *Notas para el estudio de la escisión de sociedades*, en *Jurídica* 24. Pág. 482.

En los Arts. 25 a 32 la ley regula el procedimiento de convocatoria, celebración y toma de decisiones de las asambleas en general, estableciendo disposiciones especiales para las reuniones de asamblea que tengan por objeto el cambio de régimen de propiedad y otros actos de disposición sobre el patrimonio inmobiliario del ejido.

Como apuntamos más arriba, toda la superficie del área de dotación de un ejido es susceptible de ser desincorporada del régimen ejidal aunque el procedimiento será distinto en cada caso. El más sencillo lo representa el caso de las tierras para el asentamiento humano. Conforme a la ley una vez delimitada por la asamblea el área del asentamiento humano, aprobada la lotificación en solares, éstos son adjudicados a los ejidatarios y/o a los avocindados y por el simple hecho de la adjudicación, la propiedad de los solares se rige *ipso jure* por el derecho común o régimen de dominio pleno (Arts. 68 primer párrafo y 69), debiendo inmatricularse en el Registro Público de la Propiedad y quedando sujetos a las disposiciones del Código Civil de la entidad en que se encuentren.

Para su desincorporación del régimen ejidal las Tierras de Uso Común y las Tierras Parceladas deben sujetarse a procedimientos distintos en los cuales la asamblea resuelve, habiéndose reunido específicamente para discutir y resolver respecto de la eventual desincorporación del régimen de propiedad ejidal de ciertas superficies, conforme a reglas especiales que la ley y el Reglamento Interno del ejido establezcan.

Ya desde 1934 la Legislación Agraria Nacional preveía la existencia de Asambleas, Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia, dándoseles hasta 1992 la dudosa categoría de "autoridades internas"⁸. La legislación estableció diversas clases de asambleas, tanto ordinarias como extraordinarias, sin determinar con precisión las facultades o alcances de cada una de ellas. En la Ley Federal de Reforma Agraria se introdujo una nueva categoría: Las Asambleas Generales de Balance y Programación cuyo objeto era tratar sobre cuestiones de organización, producción y trabajo desarrollados durante periodos específicos.

Actualmente la Ley Agraria conserva los tradicionales órganos mencionados pero con buen juicio deja la inconsistente calificación de "autoridades internas" para conferirles atinadamente el tratamiento de *órganos*.

"Es precisamente en la Sección Tercera del Capítulo Primero de la Ley Agraria, donde por vez primera en la historia legislativa agraria de nuestro país, se regulan los órganos de representación y gestión de manera clara y accesible para lograr una mejor complementación de las disposiciones que tratan sobre estas figuras jurídicas."⁹

Hoy día la asamblea es sólo una; órgano supremo del ejido; ya no se le endilga el calificativo de general, puesto que no se previene que las haya especiales, y se omiten las categorías de ordinarias y extraordinarias, que nunca tuvieron razón de ser precisamente porque nunca fueron diferenciadas ni estuvieron adecuadamente reguladas.

⁸ Art. 4 del Código Agrario de 1942 y Art. 22 de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1972.

⁹ Sotomayor Garza, Jesús G. *El nuevo Derecho agrario en México*. 1/e. Editorial Porrúa. México, 1993. Pag. 135.

La ley vigente establece las reglas fundamentales para la convocatoria, reunión y toma de decisiones de la asamblea en los Arts. 23 a 32, sin perjuicio de la aprobación, existencia y vigencia de un reglamento interno del ejido (Art. 23 1er. párrafo y Fraccs. I y XV), que contenga otras disposiciones relativas a la celebración de reuniones de la asamblea.

La ley confiere al Comisariado Ejidal y al Comité de Vigilancia respectivamente, las funciones propias como Órgano Administrativo y de Ejecución, el primero; y de Supervisión y Vigilancia propiamente dicho, el segundo.

La Asamblea, como órgano supremo del ejido, tiene la exclusiva responsabilidad y atribución de resolver sobre determinados asuntos de trascendencia en lo relativo a su patrimonio, y son los señalados en el Art. 23, incluyendo los temas relacionados con la desincorporación de superficies del régimen ejidal o su transformación al régimen de dominio pleno. Estos se encuentran reservados a la asamblea en las Fraccs. VII y IX. La primera en tanto a la delimitación de las áreas destinadas al asentamiento humano y a la asignación de solares los que somete *ipso jure* al régimen de Dominio Pleno y, la segunda en tanto previene la posibilidad de que la Asamblea resuelva sobre la autorización de adoptar el régimen de dominio pleno en las tierras parceladas o bien aportar *Tierras de Uso Común* a sociedades civiles o mercantiles.

La asamblea como "órgano supremo" del ejido y, en tanto que es el único órgano facultado para producir la voluntad del mismo (no para manifestarla), *es el ejido mismo* y constituye la esencia de su personalidad jurídica y esa voluntad producida por el órgano en pleno, prevalecerá sobre las voluntades de todos sus integrantes que son, por lógica y por disposición de la ley, los miembros que conforman el órgano (Art. 22 en relación con 12 y 16).

Las resoluciones de la asamblea, que son la voluntad misma de una persona jurídica, por formarse de la concurrencia y participación de una pluralidad de integrantes participan de la categoría de "*actos colegiados*", en tanto constituyen manifestaciones de voluntad que produce consecuencias de derecho formada, conforme a reglas legales por la manifestación de los miembros del órgano no mediante la adición o suma de esas voluntades individuales de la manera del consentimiento sino mediante la consideración de su suficiencia para producir una voluntad unilateral del órgano y en consecuencia de la persona jurídica. Es pues la actividad social considerada en la esencia de su unidad y se trata pues de un acto colegiado unilateral¹⁰, y en el caso concreto del tema de la desincorporación de bienes inmuebles del régimen ejidal estas manifestaciones de voluntad del ejido constituyen perfectos actos de disposición.

Es de hacer notar una deficiencia en la redacción del Art. 100 de la ley en vigor, ya que al utilizar la expresión "La comunidad" lo hace como sinónimo de "La Asamblea" lo cual resulta evidente ya que los temas a que se refiere en dicho Art. 100 son precisamente los reservados al máximo órgano del ejido conforme a las Fraccs. VII, VIII y IX del Art. 23

¹⁰ Cfr. Vázquez del Mercado, Óscar. *Asamblea, fusión y liquidación de sociedades mercantiles*. 3/e. Editorial Porrúa. México. 1987. Pág. 227.

de la propia ley y porque el ejido como persona jurídico - colectiva sólo puede actuar a través de sus órganos.

IV. DESINCORPORACIÓN DE TIERRAS DEL RÉGIMEN EJIDAL Y SU INCORPORACIÓN AL RÉGIMEN DE DOMINIO PLENO

Como ya hemos comentado desde el principio del presente trabajo, la legislación actual previene que toda la superficie y las diversas clases de tierras ejidales pueden ser objeto de desincorporación del régimen ejidal e incorporadas al régimen de dominio pleno del derecho común. En este sentido debemos convenir en que las disposiciones en la materia son claramente abiertas a que la decisión correspondiente sea tomada unilateralmente por el ejido, sin mayores requisitos de orden administrativo, con lo que el Estado se mantiene al margen de estas decisiones, sujetándolas sólo al cumplimiento del procedimiento que la ley establece para cada caso, dependiendo de la categoría o clase a que pertenezcan las tierras sobre las que se pretende resolver el cambio de régimen.

