



EL CONTROL DE LAS ASAMBLEAS POR LA PROCURADURÍA AGRARIA. CAMINO HACIA UNA NUEVA REFORMA AGRARIA

Pablo GUTIÉRREZ DE LA PEZA GUTIÉRREZ*
Ricardo SÁNCHEZ NÚÑEZ**

SUMARIO: I. *A manera de introducción.* II. *La Procuraduría Agraria.* III. *El control de las asambleas por la PA.* IV. *Análisis de constitucionalidad.* V. *Conclusiones.* VI. *Bibliografía.*

I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Desde 2018, la Procuraduría Agraria (PA) ha venido ejerciendo un control cada vez más estricto de las asambleas de formalidades especiales celebradas en ejidos y comunidades agrarias, en lo que parece un plan deliberado para “poner la cama”¹ y provocar condiciones favorables a una nueva reforma agraria, que *parece* será analizada en el siguiente periodo legislativo que inicia en septiembre de 2023.

* Abogado por la Escuela Libre de Derecho, y maestro en administración de empresas por el Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa.

** Egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria.

¹ En la jerga futbolística se entiende por “hacer la cama” al evento en que los jugadores de un equipo (autoridades agrarias) se ponen de acuerdo en secreto para jugar mal e intentar culpar al entrenador (Ley Agraria) del mal rendimiento del equipo hasta que es despedido (con una nueva Ley de Reforma Agraria). *Wikipedia.*

Primero, con base en órdenes internas y ahora en normas reglamentarias, la PA ha asumido atribuciones más allá de las conferidas en la Ley Agraria (LA), limitando la autonomía de los núcleos agrarios y no permitiendo la celebración de actos que las autoridades agrarias consideran indebidos.

Este trabajo explora las atribuciones asumidas por la PA para controlar las asambleas ejidales, analiza su conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y LA, así como los efectos y consecuencias que su ejercicio ha venido provocando.

II. LA PROCURADURÍA AGRARIA

La Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la administración pública federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU, LA, artículo 174).

Desde su creación en 1992, ha sido un agente relevante en la vida de los sujetos agrarios, al tener a su cargo funciones de servicio social, de representación y defensa de sus derechos agrarios (LA, artículo 135; RIPA, artículo 2o.).² En materia de celebración de asambleas, la Ley Agraria faculta a la PA a *convocar*, participar como *testigo de calidad*, ejercer funciones de *supervisión y vigilancia*, verificando que se cumpla la Ley Agraria, y demandar la *nulidad* de los actos que la contravengan.

En función de su objeto, la Ley Agraria califica a las asambleas en dos tipos: de formalidades simples y de formalidades especiales (AFE). En adelante, sólo haremos referencia a las facultades de la PA tratándose de las AFE, que en el sector se conocen como “asambleas duras”, y son aquellas que tienen por objeto

² Las atribuciones a su cargo se regularon en la Ley Agraria (LA), el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (ReLACyT), el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural (ReLAMOr) y el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria (RIPA).

tratar sobre los asuntos más relevantes para la vida de los núcleos agrarios (LA, artículos 23, fracciones VII a XIV y 56).³

En términos de la Ley Agraria y su Reglamento en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Re-LACyT), tratándose de asambleas de formalidades especiales, la PA goza de las siguientes atribuciones:

- a) *Verificar si la convocatoria se publicó con la anticipación y formalidades requeridas*, tales como haber sido expedida por el comisionado o consejo de vigilancia en funciones, con al menos un mes de anticipación a la fecha prevista para su celebración en primera convocatoria y, no menos de ocho ni más de 30 días, tratándose de la segunda y ulteriores convocatorias, y que las cédulas publicadas se hayan fijado en los lugares más visibles del núcleo agrario (LA, artículos 24 y 25).
- b) *Asistir a la asamblea y firmar el acta correspondiente*, a través de un representante presente durante su celebración, quien debe firmar el acta. En las asambleas de delimitación, destino y asignación de tierras (ADDAT), si detecta alguna anoma-

³ Son asambleas de formalidades especiales aquellas que tienen por objeto el señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano, fundo legal y parcelas con destino específico, así como la localización y relocalización del área de urbanización; reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de posesionarios; 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; delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común así como su régimen de explotación; división del ejido o su fusión con otros ejidos; terminación del régimen ejidal, previo dictamen de la PA que determine que ya no existen condiciones para su permanencia; conversión del régimen ejidal al comunal; instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva; y los demás que establezca la Ley Agraria y el reglamento interno del ejido o el estatuto comunal. A partir de la Reforma Energética de 2014, la Ley de la Industria Eléctrica (LIE) y la Ley de Hidrocarburos (LH), establecieron que la aprobación de contratos para las actividades que regulan sobre terrenos ejidales o comunales —sin hacer distinción sobre su destino, es decir, sean tierras de uso común, parceladas o para el asentamiento humano— deben ser autorizados en AFE (LIE, artículo 75, fracción II; LH, artículo 102, fracción II).

