LAS MODALIDADES DE LA PROPIEDAD AGRARIA EN MÉXICO, EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL Y SU VINCULACIÓN CON LA FUNCIÓN NOTARIAL

DOCTORA IMELDA CARLOS BASURTO.
MAGISTRADA DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO NÚMERO 16 CON SEDE EN GUADALAJARA, JALISCO.

I. LAS MODALIDADES DE LA PROPIEDAD AGRARIA EN MÉXICO

A partir del 6 de Enero de 1915, pero más aún con la promulgación del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, en México se establecieron nuevas modalidades de la Propiedad Agraria.

Éstas nuevas formas de tenencia de la tierra tuvieron como finalidad:

1. Regular la acción del Estado en el aprovechamiento y distribución de la propiedad e imponerle las modalidades que dicte el interés público;
2. Dotar de tierras a los núcleos de población necesitados;
3. Limitar de la pequeña propiedad y fraccionar de los latifundios, y
4. Dar protección y desarrollo a la pequeña propiedad.

Todo ello partiendo del hecho de que la nación es la propietaria de las tierras, aguas y demás recursos que se encuentran en el territorio nacional, y por ello tiene la nación, a través de las instituciones competentes, la facultad para trasmitirlas como al interés público, al beneficio social y la utilidad pública conviene.

El Artículo 27 señalado, regula las modalidades de dicha propiedad, estableciendo como tales: **la propiedad privada** (constituida por la pequeña propiedad, urbana o rural), la **propiedad pública** (siendo todos los recursos naturales de la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, sal de gema y salinas, fertilizantes, combustibles, entre otros, y en lo que aquí interesa terrenos baldíos y nacionales) y la **propiedad social** (constituida por los ejidos y comunidades).

A continuación, describiremos los aspectos más importantes de cada una de estas modalidades de propiedad.

A. Propiedad Pública en el Ámbito Agrario

Este tipo de propiedad esta fundamentalmente constituida por los terrenos baldíos y nacionales, regulados por los Artículos 27 Constitucional, 157 a 162 de la Ley Agraria y 96 a 130 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

Estos terrenos tienen un antecedente importante desde la época prehispánica, considerados como aquellos terrenos que no tenían dueño específico, luego, pertenecían al Rey o tlatoani, a la Corona (en la época colonial) a la Nación (en la época contemporánea). Actualmente, la Ley de Bienes Nacionales y la Ley Agraria los regulan, está última del Artículo 157 al 162.

El Artículo 157 de la Ley Agraria define a los terrenos baldíos como aquellos terrenos de la Nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido y que no han sido deslindados ni medidos.

Por su parte el Artículo 158 de la Ley Agraria define a los terrenos nacionales como aquellos terrenos de la Nación que han sido deslindados y medidos y los que la Nación recobra por virtud de Juicios de Nulidad de los títulos que se hayan ilegalmente expedido. Dándoles a ambos tipos de terreno el carácter de inalienable e imprescriptible. Asimismo, le confiere competencia en todo lo relacionado con dichos terrenos a la Secretaría de la Reforma Agraria.

B. Propiedad Privada Rural o Urbana

La primera también conocida como pequeña propiedad, para evitar confusión con la gran propiedad o latifundio, que desde la Constitución de 1857 ya se encontraban prohibidos.

La pequeña propiedad agrícola, ganadera o forestal, está regulada por los Artículos 27 Constitucional, 115 a 124 de la Ley Agraria y 51 al 55 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural y por el derecho común.

C. Propiedad Social

Constituida por los ejidos y comunidades, regulada en forma abundante por el propio Artículo 27 Constitucional; por la Ley Agraria; por el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural; por el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares; Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios; Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, entre otras y por toda la legislación supletoria, que la propia Ley Agraria autoriza o que sea necesaria para la aplicación de dicha legislación agraria.

