

CIRCULAR NÚMERO DJ/O85/2019, RELATIVA A LOS CRITERIOS PARA LA CALIFICACIÓN REGISTRAL DE LAS ACTAS DE ASAMBLEA EN LAS QUE SE ACUERDE LA SEPARACIÓN O SUSPENSIÓN DE EJIDATARIOS O COMUNEROS.

PROF. PLUTARCO GARCÍA JIMÉNEZ, Director en Jefe del Registro Agrario Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 27 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, 23 fracción II y 148 de la Ley Agraria, y 14 fracción VII, 22 fracción III, inciso k) y 52 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, y considerando que:

El artículo 23, fracción II de la Ley Agraria señala que la asamblea de ejidatarios tiene competencia exclusiva para decidir sobre la separación de ejidatarios, pero en ningún otro artículo se vuelve a hacer mención de esta institución y, en consecuencia, no hay precepto legal alguno en el que se determine su significado, causas o efectos. Por lo tanto, es importante esclarecer su alcance a partir de la interpretación jurídica más adecuada a la materia de que se trata.

- I. En tesis aislada XIX.1o.A.C.30 A¹, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito, sostuvo el criterio de que la asamblea de ejidatarios tiene la facultad de establecer en el reglamento interno que la comunidad agraria apruebe la separación de sus miembros por incumplimiento de las obligaciones establecidas en él. Por lo que las causas de separación contenidas en el mencionado reglamento son independientes de las que contempla el artículo 20, sin que ello signifique exceder lo previsto en la ley de la materia.

Si el artículo 20 de la Ley Agraria establece los supuestos en los que el ejidatario pierde tal calidad, entonces, la tesis señalada sostiene: a) implícitamente, que la separación de ejidatarios se equiparaba a la pérdida de su calidad y, b) expresamente, que la asamblea de ejidatarios tiene la facultad de establecer en el reglamento interno que la propia asamblea pueda acordar la separación de sus miembros por incumplimiento de las obligaciones establecidas en él.

- a) Con respecto al primero de los criterios sustentados hay que señalar que separación de ejidatarios y pérdida de su calidad no pueden significar lo mismo. Con base en el argumento interpretativo de la no redundancia² y acorde con la técnica legislativa (que no acepta el uso de sinónimos) cada término debe tener un significado propio.

De esta forma, mientras la figura de la pérdida de la calidad de ejidatarios quedó expresamente regulada y definida por el legislador en los artículos 20 y 83 de la Ley Agraria, que opera por la mera verificación de los supuestos ahí establecidos, la figura de la separación de ejidatarios no fue regulada.

¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época. Tomo XXVI. Octubre de 2007. Página: 3104, bajo el rubro ASAMBLEA GENERAL DE EJIDATARIOS. LA FACULTAD PARA SEPARAR DEL NÚCLEO A SUS INTEGRANTES, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 23, FRACCIÓN II, DE LA LEY AGRARIA, NO SE LIMITA A LAS CAUSAS QUE AL RESPECTO CONTEMPLA SU PRECEPTO 20, SINO QUE TAMBIÉN COMPRENDE LAS CONTENIDAS EN EL REGLAMENTO INTERNO DEL EJIDO.

² Parte de la idea de que cada norma jurídica es autónoma y tiene un significado particular, por lo que se rechazan aquellos significados que sean redundantes o repetitivos en relación a otra disposición normativa.

Ahora bien, si se interpreta a la figura de separación de ejidatarios como privación de sus derechos, se estaría permitiendo que la asamblea de ejidatarios pudiera, vía aplicación de una sanción, afectar la esfera jurídica del ejidatario, aun cuando así no lo prevea la ley, contrario a lo señalado por el principio de legalidad que exige que las infracciones y las sanciones deben estar plasmadas en una ley, tanto en sentido formal como material³.

- b) Por lo que hace al criterio que sostiene que la asamblea de ejidatarios tiene la facultad de establecer, en el reglamento interno, las causas y consecuencias de la separación de sus miembros por incumplimiento de las obligaciones establecidas en él, se considera que dicho criterio carece de fundamento legal que así lo autorice. Por el contrario, el artículo 10 de la Ley Agraria, dispone que los ejidos operan de acuerdo con su reglamento interno, sin más limitaciones en sus actividades que las que dispone la ley.

Con base en esta disposición y de acuerdo con las consideraciones efectuadas se concluye que el reglamento interno del ejido no puede colmar las lagunas legales de la figura de la separación de ejidatarios, ni mucho menos establecer la figura como una sanción consistente en la privación de derechos de los ejidatarios, por contravenir diversas disposiciones no sólo de la Ley Agraria, sino otras normas de nuestro orden jurídico federal, incluso normas constitucionales como las contenidas en el artículo 14 y 16.