El primer elemento indispensable es la determinación de la clase de tierras de las que se tratará conforme a su destino. Con prístina lógica el primer párrafo del Art. 56 de la ley vigente establece que el ejido, a través de la asamblea, podrá determinar su destino a cualquiera de los siguientes usos: al asentamiento humano, al uso común o al parcelamiento en favor de los ejidatarios, siempre a partir de la superficie disponible conforme al plano general del ejido autorizado por la autoridad competente o bien el que elabore el Registro Agrario Nacional. (Ver *Infra* 5.1.1.3, 5.1.1.4).

Por lo que se refiere a la naturaleza de los efectos del acuerdo de desincorporación, aunque parezca simplista y evidente hemos de decir que consiste en el cambio de legislación o régimen aplicable a ciertos bienes en lo relativo a sus derechos de propiedad y de los diversos actos de protección, administración y disposición sobre dichos bienes, extrayéndolos de la jurisdicción federal correspondiente a la legislación y autoridades agrarias para someterlos al imperio del derecho común local regido por los Códigos Civiles y las autoridades de cada estado y del Distrito Federal.

Es oportuno hacer notar que conforme a la ley vigente no toda superficie de tierra que adquiriera el ejido por cualquier título estará sujeta al régimen de propiedad ejidal, ya que la totalidad de los bienes muebles e inmuebles que adquiriera por medio de actos del derecho común se conservarán sujetos al régimen de dominio pleno sin incorporarse al de propiedad ejidal, lo cual los mantiene, desde luego, dentro del comercio y del tráfico jurídico.

Lo anterior se deduce de las disposiciones contenidas en los Arts. 9, 43, 92 y 156 de la ley, sobre el origen de la tierra y propiedad ejidales, especialmente el 92 que señala que el ejido (entiéndase la asamblea) podrá convertir al régimen ejidal la propiedad de las tierras que hubiere adquirido bajo el régimen de dominio pleno, correspondiendo al Comisariado Ejidal tramitar las correspondientes inscripciones en los Registros Agrario Nacional y Público de la Propiedad que corresponda.

V. PROCEDIMIENTO PARA LA DESINCORPORACIÓN DE BIENES INMUEBLES DEL RÉGIMEN EJIDAL Y SU APORTACIÓN A SOCIEDADES CIVILES O MERCANTILES

De acuerdo con la Ley Agraria, hoy es posible que las tierras ejidales de uso común sean aportadas y en consecuencia su propiedad sea transmitida en pleno dominio a sociedades mercantiles o civiles en las que, en virtud de dicha aportación participarán como accionistas el propio ejido o los ejidatarios del mismo.

El procedimiento ciertamente novedoso en el régimen ejidal plantea gran número de requisitos y formalidades de detalle que es necesario analizar y cubrir cuidadosamente para evitar incurrir en pena de nulidad al realizar una operación de esta especie.

En primer término, es de tener en cuenta que las principales disposiciones de la ley de la materia aplicables al tema que nos ocupa son las contenidas en los Arts. 23, 24, 25, 26, 27, 28, 31 relativos a las asambleas, 73, 75 que definen las tierras de uso común y establecen propiamente el procedimiento para su aportación a sociedades, 100 que establece la facultad del ejido de determinar el uso de las tierras y su eventual aportación a sociedades y del 125 hasta el 133 que integran el título sexto y se refieren a las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales.

A continuación analizaremos en forma más o menos ordenada los principales temas y elementos del procedimiento que debemos tener en consideración para la realización de operaciones por las cuales un ejido aporte tierras de uso común al patrimonio de sociedades civiles o mercantiles.

5.1. La asamblea del ejido como único órgano competente

El Art. 23 de la Ley Agraria en vigor establece cuáles son los temas y asuntos de la exclusiva competencia de la asamblea del ejido que, como órgano supremo, es el único capacitado para resolver sobre los mismos y la Fracc. IX incluye, entre dichos asuntos, el de la adopción del régimen de dominio pleno sobre las parcelas, *así como para aportar tierras de uso común a una sociedad conforme a lo que dispone el Art. 75 de la ley.*

Es muy claro que el legislador ha incluido en este único artículo los asuntos de mayor trascendencia respecto de la vida y los bienes del ejido de tal suerte que no son asuntos delegables y, de hecho, están sujetos (los que nos ocupan) a requisitos especiales de procedimiento.

5.1.1. Requisitos previos a la celebración de la asamblea

5.1.1.1. La convocatoria

Del latín *convocare*. En una primera acepción la más usual corresponde a "llamar a varias personas a concurrir a un lugar o acto determinado", pero también significa "aclamar o dar voces". Lo que da la idea de hacer público, notorio o conocido cierto hecho.¹¹

¹¹ Cfr. Diccionario de la lengua española. Real Academia de la Lengua. 20/e.

La expedición de las convocatorias se pueden hacer mediante publicaciones, circulares y citatorios a los ejidatarios aunque el requisito mínimo legal es el de fijar cédulas (avisos) en los lugares más visibles del ejido; hemos de entender los más frecuentados o bien, aquellos en los que tradicionalmente o por costumbre se fijen las convocatorias y otros avisos del interés general de los ejidatarios y vecindados. Ésta debe ser expedida por cualquiera de los siguientes órganos: Por el Comisariado Ejidal o, por el Consejo de Vigilancia del propio ejido, ya sea a iniciativa propia de estos órganos o bien a solicitud de por lo menos 20 ejidatarios o por el veinte por ciento de los ejidatarios que formen el ejido cuando el número de miembros titulares de derechos ejidales sea menor de 100. En casos extremos si en un plazo de cinco días hábiles los órganos no convocan a solicitud de los ejidatarios, este último número o porcentaje de ejidatarios, puede solicitar a la Procuraduría Agraria que convoque a asamblea.

La asamblea deberá convocarse para celebrarse dentro del ejido o bien fuera de éste en el lugar en el que habitualmente se celebren, dichas asambleas, salvo que hubiere una causa justificada. En todo caso la convocatoria que comentamos debe expedirse con una anticipación mínima de un mes de la fecha programada para la celebración de la asamblea, Ya que se trata de un caso especial. En términos generales, las convocatorias han de expedirse con una anticipación de entre 8 y 15 días de la fecha en que deba reunirse la asamblea.

Segunda Convocatoria. Si la reunión de la asamblea no se pudiere verificar por no cumplir con la asistencia necesaria para su validez o no reunirse los requisitos documentales que impone la ley, deberá expedirse de inmediato una segunda convocatoria para que la asamblea se celebre en un plazo de 8 a 30 días contados a partir de la expedición de esa segunda convocatoria.

5.1.1.2. Notificación a la Procuraduría Agraria

El Art. 28 establece el requisito de "notificar a la Procuraduría" sobre la celebración de la asamblea con la misma anticipación que la ley dispone para la expedición de la convocatoria y en última instancia este requisito meramente formal puede cumplirse haciendo llegar, formalmente y por escrito, a la Procuraduría Agraria, a través de la delegación que corresponda, la noticia de la celebración de la asamblea acompañada de un ejemplar o copia de la convocatoria.