De manera enunciativa pero no limitativa dicha legislación supletoria pudiera serlo: el Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; Ley de Aguas Nacionales; Ley General de Sociedades Mercantiles; Ley Forestal; Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente; Ley General de Asentamientos Humanos; Ley de Expropiación; Ley General de Bienes Nacionales; Ley de Sociedades de Solidaridad Social; Ley General de Sociedades Cooperativas; Código Civil Federal, Código Federal de Procedimientos Civiles; Ley de Planeación y otros ordenamientos supletorios, como lo son: el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria; Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional; Reglamento de Selección e Incorporación de Personal a los Tribunales Agrarios, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, entre otros.

Martha Chávez Padrón considera otras modalidades de la propiedad, nombrándolas como *"híbridos"* pues no aparecen en forma pura en ninguna de las modalidades antes señaladas y ahí ubica a las colonias agrícolas y ganaderas

(reguladas por los Artículos 131 al 155 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural y por el Código Civil Federal).

Se afirma que es una modalidad hibrida, porque siendo propiedad pública, fue concesionada por la Federación a un grupo de particulares, constituidos en una "colonia", con una forma asociativa y organización interna similar a los ejidos y con facultades de sucesión y transmisión de la posesión, regulada por el Derecho Común.

En relación con las colonias agrícolas y ganaderas, debe decirse que el problema agrario en el México independiente estaba plenamente identificado: existía una defectuosa distribución de la tierra y una defectuosa distribución de los habitantes sobre el territorio nacional. Dado que la conquista se realizó sobre el territorio nacional de manera irregular, poblando solo determinados puntos, destacando aquellos lugares en donde se encontraban explotaciones mineras o condiciones climáticas agradables, por ello existían lugares muy poblados y otros casi totalmente deshabitados. Por otra parte, en los lugares poblados encontramos a los pueblos indios completamente encerrados entre latifundios de particulares y de la Iglesia que no podían sostener sus respectivas poblaciones con el producto de sus tierras y sus pequeñas industrias.

Por ello se dictaron leyes de colonización desde 1823 hasta 1992 con el objetivo de estimular la colonización. En la época contemporánea, podemos destacar la Ley Federal de Colonización de 1946, vigente hasta 1962, la cual era aplicada por la extinta Secretaría de Agricultura, hoy Secretaría de la Reforma Agraria.

En esta ley se consideró de utilidad pública la colonización, se condicionaba la autorización a su explotación, y que cada colonia la conformaran un máximo de diez colonos, pretendiendo con ello que se beneficiaran auténticos campesinos pobres, se excluyó de afectación para colonias a los terrenos que fueran susceptibles de reparto agrario. Posteriormente en 1962, se determinó que no se crearían más colonias, en lo sucesivo, todas las tierras de la Federación susceptibles de afectación serían para crear ejidos, manteniéndose una supervisión constante sobre las colonias para caducar las concesiones, retirar las autorizaciones otorgadas.

De 1968 a 1992, la legislación que se expidió en materia de colonias lo fue para organizar las colonias. Y el Artículo octavo transitorio de la Ley Agraria de 1992 dispuso que las colonias que desearan hacerlo pudieran adoptar el dominio pleno, esta cuestión la reforzó la Ley Reglamentaria de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, con la clara intención de que las colonias desaparezcan.

II. MECANISMOS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LA TENENCIA DE LA TIERRA

A. Proceso Agrario

El Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su fracción XIX lo siguiente:

> *"Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.*
>
> *Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá Tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por Magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.*
>
> *La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria."*

Por ello, a efectos de cumplir con ese cometido constitucional, al igual que con los diversos 13, 14, 15, 16 y 17, se instituye a partir de 1992, un nuevo proceso agrario, el cual circunscrito dentro del Derecho Social comparte sus normas jurídicas que establecen y desarrollan principios y procedimientos protectores en favor de las personas, grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos socialmente débiles, para lograr una convivencia con las otras clases sociales, dentro del orden jurídico. Es decir, con todo un sistema de principios, valores y normas jurídicas que regulan las relaciones humanas entre grupos e individuos desiguales, con la finalidad de lograr la igualdad por compensación y la justicia social.