Por otra parte, con tal criterio se estarían otorgando indebidamente facultades legislativas a la asamblea, propias del poder legislativo, a quien, en todo caso, le corresponde establecer los casos y las consecuencias de sanciones que tengan por efecto la afectación jurídica de los ejidatarios, especialmente cuando la sanción consiste en la privación de los derechos de un ejidatario o comunero, ya que su atribución se constriñe a regular la vida interna del propio núcleo agrario.

- II. Por otra parte, tampoco existe fundamento legal para sustentar que la “separación de ejidatarios” es igual a la suspensión del ejercicio de sus derechos para participar en las asambleas ejidales.

- a) Existe la práctica de inscribir reglamentos internos en los que se establecen como causas de la separación de los ejidatarios, por ejemplo, la inasistencia a las asambleas por más de tres veces consecutivas, incumplimiento en la

³ Tesis aplicable por mayoría de razón. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EVOLUCIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD A LA LUZ DE SUS FINES. El derecho administrativo sancionador participa de la naturaleza del derecho punitivo, por lo que cobra aplicación el principio de legalidad contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que exige que las infracciones y las sanciones deben estar plasmadas en una ley, tanto en sentido formal como material, lo que implica que sólo esa fuente democrática es apta para la producción jurídica de ese tipo de normas. De ahí que el legislador deba definir los elementos normativos de forma clara y precisa para permitir una actualización de las hipótesis previsible y controlable por las partes. Ahora bien, para determinar el alcance de su aplicación, hay que considerar que el fin del principio es doble, ya que, en primer lugar, debe garantizarse la seguridad jurídica de las personas en dos dimensiones: i) para permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por tanto, la planeación de la vida cotidiana; y, ii) para proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas; y, en segundo lugar, preservar al proceso legislativo como sede de creación de los marcos regulatorios generales y, por ende, de la política punitiva administrativa. Ahora bien, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó un entendimiento evolutivo concluyendo que ninguna de las dos finalidades cancela la posibilidad de que la autoridad administrativa desarrolle ciertas facultades de apreciación al ejercer sus potestades de creación normativa en este ámbito, cuyo alcance se determina de acuerdo con las necesidades de la función regulatoria del Estado en cada época. Así, lo relevante desde la perspectiva de la seguridad jurídica, es adoptar un parámetro de control material y cualitativo que busque constatar que la conducta infractora, como está regulada, ofrece una predeterminación inteligible; desde el principio democrático de reserva de ley, se reconoce la posibilidad del legislador de prever formas de participación de órganos administrativos o del Ejecutivo para desarrollar una regulación especializada y técnica sobre temas constitucionalmente relevantes, siempre que el proceso democrático haga explícita esa voluntad de delegación y preserve su control mediante la generación de lineamientos de política legislativa que la autoridad administrativa debe cumplir, tanto en la emisión de normas, como en los actos de aplicación, lo que permite el reconocimiento de un ámbito de proyección de espacios regulatorios adaptables a cada época. Consultable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Libro 10. Septiembre de 2014, Tomo I. Tesis: 1a. CCCXV/2014 (10a.) Página: 573.



faenas o la falta de cooperación económica acordada en la asamblea para un fin determinado y, como consecuencia de su incumplimiento, la suspensión del ejercicio del derecho del ejidatario para participar en las asambleas.

En tanto que la figura de la separación no quedó debidamente regulada en la Ley Agraria, no es factible determinar legalmente si la separación puede tener como causas las señaladas en los reglamentos internos, si puede consistir en la suspensión de los derechos para participar en las asambleas o si la suspensión de derechos puede ser de tres o seis meses o 10 años o más, sin que tampoco se haya previsto en dicha ley, las causas o motivos de la separación.

- b) En cualquier caso, suspender los derechos de los ejidatarios para participar en las asambleas, implica una afectación en la esfera jurídica de los sujetos agrarios, por lo que son aplicables los razonamientos realizados para considerar como ilegal la interpretación de que la separación de los ejidatarios equivale a la privación de sus derechos ejidales.

III. Conforme a lo anterior, las interpretaciones dadas hasta ahora a la separación de ejidatarios carecen de sustento legal. Asimismo, de acuerdo con las siguientes consideraciones, contravienen la Constitución y no son conformes a los derechos humanos de los ejidatarios.