El cumplimiento de este requisito es importante no sólo porque su omisión es *causa de nulidad* de la asamblea sino también por, que está directamente vinculado con el requisito de verificación (Infra 5.2.1) cuya omisión también es *causa de nulidad* de la asamblea.

5.1.1.3. Opinión de la Procuraduría Agraria

Es importante recordar que una de las principales características que debe tener la causa eficiente de la aportación o transmisión de tierras ejidales de uso común al patrimonio de

una sociedad civil o mercantil, es precisamente la "*manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal*" (Art. 75) y la ley previene que corresponde a la Procuraduría Agraria emitir una opinión sobre las bondades y la conveniencia de la ejecución del proyecto, debiendo pronunciarse en dicha opinión lo siguiente:

- Certeza de la realización de la inversión proyectada.
- Aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales.
- Equidad en los términos y condiciones (contractuales y estatutarios) que se propongan.

Como se puede apreciar, la Procuraduría debe emitir una opinión, que no dictamen, sobre temas altamente complicados en cuanto a su contenido técnico, económico y jurídico por lo que, en nuestro concepto, para la obtención de dicha "opinión" será necesario presentar al mencionado organismo diversos documentos tales como: un estudio de factibilidad económica; un proyecto de inversión y desarrollo; la estimación de resultados y beneficios para los participantes en el proyecto y para la comunidad; el texto del proyecto de los estatutos sociales y demás disposiciones contractuales o corporativas que regirán el desarrollo y destino del proyecto.

De hecho, la Procuraduría está facultada para solicitar del ejido y de sus eventuales socios toda la documentación que como antecedentes juzgue necesarios para emitir su opinión, incluyendo, desde luego, los documentos relativos a trámites oficiales previos, tales como solicitudes de licencias, análisis de impacto ecológico, compromisos administrativos, etc., que evidencien la formalidad y viabilidad del proyecto.

Consideramos que deben presentarse dichos elementos para el análisis de la Procuraduría Agraria ya que conforme a la Fracc. II del Art. 75 de la Ley, ésta cuenta con el muy limitado plazo de 30 días hábiles para la emisión de su opinión, considerando la complejidad de un proyecto de esta naturaleza y los trámites internos de la Procuraduría para producir y emitir dicha opinión la que evidentemente deberá expedirse con anterioridad a la celebración de la asamblea ya que esta última deberá considerarla para resolver y tomar en definitiva el acuerdo respectivo.

Más adelante en el apartado relativo a la intervención que a la ley confiere a la Procuraduría Agraria en este procedimiento, detallaremos nuestros comentarios sobre diversos aspectos de esta opinión, que constituye, desde luego, un requisito previo para la válida celebración de la asamblea.

5.1.1.4. Plano general del ejido

Considerando que el tema que nos ocupa versa precisamente sobre la disposición de superficies de tierra sujeta al régimen de propiedad ejidal, debemos recordar que existen tres clases o categorías de tierras ejidales sobre las cuales se debe mantener un control técnico y registral mediante planos que deben ser elaborados conforme a normas técnicas del Re-

gistro Agrario Nacional, las que posteriormente se rectificarán y se inscribirán en el mismo registro.

Este plano es el instrumento que refleja la superficie total del ejido y debe ser el que elabore la Secretaría de la Reforma Agraria como "autoridad competente" (Art. 56), en materia de dotación y deslinde de superficies ejidales¹² o el que elabore el Registro Agrario Nacional (que depende de la mencionada Secretaría).

El Plano General del Ejido contiene precisamente la identificación y localización gráfica y técnica sobre la totalidad de la superficie, ubicación y delimitación del ejido. Además del dibujo de la poligonal de la superficie con indicación de todos los puntos de referencia perimetral, contiene la especificación técnica de linderos colindancias con precisión, cubre ubicación geográfica, medidas y rumbos de cada segmento de la línea perimetral.

El plano general es un instrumento de gran importancia para el ejido y para las entidades administrativas agrarias, ya que es a partir de este plano que será posible manejar, controlar y registrar todas las operaciones y decisiones de disposición sobre las tierras ejidales. En primera instancia, para determinar a la asignación de las tres principales categorías y localizar con precisión en el plano general las superficies para el asentamiento humano; aquellas que se sujetan al parcelamiento y finalmente las de uso común.

5.1.1.5. Plano de las tierras de uso común de aportación

Para efectos de claridad y precisión en la aportación de tierras y particularmente para los de los Registros Agrario Nacional y Público de la Propiedad que corresponda será necesario elaborar, conforme a las normas técnicas aplicables por el Registro Agrario Nacional, el plano de la o las superficies que serán objeto del acuerdo de aportación y que efectivamente sean aportadas. Este plano será autorizado e inscrito en los mencionados registros precisamente por los efectos de que las tierras en los mismos comprendidas dejarán de ser objeto del régimen de propiedad ejidal para pasar al de dominio pleno del derecho común.

Intimamente ligado con el plazo de las tierras materia de la aportación resulta de gran importancia determinar quiénes de los ejidatarios y en qué proporción tienen derechos ejidales sobre las tierras de uso común comprendidas en el proyecto de aportación. Para este propósito será necesario verificar los correspondientes certificados de derechos.

5.1.1.6. Avalúo

Como resulta lógico la aportación de bienes representará cierta y determinada cantidad del patrimonio y del capital social de la sociedad recipiente de la misma y para dichos efectos la ley previene la necesidad de contar antes de la asamblea que resuelva la aportación, con un avalúo de las tierras de que se trate, avalúo que deberá obtenerse de cualquier institución de crédito autorizada o de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. En nuestro con-

¹² Art. 41 Fracss. I, II, V y VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

cepto, para protección de los intereses de los ejidatarios debería hacerlo una institución de crédito, considerando el valor de mercado o comercial de la tierra.

Conforme dispone la Fracc. IV del Art. 75 de la Ley Agraria, el valor o precio comercial que arroje dicho avalúo será la cantidad mínima a la que se valorará la aportación de las tierras, sin perjuicio de que sean recibidas a un valor superior, lo cual puede ser negociado por el ejido, especialmente si consideramos que una vez aportadas al patrimonio social y por el simple efecto del cambio de régimen de propiedad al de dominio pleno, dichas tierras ingresan al mundo del tráfico jurídico y comercial, incrementando automáticamente su valor de mercado.

5.1.2. La celebración de la asamblea

Reunidos los documentos y requisitos a que nos referimos en los apartados anteriores y llegada la fecha de celebración de la asamblea del ejido convocada para resolver sobre la aportación de tierras de uso común, se deberán tener presentes los aspectos que se comentan enseguida.

5.1.2.1. El quórum

En relación con las asistencias, el *quórum* que establece el Art. 26 es de la mitad de los ejidatarios, sin embargo, para el caso de las asambleas que nos ocupan, que como hemos dicho pertenece al grupo de los casos especiales, el requisito es de por lo menos las tres cuartas partes de los ejidatarios en primera convocatoria; cuando la reunión de la asamblea sea por virtud de segunda o ulterior convocatoria y se trate de asuntos que nos ocupan, deberá reunirse, por lo menos, la mitad más uno de los ejidatarios para que se pueda declarar legalmente instalada la asamblea.