Siendo importante destacar que la jurisdicción agraria que se tenía antes de 1915 era de tipo civil, es decir todas las controversias que se suscitaban por la tenencia de la tierra la conocían y resolvían los Jueces Civiles de Primera Instancia.

Posteriormente, con la Ley del 6 de Enero de 1915, se crea una "jurisdicción agraria especializada", tanto federal como local, sólo que se crea con facultades formalmente administrativas y materialmente jurisdiccionales y obedecía más a criterios políticos que jurisdiccionales. Esto cambia en 1992 y ahora se tiene una jurisdicción federal, impartida por juzgadores doctos, de plena autonomía y jurisdicción e inamovibles.

B. Programas Gubernamentales: Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos

Por su importancia nos referiremos sólo a un programa muy exitoso en el campo mexicano como lo fue el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), implementado por el Gobierno Federal a partir de 1993, con la participación de los núcleos agrarios ejidales y comunales, de la Procuraduría Agraria, del Registro Agrario Nacional, el Instituto Nacional de Estadística e Informática y los Fedatarios Públicos.

A través de este programa, regulado por los Artículos 1, 3, 4, 7, 44, 56, 57, 66, 68 de la Ley Agraria y por el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, de 1993 a 2007, fundamentalmente se regularizó casi el 98 % de la tenencia de la tierra ejidal y comunal en el país.

Conforme al *"Acuerdo para el cierre operativo del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) en el Estado de Jalisco"*, dicho Estado cuenta con una superficie de 8'488,748 hectáreas, de las cuales 3'538,046 hectáreas son de propiedad social, que representan el 41.68 por ciento de la superficie total de la entidad federativa.

La superficie social del Estado de Jalisco comprende 1,465 núcleos agrarios, de los cuales 1,406 son ejidos y 59 comunidades. Se regularizó el 90.30% de la superficie social total estatal. En tanto que la superficie mínima restante, a esa fecha se encontraba en proceso de regularización (69 núcleos agrarios y 8 complementos); se rechazó el programa (73 núcleos agrarios y 15 complementos) y por imposibilidad derivada de diversos problemas de índole jurídica, técnica o social (58 núcleos con problemática jurídica).

Con dicho programa se logró regularizar la tenencia de la tierra ejidal y comunal de manera importante. Programa en el que el Fedatario Público cumplió una misión importante, como se indicará más adelante.

III. LA FUNCIÓN NOTARIAL EN EL ÁMBITO DE LA PROPIEDAD SOCIAL

La estructura agraria a partir de 1992, requiere de la participación activa de los Fedatarios Públicos en las Asambleas Ejidales o Comunales, dado que antes de esa fecha, la presencia de dichos Fedatarios no existía en razón de que la Ley Federal de Reforma Agraria establecía la asistencia de representantes de la Comisión Agraria Mixta o de la Delegación Agraria, quienes verificaban la legalidad de dichos actos asamblearios, y se requería su presencia desde el nacimiento mismo del ejido y prácticamente para cualquier acto ejidal (Artículos 18, 21, 25, 28, 30, 35, 281, fracción II, 287, 288, 298, 337, 389, 421 y 459, fracción I, de la Ley Federal de Reforma Agraria).

Dado las características de inalienable e intransferibles de los terrenos ejidales, antes de 1992, los Fedatarios Públicos tenían prácticamente nula participación en los tratos agrarios.