En efecto, con la reforma constitucional de junio de dos mil once en materia de derechos humanos, se introdujo en nuestro orden jurídico la figura de la “*Interpretación Conforme*” que ordena realizar una interpretación de las normas jurídicas de acuerdo con la Constitución y los tratados internacionales.

Esta interpretación conforme se complementa con el principio **Pro Persona**, que obliga a preferir la interpretación jurídica que más favorezca a la persona y que menos perjuicios le cause, es decir, obliga a maximizar la interpretación conforme en aquellos escenarios en los cuales, dicha interpretación permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo que puede provocar una declaración de inconstitucionalidad de la norma⁴.

⁴ Véase la tesis **INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA**. A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la supremacía normativa de la Constitución no se manifiesta sólo en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas, sino también en la exigencia de que tales normas, a la hora de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con los preceptos constitucionales; de forma que, en caso de que existan varias posibilidades de interpretación de la norma en cuestión, se elija aquella que mejor se ajuste a lo dispuesto en la Constitución. En otras palabras, esa supremacía intrínseca no sólo opera en el momento de la creación de las normas inconstitucionales, cuyo contenido ha de ser compatible con la Constitución en el momento de su aprobación, sino que se prologa, ahora como parámetro interpretativo, a la fase de aplicación de esas normas. A su eficacia normativa directa se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas. Este principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, reiteradamente utilizado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una consecuencia elemental de la concepción del ordenamiento como una estructura coherente, como una unidad o contexto. Es importante advertir que esta regla interpretativa opera con carácter previo al juicio de invalidez. Es decir, que antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declarar la inconstitucionalidad. En esta lógica, el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse. El juez ha de procurar, siempre que sea posible, huir del vacío que se produce cuando se niega validez a una norma y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse aquella que salve la aparente contradicción. La interpretación de las normas conforme a la Constitución se ha fundamentado tradicionalmente en el principio de conservación de ley, que se asienta a su vez en el principio de seguridad jurídica y en la legitimidad democrática del legislador. En el caso de la ley, fruto de la voluntad de los representantes democráticamente elegidos, el principio general de conservación de las normas se ve reforzado por una más intensa presunción de validez. Los tribunales, en el marco de sus competencias, sólo pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando no resulte posible una interpretación conforme con la Constitución. En cualquier caso, las normas son válidas mientras un tribunal no diga lo contrario. Asimismo, hoy en día, el principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, se ve reforzado por el principio pro persona, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme en aquellos escenarios en los cuales, dicha interpretación permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo que puede provocar una declaración de inconstitucionalidad de la norma. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Primera Sala Libro 1. Diciembre de 2013, Tomo I. Tesis: 1a. CCCXL/2013 (10a.). Pág. 530.



Por lo anterior, y con base en una interpretación jurídica que más favorezca a la persona y que menos perjuicios le cause, “la separación de ejidatarios” solo puede significar el acto por el que la asamblea informa a sus integrantes que determinada persona ha perdido su calidad de ejidatario, por lo que, de ser el caso, deberán adoptarse los acuerdos correspondientes a su situación jurídica respecto a los haberes y deberes del ejido.

Esto es, cuando determinada persona pierde su calidad de ejidatario, por verificarse algunos de los supuestos del artículo 20 o por no conservar derechos agrarios conforme al artículo 83 de la Ley Agraria, la asamblea podrá reunirse para verificar si dicha persona tiene adeudos con el ejido o si éste los tiene con aquél. En los acuerdos se podrá establecer, entre otros aspectos, la forma o los plazos para su liquidación.

Conforme a las anteriores consideraciones, en la inscripción de las actas de asamblea que tengan por objeto la separación de ejidatarios, el registrador deberá sustentar sus resoluciones en los fundamentos y argumentos contenidos en esta Circular y deberá observar el siguiente lineamiento:

ÚNICO. Se calificarán **negativamente** los reglamentos internos de los ejidos, así como las actas de asambleas en las que la separación de ejidatarios tenga por objeto la pérdida de su calidad de ejidatario, o la suspensión de sus derechos para participar en las asambleas del ejido, en términos de lo dispuesto en el artículo 23, fracción II, de la Ley Agraria.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- La presente Circular entrará en vigor al día siguiente de su expedición. Para efectos de su aplicación y debida difusión se deberá publicar en el apartado de normativa interna del Registro Agrario Nacional.

SEGUNDO.- Se abroga la Circular **09/2017**, de fecha 01 de noviembre de 2017.

Dada en la Ciudad de México, el veintiséis de febrero del dos mil diecinueve.

**EL DIRECTOR EN JEFE DEL
REGISTRO AGRARIO NACIONAL**


PROF. PLUTARCO GARCÍA JIMÉNEZ