Cuando la ley dice "la mitad más uno" debe entenderse que deben encontrarse reunidos, por lo menos la mitad más uno de los ejidatarios y no "más de la mitad". Observación que aun cuando parece intrascendente no lo es. Me explico: los ejidatarios miembros del ejido y consecuentemente de la asamblea, pueden ser en número par o en número impar; en el primer caso, suponiendo que los ejidatarios son en número par no se presenta ningún problema puesto que "la mitad más uno" y más de la mitad son exactamente lo mismo como límite mínimo. El problema se plantea en el caso del número impar o no, ya que la mitad cierra con una fracción del 50% de uno, en consecuencia "la mitad más uno" implica necesariamente dos individuos, mientras que más de la mitad puede no representar más que uno. Ejemplifico: si se tratara de 125 ejidatarios la mitad serían 62.5 y más de la mitad serían 63. La mitad más uno serían 63.5, por lo que sería indispensable que sean por lo menos 64 para cumplir el requisito legal.

5.1.2.2. Representación de los ejidatarios

Por regla general los ejidatarios además de poder asistir personalmente a las asambleas pueden hacerse representar por mandatario, quien acreditará tal personalidad mediante simple carta poder otorgada ante dos testigos que sean miembros o avecindados del propio ejido.

No obstante lo anterior y en un rigor que encontramos injustificado, la ley, en el 2º párrafo de su Art. 30 establece que en ciertos casos (incluyendo aquellos en que deba resolverse sobre la desincorporación de tierras del régimen ejidal (Fraccs. VII a XIV del Art. 23), se requerirá la asistencia personal del ejidatario, quien "no podrá designar mandatario, disposición que si bien pretende dar una importancia trascendental a las asambleas que se reúnan para resolver cierta clase de asuntos no es justificada si se consideran las muchas facilidades que la propia ley otorga para la toma de decisiones en esas mismas asambleas (ver Supra 5.1.2 e Infra 5.1.6) mientras, que propicia el hacer nugatorios, los derechos de aquellos ejidatarios que por cualquier razón (independientemente de su gravedad) no puedan asistir a la asamblea ni hacerse oír, por lo menos por apoderado.

Queda una duda adicional. La ley prescribe . . . el ejidatario no podrá designar mandatario; (en tratándose de asambleas convocadas para resolver los asuntos a que se refieren las Fraccs. VII a XIV del Art. 23) y entendemos por los tiempos verbales utilizados que no podrá designar mandatario para esa asamblea por la vía de la carta poder pero ¿sería legítimo impedir el ejercicio de la representación, el acceso a una de dichas asambleas a un apoderado general con facultades otorgadas en escritura pública conforme a los tres primeros párrafos del Art. 2554 del Código Civil para el Distrito Federal? Yo considero que no.

5.1.3. Desahogo del orden del día

Es posible que una asamblea trate diversos temas además del relativo a la resolución de aportación de tierras, sin embargo, considerando la trascendencia de éste y del cúmulo de documentos que es necesario revisar y analizar para la adopción del o los acuerdos respectivos, resulta recomendable destinar la asamblea al único objeto de llegar a la decisión de si se aportan o no las tierras de uso común a una sociedad.

El desahogo del tema debería incluir por lo menos los siguientes aspectos:

1. Planteamiento del propósito central del proyecto.
2. Revisión sucinta del origen e integración del ejido.
3. Verificación y exhibición del plano general del ejido y del plano de las tierras de cuya aportación deba resolverse.
4. Lectura del avalúo obtenido para el objeto de la aportación.
5. Precisión de los titulares de derechos agrarios, sobre las tierras de uso común, materia del tem a con determin ación de su porcentaje de participación en el proyecto y consecuentemente en sus eventuales beneficios.
6. Lectura de la opinión de la Procuraduría Agraria.
7. Lectura de otras opiniones sobre el proyecto si se hubieren obtenido.
8. Votación.

5.1.4. Votación y acuerdo o acuerdos

Conforme dispone el segundo párrafo del Art. 27 de la ley, *los acuerdos* que resuelvan autoridad la declaración de dominio pleno de las tierras parceladas, así como los relativos a la aportación de tierras de uso común a sociedades, deberán ser adoptados por el voto mayoritario de las dos terceras partes de los asistentes a la asamblea, independientemente de que ésta se haya reunido por virtud de primera, segunda o ulterior convocatoria.

Esta disposición nos parece evidenciar la facilidad que ofrece la ley para la desincorporación de tierras del régimen de propiedad ejidal, ya que no fija un número mínimo de votación en relación con el total de ejidatarios que formen el ejido, para tomar el acuerdo respectivo, sino un porcentaje mínimo de los presentes en el acto de la asamblea.

Por lo anterior, resulta que en cualquier circunstancia el acuerdo *puede* ser tomado por una minoría de los ejidatarios.

Si realmente se pretendía respetar la voluntad del ejido, desde nuestro punto de vista, para tomar una decisión de tanta trascendencia, la ley debió requerir del voto mínimo de más de la mitad de los integrantes del ejido, tomada en asamblea especialmente convocada para el efecto que se hubiere reunido por virtud de cualquier convocatoria.

Conforme a las disposiciones actuales, para tomar el acuerdo de aportación bastará el voto del 49.5% de la totalidad de los ejidatarios reunidos (conforme al *quórum* mínimo) en virtud de primera convocatoria y con el voto del 33.66% de la totalidad de los ejidatarios en asamblea reunida en virtud de segunda o ulterior convocatoria ya que el 66% de 75% resulta precisamente el 49.5% y el 66% de 51% es igual al 33.66% de la totalidad de los ejidatarios, porcentaje que de ninguna manera puede considerarse representativo de la voluntad de un todo orgánico.

5.1.5. El acta

Por regla general y conforme a lo dispuesto por el Art. 31 de la Ley se debe levantar acta de toda asamblea que se celebre y, la misma, debe ser firmada por todos los miembros del Comisariado Ejidal y del Comité de Vigilancia que hayan asistido, siendo opcional el hacerlo para los ejidatarios que hubieran asistido.

La ley previene que es posible que se firme el acta con carácter de disidente, haciendo constar, en la misma, la oposición o protesta respectiva.

En algunos casos especiales previstos en el Art. 23 de la ley, incluyendo los de la Fracc. IX que son el tema principal del presente trabajo, la ley establece requisitos de forma adicionales al acta de la asamblea respectiva; a saber:

1. Debe ser "pasada ante la fe" del Notario Público que haya asistido a la asamblea.
2. Deberá ser firmada por el representante de la Procuraduría Agraria que haya asistido a la asamblea.
3. Deberá ser inscrita en el Registro Agrario Nacional.