Circunstancias que cambian totalmente en 1992, pues a partir de esa fecha se libera la propiedad ejidal, se les entrega su carta de ciudadanía a los núcleos y sujetos agrarios, al considerar el Artículo 27 Constitucional que:

> *"Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.*
>
> *La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.*
>
> *La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.*

> *La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo, establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la Asamblea Ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el Derecho de Preferencia que prevea la ley.*
>
> *Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.*
>
> *La Asamblea General es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la Asamblea…"*

Desde hace ya 25 años el campo mexicano ha requerido de los Fedatarios Públicos, que como señalan los Artículos 2 al 6 de la Ley del Notariado en el Estado de Jalisco son profesionales del derecho comprometidos en asesorar, conciliar, fungir como árbitro, o mediador, ilustrar, recibir, interpretar, dar forma a la voluntad, con imparcialidad, interdependencia y autonomía de los sujetos agrarios que acuden a ellos a expresar su voluntad, formalizar actos, dar fe de hechos o actos, autentificar documentos, buscando en todo momento los medios legales adecuados para otorgar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal o comunal.

Y creo que dicho cometido en términos generales se ha cumplido a cabalidad, los tribunales agrarios en nuestro quehacer diario damos fe de ello, como a continuación se expondrá.

A. Sucesiones Agrarias

El marco jurídico de las sucesiones en materia agraria, lo encontramos en los Artículos 17 y 18 de la Ley Agraria, los cuales regulan tanto el Derecho Sucesorio Testamentario como Intestamentario, y en lo que aquí interesa, el primero de ellos establece:

> *"Artículo 17.- El ejidatario tiene la facultad de designar a quien deba sucederle en sus derechos sobre la parcela y en los demás inherentes a su calidad de ejidatario, para lo cual bastará que el ejidatario formule una lista de sucesión en la que consten los nombres de las personas y el orden de preferencia conforme al cual deba hacerse la adjudicación de derechos a su fallecimiento. Para ello podrá designar al cónyuge, a la concubina o concubinario en su caso, a uno de los hijos, a uno de los ascendientes o a cualquier otra persona. La lista de sucesión deberá ser depositada en el Registro Agrario Nacional o formalizada ante Fedatario Público. Con las mismas formalidades podrá ser modificada por el propio ejidatario, en cuyo caso será válida la de fecha posterior."*

Al respecto debe decirse que conforme lo precisa la transcripción anterior y lo confirma la jurisprudencia cuyo rubro dice **"SUCESIÓN DE DERECHOS AGRARIOS. BASTA QUE LA LISTA ELABORADA POR EL EJIDATARIO SEA RATIFICADA ANTE NOTARIO EN CUANTO A CONTENIDO Y FIRMA PARA TENERLA POR FORMALIZADA ANTE FEDATARIO PÚBLICO (ARTÍCULO 17 DE LA LEY AGRARIA)"** para que se tenga por válido el testamento otorgado ante Fedatario Público basta la ratificación de la voluntad del testador, lo anterior retomando el principio de sencillez que priva en el Derecho Agrario, estableciendo así un trámite ágil, práctico y sencillo.

La lista de sucesores -establece el Artículo 17- requiere para su validez que sea depositada en el Registro Agrario Nacional o sea formalizada ante Fedatario Público, es decir no es indispensable y así lo han aclarado los diversos criterios jurisprudenciales que al respecto se han emitido, que deba ser depositada ante el Registro Agrario Nacional, aunque en mi consideración y conforme a la práctica judicial agraria, es muy necesario y recomendable que sí se lleve a cabo tal depósito, porque tiende a otorgar certeza a la declaración de voluntad del ejidatario y seguridad jurídica a los sucesores.