De los requisitos especiales que exige la ley para las actas de las asambleas en que se haya resuelto o acordado la aportación de tierras de uso común a una sociedad merece especial comentario, el primero de tales requisitos que es el Acta sea "pasada ante la fe del fedatario público . . .", ya que es una expresión que si bien resulta clara en cuanto a su alcance, no lo es tanto si se considera que durante la celebración de la asamblea respectiva se encontraba presente el mismo notario quien tiene obligación legal de expedir un instrumento notarial que es también un acta. Más abajo en el apartado 5.3 al comentar la intervención del notario, precisaremos las diversas cualidades de esta intervención.

Por ahora será suficiente decir que el acta que redacte el Secretario del Comisariado Ejidal deberá contener por lo menos los siguientes requisitos:

1. Mención del lugar, día y hora de celebración de la asamblea conforme a la convocatoria oportunamente expedida.
2. Indicación de los miembros del Comisariado Ejidal y del Comité de Vigilancia presentes, así como del Representante de la Procuraduría Agraria y del Notario asistente, señalando sus nombres.
3. Indicación de las personas que actúen como Presidente y Secretario.
4. Verificación del *quórum* legal previa lista de asistencia y declaratoria de *quórum* legal.
5. Orden del día y una narración sucinta pero clara del desahogo de cada uno de los temas del mismo, expresando con absoluta claridad el o los acuerdos que hayan recaído como a cada uno de dichos temas.
6. Indicación de la hora y circunstancias de la clausura de la asamblea.
7. Indicación de los nombres de las personas que firman el acta y el carácter con el que lo hacen, habiendo especial mención en que la firma el representante de la Procuraduría Agraria, en cumplimiento de lo dispuesto en el tercer párrafo del Art. 31 de la ley. Debemos señalar que contra la práctica notarial normal, el notario asistente deberá firmar dicha acta, independientemente de que, por virtud de su función, deberá expedir testimonio del "acta notarial" que él mismo deberá producir.

La ley impone el requisito de que el acta sea "pasada ante la fe del fedatario público . . ." que asista a la asamblea. Pasar un documento ante la fe del notario implica su protocolización o depósito del documento ante el notario de que se trate, quien deberá ajustarse a las disposiciones aplicables de la ley del notariado correspondiente. En el caso del Distrito Federal son fundamentalmente las establecidas en el tercer párrafo de la Fracc. III del Art. 62 el 90 y 100 de la Ley del Notariado del Distrito Federal, por lo que más adelante, en la sección ya anunciada, analizaremos más detalladamente la intervención del notario, incluyendo la protocolización del acta correspondiente.

5.2. Intervención de la Procuraduría Agraria

La Procuraduría Agraria, por definición legal, es un organismo descentralizado con funciones de servicio social encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, co-

muneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avcindados y jornaleros agrícolas mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la ley.

Como hemos señalado antes en este mismo trabajo, la Procuraduría Agraria tiene una participación protagónica en el procedimiento que establecen el Art. 75 y otras disposiciones de la ley directamente relacionadas con la desincorporación de tierras de uso común del régimen de propiedad ejidal, para transmitir las bajo el régimen de dominio pleno a sociedades mercantiles o civiles de las que consideramos de especialísima importancia las siguientes.

5.2.1. Verificación de la expedición de la convocatoria y sus plazos

La primera intervención que la ley confiere a la Procuraduría en estos y otros casos análogos como son los relativos a los asuntos enumerados en las Fraccs. VII a XIV del Art. 23, consistente en que la Procuraduría Agraria tiene el deber de verificar *bajo pena de nulidad de la asamblea de que se trate* que la convocatoria respectiva haya sido expedida con anticipación y cumpliendo los requisitos y formalidades que establece el Art. 25 de la propia ley, consistentes en las cédulas o avisos, el contenido de la convocatoria y la permanencia de las cédulas respectivas.

La ley no establece directamente la forma en que deba realizarse tal "verificación", sin embargo, atendiendo al contenido social de la representación de la Procuraduría y tratándose de un órgano administrativo expresamente facultado por la ley de la materia para ejercer funciones de inspección (Art. 136 Fracc. VII), consideramos que la Procuraduría debe practicar, mediante la intervención del delegado que corresponda, las visitas de inspección que resulten convenientes y necesarias para *verificar* el cumplimiento de los requisitos y formalidades que debe reunir la convocatoria, inclusive "la permanencia" de las cédulas en los lugares en que se hayan fijado" . . . para los efectos de publicidad hasta el día de la celebración de la asamblea". (Art. 25).

Señalamos que deben ser varias las visitas de inspección y preferiblemente sin previo aviso a los órganos del ejido, precisamente para verificar la permanencia de las cédulas o avisos fijados en los lugares más visibles del ejido, ya que de otra manera no sería posible hacerlo.

Es claro que para cumplir el requisito de verificación que establece el Art. 28 de la ley, la autoridad administrativa deberá levantar acta circunstanciada de cada una de las visitas de inspección, haciendo constar día y hora de su realización, el objeto de la inspección, las personas con quienes se entienda la diligencia, el resultado de la misma y las firmas de quienes hayan intervenido en ella, dejando copia al Comisariado Ejidal correspondiente, ya que es el órgano directamente responsable de la permanencia de las cédulas o avisos de la convocatoria.

Sólo la realización de dichas visitas de inspección y la existencia y colección de las correspondientes actas evidenciará el cumplimiento, por parte de la procuraduría, de la

obligación de *verificar* el cumplimiento de todos los requisitos y formalidades que debe reunir la convocatoria.

Es especialmente importante que tanto el ejido como la Procuraduría conserven esta documentación como memoria administrativa del cumplimiento de la obligación de verificación, ya que conforme al segundo párrafo del Art. 28 de la ley las asambleas que se reúnan sin cumplir este requisito entre otros, serán nulas.

5.2.2. Emisión de la opinión sobre el Proyecto de Desarrollo y Estatutos

La segunda intervención directa que la ley confiere a la Procuraduría Agraria consiste en emitir una opinión de carácter consultivo sobre diversos aspectos del proyecto de desarrollo para el que serán utilizadas las tierras objeto de la aportación, su viabilidad y efectos directos e indirectos en relación con el ejido y otros núcleos sociales y actividades relacionados, así como en relación con la equidad en los términos y condiciones contractuales y estatutarios que regirán el futuro de las relaciones de los ejidatarios-empresarios, con sus socios.

Como ya hemos dicho (supra 5.1.1.3), esta opinión debe emitirse previamente a la celebración de la asamblea ya que ésta la deberá considerar para adoptar la resolución correspondiente.

Es importante tener presente que no obstante que la ley previene la posibilidad de la aportación de tierras en los casos de "manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal", nunca establece la forma de determinar si existe o no esa "*manifiesta utilidad*" y en consecuencia no se puede establecer la condición (jurídica), de procedencia de la desincorporación de inmuebles del régimen ejidal y su aportación a la sociedad de que se trate.

Como hemos visto y a pesar de la opinión de diversos funcionarios del Registro Agrario Nacional y del Público de la Propiedad del Distrito Federal, en nuestro concepto, la opinión de la Procuraduría Agraria *no tiene la calidad vinculativa y obligatoria de un dictamen o resolución* que califique la procedencia o improcedencia legal de la aportación y consecuentemente la validez del acuerdo de aportación debe considerarse sólo como un documento de consulta y valoración.