Los criterios jurisprudenciales que se invocan son del rubro siguiente:

> **DERECHOS AGRARIOS SUCESIÓN DE, HECHA ANTE FEDATARIO PÚBLICO. SURTE EFECTOS AÚN CUANDO SE HAYA OTORGADO DURANTE LA VIGENCIA DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA ABROGADA SI EL ACTO JURÍDICO NO FUE REVOCADO Y LA MUERTE DEL OTORGANTE SUCEDIÓ DURANTE LA VIGENCIA DE LA NUEVA LEY AGRARIA, AÚN CUANDO NO SE HAYA INSCRITO EN EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL."** Localización: Registro No. 202 397, [TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo III, Mayo de 1996; Pág. 616. XV.1o.3 A.
>
> **"DERECHOS AGRARIOS. EL TESTAMENTO POSTERIOR A LA LISTA DE SUCESIÓN, AUNQUE NO REGISTRADO, DEBE PREVALECER PARA HEREDARLOS."** Localización: Registro No. 201 135, [TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo IV, Octubre de 1996; Pág. 523. XV.1o.4 A.

En la práctica judicial agraria encontramos que se elaboran fundamentalmente ante Fedatarios Públicos listas de sucesión por cada bien agrario, es decir de cada parcela o bien, y otra respecto del derecho de uso común, dividiendo así el haber hereditario, lo cual es contrario a derecho o bien, también se elaboran listas de

nombres sin que se especifique orden de preferencia y si bien se ha considerado por los Tribunales de Amparo que dichas circunstancias no son razón suficiente para declarar la nulidad de la disposición testamentaria y dejar sin efectos la voluntad del testador, porque ante la ausencia de orden preferencial de sucesores, el principio de indivisibilidad de la parcela ejidal se salvaguarda con la aplicación analógica del procedimiento previsto en el último párrafo del Artículo 18 de la Ley Agraria, conforme al cual los herederos gozarán de tres meses a partir de la muerte del ejidatario para decidir quién, de entre ellos, conservará los derechos ejidales y en caso de no ponerse de acuerdo, el Tribunal Agrario proveerá su venta en subasta pública y repartirá el producto, por partes iguales, entre las personas con derecho a heredar, dichas circunstancias, en la práctica da lugar a la tramitación de un procedimiento agrario, con la consecuente inseguridad jurídica, inversión de tiempo y de dinero.

La jurisprudencia que se invoca al rubro dice:

SUCESIÓN TESTAMENTARIA DE DERECHOS PARCELARIOS. LA OMISIÓN DE SEÑALAR EL ORDEN DE PREFERENCIA DE LOS HEREDEROS DESIGNADOS, NO PRODUCE LA NULIDAD DE LA DISPOSICIÓN TESTAMENTARIA RESPECTIVA (APLICACIÓN ANALÓGICA DEL ARTÍCULO 18, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY AGRARIA)". Localización: [J]; 3. Registro No.166 058, 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, Octubre de 2009; Pág. 126. 2a./J. 162/2009.

En la práctica judicial agraria se presentan con frecuencia repudios, renuncias o bien acuerdos, fundamentalmente entre los sucesores que tienen un mismo orden de preferencia en términos de lo dispuesto por el Artículo 18 de la Ley Agraria, que tienen poca claridad, es decir nos evidencia que quienes repudian tienen plena conciencia de la relación de preferencia que guardan con la sucesión y aún cuando dichos documentos quedan al libre arbitrio del juzgador, de conformidad con la jurisprudencia que al rubro dice: **"SUCESIÓN LEGÍTIMA EN MATERIA AGRARIA. LA RENUNCIA A LOS DERECHOS HEREDITARIOS**

EFECTUADA ANTE FEDATARIO PÚBLICO PUEDE SER CONSIDERADA COMO PRUEBA POR EL TRIBUNAL QUE CONOZCA DEL JUICIO RELATIVO." Por certeza y seguridad jurídica es recomendable que quien repudie exprese estar consiente qué derecho le asiste a esa sucesión, según si es sucesor registrado o el orden de preferencia que el mismo guarda con esa sucesión a la que renuncia.

B. Asambleas Ejidales y Comunales

Como quedó transcrito líneas arriba, a partir de 1992 las Asambleas Generales de los ejidos y comunidades son el órgano supremo y tiene las facultades de disponer de la tenencia de la tierra y en su organización, tal y como convenga a sus intereses, facultades que deberán ser ejercidas, sobre todo las más trascendentes, de manera libre y con la asesoría y acompañamiento de la Procuraduría Agraria y de Fedatario Público.

La Ley Agraria nos precisa la asistencia de Fedatario Público en las Asambleas Ejidales o Comunales cuando se traten asuntos como:

1. La delimitación de áreas para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico,
2. Localización y relocalización del área de urbanización;
3. Reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de posesionarios;
4. Autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, en los términos del Artículo 75 de esta ley;
5. Delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común, así como su régimen de explotación;
6. División del ejido o su fusión con otros ejidos;
7. Terminación del régimen ejidal;
8. Conversión del régimen ejidal al régimen comunal;

9. Instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva; y los demás que establezca la ley y el reglamento interno del ejido (Artículo 23, fracción VII a la XIX).

Sin embargo, no menos importancia reviste la aprobación de la formulación y modificación del reglamento interno del ejido; la aceptación y separación de ejidatarios; el otorgamiento de poderes y mandatos; y la aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso o disfrute por terceros de las tierras de uso común.

También de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 58 de la Ley Agraria, deberá estar presente un Fedatario Público en la Asamblea en la que se asignen parcelas, pudiendo ser por sorteo.

Dado lo sucinto y por qué no decirlo, lo omiso de la Legislación Agraria, no precisa cuáles son las facultades o razón de ser del Fedatario Público en la Asamblea, solo el ya citado Artículo 58 de la Ley Agraria, indica que éste "*certifique el acta correspondiente*" al igual que el Artículo 23 de la Ley Agraria refiere que el acta de Asamblea correspondiente *"deberá ser pasada ante la fe del Fedatario Público".*

Por lo que consideramos que el Fedatario Público debe dar fe de todo lo acontecido en la Asamblea Ejidal; desde el pase de lista de asistencia, que quienes asistan efectivamente sean ejidatarios y figuren como tales en el padrón ejidal, verificando así la personalidad de quienes asisten a la Asamblea, con su debida identificación oficial y vigente; que los acuerdos que tomen los ejidatarios sean conforme a derecho, por así corresponder a la situación jurídica del bien o derecho sobre el que acuerdan; que se asiente la huella y firma de los ejidatarios, al igual que la inconformidad de quienes disientan de la mayoría (Artículo 31 de la Ley Agraria).

A mi consideración, la decidida, responsable, probada capacidad, eficiencia, honorabilidad y legalidad del Fedatario Público es muy necesaria cuando

interviene en actos agrarios y les daba vida a los principios notariales como de autoría notarial, asesoramiento jurídico, formalidad, imparcialidad, rectitud, legalidad, rogación inmediación y conservación.

Al respecto refiere Javier Alvarado Durán que: *"En el marco de la legislación agraria vigente, se le da al Fedatario, entendiéndose por éste, al Notario Público... una participación activa de fundamental importancia, toda vez que partiendo del principio de que es, un profesional del Derecho, imparcial, de que debe asesorar a quienes acuden y deben acudir ante él y como un perito en Derecho, elaborar el instrumento requerido, cumpliendo con las normas de una sana técnica jurídica proceder..."*

C. Tratos Agrarios

Solo algunos de los numerales de la Ley Agraria precisan la intervención del Fedatario Público en la celebración de contratos en materia agraria, sin embargo, considero que su intervención es necesaria, prácticamente en cualquier tipo de trato en la que se involucren bienes o derechos ejidales y comunales. Los que señala la ley son:

- Cuando se otorgue en garantía el usufructo de las tierras de uso común y de las tierras parceladas, ya sea a instituciones de crédito o a favor de personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales (Artículo 46 de la Ley Agraria).
- En la enajenación de derechos parcelarios es indispensable su ratificación ante Fedatario Público, la cual es necesaria a fin de verificar que se observen todos y cada uno de los requisitos de validez que prevé el Artículo 80 de la Ley Agraria. Igual circunstancia acontece al realizarse la primera enajenación de parcelas sobre las que se hubiere adoptado el dominio pleno, en relación al respeto del Derecho del Tanto, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 84 de la Ley Agraria.