Es claro que, muy a pesar de la buena voluntad de los agraristas tradicionales, protectionistas del ejidatario y de la antieconómica figura del ejido, el hecho de que la opinión de la Procuraduría Agraria fuera negativa o contraria al proyecto respectivo, esto no impediría que la asamblea del ejido apruebe el proyecto y acuerde la aportación de tierras a una sociedad, modificando desde luego el régimen de propiedad al de dominio pleno.

Lo anterior lo aclara la propia ley al plantear el carácter consultivo y no resolutivo de la opinión a que nos venimos refiriendo, cuando en la Fracc. II "*in fine*" del Art. 75 establece que la obtención de la opinión de la Procuraduría Agraria será "sin perjuicio de que, para los efectos de esta fracción, el ejido pueda recurrir a los servicios profesionales

que considere pertinentes", y desde luego considerarlos para fundar la resolución o acuerdo de aportación.

El principio es claro en favor la autonomía de la voluntad: El ejido es una persona jurídico-electiva y su asamblea es el órgano supremo. Puede decidir de manera independiente y libre, correspondiendo al poder público advertirle sobre las eventuales consecuencias de su decisión.

La Procuraduría Agraria, conforme a lo dispuesto en la Fracc. IX del Art. 136 en relación con el 147 de la propia ley, debe asesorar con el apoyo de un cuerpo de peritos, a los ejidos en relación con el análisis de los proyectos de desarrollo y apoyos legales y expedir oportunamente la opinión que marca la ley, viendo en todo por los intereses del ejido y, en su caso, proponer las modificaciones, mejoras y ajustes que mejor convengan a dichos intereses ya que, obvio es decirlo, el ejido y los ejidatarios normalmente no tienen experiencia empresarial.

Tema aparte será si la asamblea del ejido actúa y resuelve conforme a la opinión de la Procuraduría. Es libre de hacerlo o no, pero la Procuraduría Agraria está obligada a emitir una opinión confiable, clara y propositiva sobre el proyecto y su soporte jurídico corporativo con nivel pericial, es decir de alta calidad técnico-científica, pero no constituye un acto jurídico vinculativo obligatorio. Sólo es una "opinión" y no hay disposición alguna que le dé otro carácter.

Vale la pena recordar que la Procuraduría cuenta con un plazo de 30 días hábiles para emitir su opinión, en la inteligencia de que debe de ser solicitada con la anticipación necesaria para que dicha opinión, como requisito previo, pueda ser considerada por la asamblea al adoptar la resolución correspondiente y que conforme a lo dispuesto en la Fracc. VI del Art. 23 en relación con la Fracc. XI del Art. 11 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, corresponde como atribución, *precisamente al subprocurador General* emitir la opinión a que se refieren la Fracc. segunda del Art. 75 y el Art. 100 de la Ley Agraria sobre proyectos de desarrollo y constitución de sociedades en que participen ejidos y comunidades.

5.2.3. El representante en la Asamblea

Quizá la más importante de cuantas intervenciones tiene la Procuraduría en este procedimiento sea la de estar representada en la asamblea que resuelva sobre la transmisión de tierras de uso común en dominio pleno, a sociedades civiles o mercantiles, ya que está directamente relacionada con la facultad que le confiere a este organismo la Fracc. IV del Art. 136 de la Ley, consistente en prevenir y denunciar la eventual violación de las disposiciones legales aplicables para hacer respetar los derechos de sus asistidos.

La presencia del representante no es pues un mero formulismo, sino que requiere del mismo una participación activa en la asamblea para que en la misma dicho representante confirme el cumplimiento exacto de los requisitos legales previos y propios del desarrollo de la asamblea, como la existencia del *quórum* legal y del número de votos emitidos para

tomar los acuerdos correspondientes así como la proporción de votos que se hayan emitido en cada sentido.

Corresponderá al representante de la Procuraduría Agraria apoyar y explicar a los asambleístas el contenido y alcance de la opinión que conforme a la ley debe haber emitido el propio organismo y deberá cerciorarse de la cabal comprensión de la misma, así como de que la deliberación y acuerdos que se tomen en la misma asamblea se verifiquen conforme a la ley, velando siempre por los intereses del ejido y de los ejidatarios.

Es precisamente en función de tal presencia y participación que la propia ley exige que el acta en que se exprese el desahogo de la asamblea y los acuerdos que la misma adopte sea firmada por dicho representante para constancia de la celebración de la misma. (Art. 31, tercer párrafo).

Es oportuno comentar que en la práctica el representante de la Procuraduría Agraria funge prácticamente como un Secretario Técnico que apoya al Comisariado Ejidal en la conducción de la asamblea, independientemente de que es él quien elabora el acta oficial de la asamblea, precisamente en papelería de la propia Procuraduría Agraria.

5.3. Intervención del notario

La figura del notario adquiere especial importancia en la nueva Ley Agraria, ya que le confiere intervención de diversos y muy importantes eventos del acontecer agrario.

Es de hacer notar que aunque la ley utiliza la expresión fedatario público en diversos artículos, no podemos pensar que se trate sino de notario público con legal y expedito ejercicio de su cargo, puesto que otra clase de fedatarios públicos no tendrían ninguna intervención.

En particular, el Corredor Público no tiene ninguna intervención, ya que de acuerdo con el Art. 6 Fracc. v de la Ley Federal de Correduría Pública, únicamente tiene fe pública en *asuntos mercantiles*, incluyendo toda clase de contratos, asambleas, sociedades, etc., *pero únicamente los de naturaleza mercantil* y resulta evidente que el Derecho agrario, los actos, sujetos y principios que le son propios no tienen naturaleza mercantil.

La Ley Agraria en vigor hace referencia precisa y directa al notario únicamente dos veces, ambas en el Art. 156, sin embargo en siete disposiciones se refiere a la intervención del "fedatario" o "fedatario público" designando así al notario, en virtud del contenido de los actos de que se trata y, finalmente en tres ocasiones se hace remisión a las disposiciones del Art. 108 que se refiere al notario designándolo "fedatario".

La Ley Agraria hace las siguientes referencias al fedatario: Art. 28, cuando señala que debe estar presente en la asamblea del ejido bajo pena de nulidad; en el Art. 31 se debe protocolizar el acta de las asambleas del ejido en que se resuelvan asuntos de los enumerados en las Fracccs. VII a XIV del Art. 23; en el Art. 46 cuando establece que debe ser ante fedatario el otorgamiento de garantías de usufructo; en el Art. 58 cuando establece que debe dar fe del sorteo de designación de parcelas; en el Art. 84, cuando lo llama a

dar fe de la notificación al Comisariado Ejidal en relación con el derecho al tanto en la primera venta de una parcela privada; en el Art. 85 en relación con el sorteo a que tienen derecho dos posturas iguales al momento de ejercer el derecho al tanto; en el Art. 108 en relación con el acta constitutiva de las Uniones de Ejidos; en el Art. 110, en relación con el Acta Constitutiva de Asociaciones Rurales; en el Art. 110, en relación con la constitución de sociedades en producción rural; en el Art. 113, en relación con la Constitución de Uniones de Producción Rural; en el Art. 156, cuando establece la obligación del *notario*, entre otros, de dar aviso al Registro Agrario Nacional, cuando se autoricen o registren conversiones de tierras, la adquisición de sociedades civiles o mercantiles por aportación y la transmisión de dominio de terrenos rústicos de sociedades civiles o mercantiles.