- En la cesión de derechos sobre tierras de uso común en términos de lo dispuesto por los Artículos 20, fracción I y 60 de la Ley Agraria.
- En cualquier trato ejidal o comunal debiera intervenir el Fedatario Público, entre los más frecuentes podemos encontrar: aparcería, medianería, arrendamiento, usufructo o aprovechamiento.

También el Fedatario Público, debe intervenir cuando se presente ejercicio simultáneo del Derecho del Tanto con posturas iguales, en cuyo caso se realizará un sorteo para determinar a quién corresponde la preferencia (Artículo 85 de la Ley Agraria); cuando se constituyan uniones de ejidos, cuya acta constitutiva deberá otorgarse ante Fedatario Público, así como en la constitución de cualquier empresa ejidal o comunal, (incluida la Unidad Agrícola Industrial de la Mujer) para el aprovechamiento de sus recursos naturales, la prestación de servicios o de cualquier índole (Artículo 108 de la Ley Agraria).

El Artículo 156 de la Ley Agraria establece que los Notarios y los Registros Públicos de la Propiedad, cuando autoricen o registren operaciones o documentos sobre conversión de propiedad ejidal a dominio pleno y de éste al régimen ejidal, así como la adquisición de tierra por sociedades mercantiles o civiles, o en su caso de toda traslación de dominio de terrenos rústicos de sociedades mercantiles o civiles, deberán dar aviso al Registro Agrario Nacional, a mi consideración, aún y cuando la Legislación Agraria precisa -como quedó delineado párrafos arriba- que en pocos casos la Legislación Agraria prevé la inscripción en el Registro Agrario Nacional de los actos o documentos en los que interviene el Notario, por certeza y seguridad jurídica, siembre deben enviar el documento en el que intervino a ese órgano registral agrario con la finalidad de que conste en sus inscripciones o archivos y sean del conocimiento de todos los interesados.

IV. CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

1) En Materia Testamentaria

- Al intervenir un Fedatario Público en un acto o contrato, es de vital importancia tener claro el régimen jurídico al que está sujeto el bien o el derecho, es decir, atender a las modalidades de la propiedad descritas con antelación, en aras de otorgar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, en razón de que, con frecuencia, dichos actos generan más problemas que soluciones. De tomarse en cuenta lo anterior se evitarían problemas o errores como división de la parcela, cesiones o enajenaciones de derechos que a la postre son nulas.
- Aún y cuando la jurisprudencia ya definió que un testamento público abierto, es decir un testamento civil, por ser la última voluntad del testador, tiene eficacia en materia agraria y revoca la lista de sucesión otorgada con anterioridad ya sea ante el Registro Agrario Nacional o ante Fedatario Público, atendiendo a la idiosincrasia del campesino y de sus familiares cercanos, es conveniente especificar al otorgarse un testamento ante Fedatario, que también comprende los bienes sujetos al régimen agrario.
- La lista de sucesores que establece el Artículo 17 de la Ley Agraria requiere para su validez que sea depositada en el Registro Agrario Nacional o sea formalizada ante Fedatario Público, es decir no es indispensable y así lo han aclarado los diversos criterios jurisprudenciales que al respecto se han emitido, que deba ser depositada ante el Registro Agrario Nacional, aunque en mi consideración y conforme a la práctica judicial agraria, es muy necesario y recomendable que sí se lleve a cabo tal deposito, porque tiende a otorgar certeza a la declaración de voluntad del ejidatario y seguridad jurídica a los sucesores.
- Es recomendable que se elabore lista de sucesión estableciendo siempre el orden de preferencia y respecto de todos los bienes agrarios de los que es titular el ejidatario.
- Al elaborar una lista de sucesión, el testador de preferencia deberá portar constancia de vigencia de derechos expedida por el Registro Agrario Nacional en el que se acredite la calidad agraria que tiene reconocida dentro de un núcleo agrario y actas de nacimientos de quienes designa, dado que con frecuencia, se incluye como parte del