Considerando que el contenido de los actos y hechos en los que la Ley Agraria llama a intervenir al "fedatario" o "fedatario público" no puede ser competencia sino del notario, planteamos consulta sobre el particular a la Procuraduría Agraria, organismo que confirmó nuestro criterio mediante oficio número DGAJ/2242/94 de fecha 9 de noviembre de 1994, de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, en el cual se concluye que cuando la Ley Agraria se refiere al fedatario lo hace "al notario público necesariamente" por lo que en adelante usaremos, con la autorización de la Procuraduría Agraria, la palabra correcta.

Muy particular interés presentan para el tema central de nuestro estudio las intervenciones que directa o indirectamente tiene el notario en las diversas etapas del procedimiento de desincorporación de inmuebles del régimen ejidal para su aportación y transmisión al patrimonio de sociedades civiles y mercantiles. 5.3.1.

5.3.1. Presencia en la asamblea

La primera parte del Art. 28 establece el requisito de que en ciertas asambleas, incluyendo aquellas en que se deba resolver la aportación de tierras de uso común a sociedades civiles o mercantiles, debe estar presente un notario y sanciona con *nulidad de la asamblea* (en realidad la nulidad afecta los acuerdos que en la misma se tomen) la omisión de este requisito.

Desde nuestro punto de vista la intervención notarial en la asamblea, que dicho sea de paso debe ser procurada por quien o quienes convoquen a la asamblea, corresponde a las actuaciones notariales conocidas comúnmente bajo la expresión "fe de hechos", en relación con las cuales el notario hace constar en el instrumento denominado acta notarial uno o varios hechos presenciales por él, asentando dicha acta en su protocolo a solicitud de parte interesada.

El notario asiste a la asamblea del ejido en cumplimiento de la función notarial para dar fe de los hechos que en la misma se sucedan y, en consecuencia, ya que la ley de la materia es omisa sobre los temas y circunstancias de los que debe quedar constancia, aplicando la Ley del Notariado del Distrito Federal que en sus Arts. 82 al 92 regula las actas notariales, consideramos que en el acta correspondiente a esta intervención del notario se debe dejar constancia clara y precisa de los siguientes aspectos:

—La identidad de quien o quienes solicitan sus servicios como notario para dar fe de los hechos de la asamblea.

—La mención de la forma, términos y fecha en que se expidió la convocatoria y la persona, órgano o institución responsable de la misma.

—La presencia del representante de la Procuraduría Agraria indicando su nombre y cargo y oficio de comisión si lo hubiere.

En el acta notarial correspondiente a este tipo de asambleas, el notario deberá agregar y dejar constancia de los siguientes aspectos:

—Las identificaciones y personalidad con que comparecen los funcionarios de la Procuraduría Agraria.

—Las identificaciones de los miembros del Comisariado Ejidal, quienes deberán acreditar su personalidad con el acta del ejido en que hayan sido designados; debidamente inscrita en el Registro Agrario Nacional.

—La lista de asistencia de la asamblea debidamente firmada o con las impresiones digitales en su caso (este documento va integrado al acta de la asamblea que levantará el Comisariado Ejidal con la intervención técnica del representante de la Procuraduría Agraria.

—Plano General del Ejido.

—Planos de las tierras de uso común de aportación.

—La opinión de la Procuraduría Agraria.

—Las demás opiniones profesionales que se hubieren obtenido para los efectos de lo dispuesto en la Fracc. II del Art. 75 de la Ley.

QUÓRUM. La determinación de la asistencia y la integración del *quórum* legal.

La especificación de las personas que además de los ejidatarios participan e intervienen en la asamblea.

ESCRUTADORES. La designación de las personas responsables del cómputo de las votaciones, de las cuales por lo menos dos son designadas por la Procuraduría Agraria.

ORDEN DEL DÍA. La enumeración detallada de los temas que constituyen el orden del día, conforme a la convocatoria respectiva.

OPINIÓN DEL SUBPROCURADOR GENERAL DE LA PROCURADURÍA AGRARIA. La mención de la lectura de la opinión que la Procuraduría Agraria debe emitir conforme a lo dispuesto por la Fracc. II del Art. 75 de la Ley Agraria.

PLANOS. La existencia y exhibición en la asamblea de los planos General del Ejido, y el de la superficie que se pretenda aportar a una sociedad.

La enunciación del sentido de si las resoluciones o acuerdos que tome la asamblea en relación con la aportación son positivos o negativos sin necesidad de transcribirlos.

5.3.2. La protocolización del Acta

Conforme a la parte final del Art. 31 de la ley, el acta debe ser pasada ante la fe del notario que asistió a la asamblea y desde la perspectiva de la práctica notarial, como hemos comentado, este "pasar ante su fe" constituye la protocolización del documento.

Conforme al Art. 100 de la Ley del Notariado para el Distrito Federal en vigor consiste en el depósito del documento original ante el notario, quien expide un testimonio de la escritura correspondiente en la cual habrá transcrito o relacionado el documento en cuestión, el cual conservará, en original en la parte de su protocolo llamado apéndice.

En la apenas incipiente práctica agraria en materia de Actas de Asambleas de Ejidos y en particular en relación con las actas en que se acuerda la aportación de tierras a sociedades, se está procediendo incorrectamente en oposición insana a la correcta práctica notarial.

En virtud de que el Registro Agrario Nacional prácticamente hace consistir la autenticidad de los documentos que inscribe en que éstos sean originales y no acepta el testimonio notarial con las copias certificadas de los documentos del apéndice consecuentemente, a efecto de proceder a las inscripciones que establece la ley, el notario debe expedir su primer testimonio de la asamblea del ejido integrando al mismo los originales de los documentos que protocoliza con el acta de la propia asamblea, la que según comentamos se levanta innecesariamente en papelería oficial de la Procuraduría Agraria. Los documentos que se acompañan al testimonio son:

- Lista de asistencia original (inserta en o como parte del acta de asamblea).
- Acta de la asamblea.
- Identificaciones de los miembros del Comisariado Ejidal presentes.
- Acta de la asamblea en que se designó al Comisariado Ejidal, debidamente inscrito en el Registro Agrario Nacional.
- Identificaciones del representante de la Procuraduría Agraria y otros funcionarios de la misma.
- Plano General del Ejido, inscrito en el Registro Agrario Nacional.
- Plano de la Superficie de Uso Común, materia del acuerdo de aportación en el que el notario debe inscribir una certificación en el sentido de que ese plano fue el exhibido y aprobado en la asamblea.
- El original de la opinión de la Procuraduría Agraria.
- El original de otras opiniones que se hubiere allegado el ejido, en términos de lo dispuesto en la Fracc. II "in fine" del Art. 75 de la Ley.

De todo estos documentos originales que acompañan al testimonio, el notario conserva en su protocolo copia certificada por él mismo.

VI. LOS REGISTROS

6.1. Registro Agrario Nacional

Conforme a lo dispuesto en la parte final de los Arts. 31 y 131 de la Ley Agraria en relación con las Fraccs. I, VI, VIII, X del Art. 2 del Reglamento del Registro Agrario Nacional deberán inscribirse el acta y demás documentos de la asamblea para reelaborar el plano general del ejido y dar de baja del Registro las superficies que se haya resuelto aportar a una sociedad.

De manera incorrecta y sin aparente justificación el Registro Agrario Nacional, no sólo hace las inscripciones correspondientes, sino que conserva físicamente los documentos presentados a inscripción. Así como suena. Contra la práctica registral tradicional el Registro Agrario Nacional no devuelve al interesado el documento inscrito con las anotaciones que precisan los datos de la inscripción, sino que expide un oficio constancia de inscripción y conserva el documento auténtico y original agregado al folio registral, práctica que deja mucho que desear sobre la seguridad y manejo del volumen de documentos.

En el caso de las actas de asamblea materia de este trabajo el Registro Agrario Nacional, tiene la muy peculiar práctica de expedir oficio dirigido al Registro Público de la Propiedad haciendo constar la inscripción del acta, así como la desincorporación del régimen ejidal de propiedad de las superficies objeto de aportación para su inscripción en el Registro Público de la Propiedad para sujetarla al régimen de dominio pleno. Este oficio se acompaña con copia certificada por el Registro Agrario Nacional del testimonio notarial y todos, los demás documentos.

6.2. Registro Público de la Propiedad

Al desincorporarse la tierra del régimen de propiedad ejidal será necesario inscribirla bajo el régimen del derecho común en el Registro Público de la Propiedad que corresponda, pero resulta que en la práctica este registro no puede inscribirse con la documentación expedida por el Registro Agrario Nacional, ya que conforme a lo dispuesto en las Fraccs. I a III del Art. 3005 del Código Civil en vigor en el Distrito Federal, sólo son registrables los testimonios de escrituras o actas notariales, las providencias y resoluciones judiciales que consten de manera auténtica y los documentos privados válidos, con arreglo a la ley. El oficio del Registro Agrario Nacional con copia certificada del testimonio notarial no es pues un documento auténtico.

A efecto de verificar esta inscripción será necesario que el notario expida al ejido y para su inscripción en el Registro Público de la Propiedad su primer testimonio, el cual se acompañará del oficio del Registro Agrario Nacional, para su inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

Es oportuno comentar que coincido plenamente con los Lics. Acacia Escandón y Víctor R. Aguilar Molina, en que esta primera inscripción en el Registro Público de la Propiedad no constituye inmatriculación, toda vez que la superficie de que se trata ya estaba registrada, en un registro distinto es cierto, pero ya estaba sujeta al control registral y se cambia o sustituye un registro por otro, mientras que el concepto inmatriculación implica la inexistencia absoluta de antecedentes registrales.

Sobre lo anterior es oportuno recordar lo dispuesto en el Art. 3046 en relación con la Fracc. I del 3042, ya que el primero de los artículos citados señala claramente que "la inmatriculación, es la inscripción de la propiedad o posesión de un inmueble en el Registro Público de la Propiedad, que carece de antecedentes registrales . . ." con la expresa facultad de que "El Director del Registro Público podrá allegarse información de otras autoridades administrativas" como son el propio Registro Agrario Nacional y el Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria Federal, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social.

El mencionado Art. 3042, relativo a lo inscribible en el Registro Público de la Propiedad Inmueble, señala en su Fracc. I que son inscribibles entre otros "los títulos por los cuales se *crea*, declare, reconozca, adquiera, transmita, *modifique*, limite, grave o extinga el *dominio*, posesión originaria y los demás derechos reales sobre inmuebles" y en la especie se trata precisamente de la modificación, de título que modifica derechos reales sobre un inmueble previamente inscrito en otro registro, pero no procede la inmatriculación, sino la inscripción.

Resta decir que esta inscripción en el Registro Público de la Propiedad se hace en favor del ejido y su transmisión en favor de la sociedad a la que se aporte se inscribirá posteriormente mediante la presentación de la escritura de aportación que es la que contendrá el acto de disposición del ejido que acredita la adquisición de la sociedad de que se trate, por lo que el ejido es propietario de bienes inmuebles conforme al régimen de dominio pleno, lo cual hoy es perfectamente posible.

BIBLIOGRAFÍA

- CENICEROS, JOSÉ ÁNGEL. *El problema agrario* Monografías Agrarias. Academia de Derecho Agrario de la Asociación Nacional de Abogados. 1976.
- FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, GERMÁN. *La propiedad y la expropiación en el derecho mexicano actual*. 2/e. Fondo para la Difusión del Derecho. México 1987.
- FRAGA, GABINO. *Derecho administrativo*. 16/e. Editorial Porrúa. México 1975.
- FRISCH PHILIPP, WALTER. *La sociedad anónima mexicana*. 2/e. Editorial Porrúa. México 1982.
- GONZÁLEZ HINOJOSA, MANUEL. *Derecho agrario*. Apuntes para una Teoría del Derecho Agrario Mexicano. 1/e. Editorial Jus. México 1975.
- MEDINA CERVANTES, JOSÉ RAMÓN. *Derecho agrario*. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial HARLA. México 1987.

SOTOMAYOR GARZA, JESÚS G. *El nuevo derecho agrario en México*. 1/e. Editorial Porrúa. México 1993.

VASCONCELOS ALLENDE, GUILLERMO. *Notas para el estudio de la escisión de sociedades*, en JURÍDICA 24. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. México 1995-I.

VASCONCELOS CALDERÓN, JOSÉ. *Teoría dinámica del derecho*. Tesis Profesional. Universidad Nacional de México. Edición del Autor. México 1905.

VÁZQUEZ DEL MERCADO, ÓSCAR. *Asamblea fusion y liquidación de sociedades mercantiles*. 3/e. Editorial Porrúa. México 1987.

FUENTES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Publicado bajo la dirección del C. Fernando Romero García, Oficial Mayor de dicho Congreso. Imprenta de la Cámara de Diputados 1922.

Código Civil para el Distrito Federal. Publicado en el D.O. Fed. el 26 de marzo de 1928 y sus reformas.

Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos. De 31 de diciembre de 1942, publicado en el D.O. Fed. el 27 de abril de 1943.

Ley Federal de la Reforma Agraria. De 16 de marzo de 1971, publicada en el D.O. Fed. el 16 de abril de 1971.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Publicada en el D.O. Fed. el 29 de diciembre de 1976 y sus reformas.

Ley del Notariado para el Distrito Federal. Publicado en el D.O. Fed. el 8 de enero de 1980 y sus reformas.

Ley Agraria, publicada en el D.O. Fed. el 26 de febrero de 1992.

Ley Federal de Correduría Pública, publicada en el D.O. Fed. el 29 de febrero de 1992.

Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, publicado en el D.O. Fed. el 5 de agosto de 1988.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria. Publicada en el D.O. Fed. el 17 de abril de 1989.

Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional. Publicado en el D.O. Fed. el 11 de agosto de 1992.

Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Publicado en el D.O. Fed. el 30 de marzo de 1993.