haber hereditario, bienes que no tiene legalmente reconocidos y se incurre además en errores de nombre que da lugar con posterioridad a la necesidad de tramitar un procedimiento agrario para corregir el nombre y sea trasmitido el Derecho Agrario.

- Existe mayor certeza y seguridad jurídica si en los repudios, renuncias o acuerdos se expresa con claridad el derecho que le asiste a la sucesión según si es sucesor registrado o el orden de preferencia que el mismo guarda con la sucesión a la que renuncia.

2) En materia de Asambleas Ejidales y Comunales

- La Legislación Agraria no precisa cuáles son la facultades o razón de ser del Fedatario Público en la Asamblea, sólo el Artículo 58 de la Ley Agraria, indica que éste *"certifique el acta correspondiente"* al igual que el Artículo 23 de la Ley Agraria refiere que el Acta de Asamblea correspondiente *"deberá ser pasada ante la fe del Fedatario Público"*.
  Sin embargo, dada la idiosincrasia del campesino mexicano, considero que el Fedatario Público debe dar fe de todo lo acontecido en la Asamblea Ejidal requiriéndose una participación decidida, responsable, probada capacidad, eficiencia, honorabilidad y legalidad del Fedatario Público. La intervención del Fedatario es muy necesaria cuando interviene en actos agrarios y les dará vida a los principios notariales como de autoría notarial, asesoramiento jurídico, formalidad, imparcialidad, rectitud, legalidad, rogación inmediación y conservación.
- A mi consideración, aún y cuando la Legislación Agraria prevé en pocos casos la inscripción en el Registro Agrario Nacional de los actos o documentos en los que interviene el Notario; por certeza y seguridad jurídica, siembre deben enviar a ese órgano registral agrario con la finalidad de que conste en sus inscripciones o archivos y sean del conocimiento de todos los interesados.

Bibliografía:

- *Mendieta y Núñez Lucio. "Introducción al Estudio del Derecho Agrario, 2ª Edición, México, Porrúa, 1966, p. 194.*
- *Chávez Padrón, Martha. "El Derecho Agrario en México, 2ª Edición, México, Porrúa, 1988, p. 59.*

Legislación:

- *Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado por Decreto del 3 de Enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 6 del mismo mes y año.*
- *Ley Federal de Reforma Agraria, 39ª Edición, México, Porrúa, 1991.*
- *Ley Agraria, promulgada por Decreto del 23 de Febrero de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 26 del mismo mes y año. Reformada por Decreto del 30 de Junio de 1993, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 9 de Julio del mismo año.*
- *Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 4 de Enero de 1996.*
- *Acuerdo para el Cierre Operativo del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) en el Estado de Jalisco, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Mayo de 2006.*
- *Ley del Notariado en el Estado de Jalisco, Gobierno de Estado de Jalisco, 2015.*

Otras Fuentes:

- *Página de internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx:*
- *Registro No.162 460 [J]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIII, Marzo de 2011; Pág. 849.2a./J. 43/2011.*
- *Registro No. 202 397, [TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo III, Mayo de 1996; Pág. 616. XV.1o.3 A.*
- *Registro No. 201 135, [TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo IV, Octubre de 1996; Pág. 523. XV.1o.4 A.*
- *Registro No.166 058, 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, Octubre de 2009; Pág. 126. 2a./J. 162/2009.*
- *Registro No. 173 665, 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIV, Diciembre de 2006; Pág. 223. 2a./J. 182/2006.*

COLEGIO DE NOTARIOS
DEL ESTADO DE JALISCO