lía o irregularidad durante su celebración, debe hacerlo constar por escrito en el acta de asamblea (LA, artículos 28 y 58);

- c) *Impugnar la nulidad del acta de asamblea*, mediante demanda presentada ante el tribunal unitario agrario competente, cuando se aprueben actos contrarios a la Ley Agraria o si la asignación de tierras se realizó con vicios o defectos graves que pudieran perturbar el orden público (LA, artículo 61; ReLACyT, artículo 15).
- d) *Solicitar una comisión auxiliar* durante la celebración de ADDAT, para el adecuado desarrollo de las acciones de delimitación y destino de tierras (ReLACyT, artículo 26).
- e) *Vigilar acciones sobre tierras de asentamiento humano y solares*, para una correcta localización, deslinde y fraccionamiento de las tierras, en apego a las normas técnicas aplicables (LA, artículos 64 y 69; ReLACyT, artículos 48, 49 y 58).

III. EL CONTROL DE LAS ASAMBLEAS POR LA PA

Desde la publicación de la Ley Agraria en 1992, la PA ha asumido tres roles claramente distintivos en la atención de asambleas de formalidades especiales. Durante un primer periodo, de 1992 al 2014, la PA actuó como simple *testigo de calidad*. En el segundo periodo, de 2014 al 2019, la PA asumió un rol más activo como *asesor jurídico*. Durante el tercer periodo, a partir de 2019, la PA ha venido asumiendo —cada vez con mayor intensidad— un rol de control y *garante de legalidad*, en que ya no permite que ocurran asambleas que a su consideración adoptarían acuerdos ilegales.

1. Primer periodo: la PA como testigo de calidad

Desde la promulgación de la Ley Agraria en febrero de 1992 y hasta 2014, la Procuraduría Agraria asumió un papel secundario y permisivo en la celebración de asambleas de formalidades

especiales, simplemente actuando como *testigo de calidad*, ejerciendo funciones de *supervisión y vigilancia*.

Durante este primer periodo, el procedimiento para lograr su asistencia era de lo más sencillo. El comisariado o el consejo de vigilancia expedían la convocatoria a asamblea, y el mismo día presentaban un escrito a la delegación de la PA solicitando la asistencia de un representante a la asamblea convocada. En ocasiones, la PA emitía un oficio con recomendaciones, que podían o no ser atendidas por el núcleo agrario, pero solía asistir a las asambleas convocadas. Hasta donde sabemos, en raras ocasiones su representante hacía constar alguna anomalía en el acta de asamblea.

Era un procedimiento que permitía la celebración de asambleas duras sin cortapisas. Es decir, la PA no imponía obstáculo, restricción ni dificultad alguna para su celebración, más allá de lo que representaba lograr que el funcionario específico acudiera a la asamblea y firmara el acta respectiva. El análisis de legalidad se dejaba en manos del Registro Agrario Nacional (RAN), y eventualmente de los tribunales agrarios.

2. Segundo periodo: la PA como auténtica asesora jurídica

La actuación de la PA como mero testigo de calidad no estuvo exenta de problemas. Fueron comunes las acusaciones de prácticas irregulares en la celebración de asambleas,⁴ sin que los representantes de la PA intervinieran para defender los derechos de los sujetos agrarios más vulnerables, y sin que dejaran constancia por escrito de las irregularidades que advertían. Por otro lado, comenzaron a darse muchos casos de acuerdos que tardaban años en inscribirse, por errores o irregularidades en los planos o documentos, cuestionamientos sobre la calidad de las tierras parcela-

⁴ Asambleas a modo, firma de hojas en blanco, celebración de asambleas sin el quórum de asistencia requerido, recabando firmas en las listas de asistencia posteriormente a la asamblea, falta de información sobre los proyectos y documentación de acuerdos no aprobados por la Asamblea, entre otros.

das, dudas sobre la validez de acuerdos relativos a la suspensión de derechos de ejidatarios, entre otras.

Ante tal problemática, el director en jefe del RAN aprobó circulares internas con criterios para denegar la inscripción de acuerdos de asamblea,⁵ que fueron utilizados por la PA para emitir recomendaciones a los núcleos agrarios previo a la celebración de asambleas. Con ello, se buscó detener la práctica de celebrar asambleas para suspender derechos de ejidatarios ausentes, fallecidos y por incumplimiento de normas internas, que se convirtieron comunes para actualizar el padrón de ejidatarios y hacer factible alcanzar el quórum de asistencia requerido para la celebración de AFE. Además, se exigió un dictamen técnico de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) sobre la inexistencia de bosques y selvas tropicales como requisito para la inscripción de AFE que tengan por objeto el cambio de destino de tierras de uso común a parceladas.

Así las cosas, de 2014 a 2019 la PA hizo énfasis en su papel como asesor jurídico de los núcleos agrarios. Con sus recomendaciones, buscó evitar que se aprobaran acuerdos de asamblea cuya

⁵ Específicamente, el director en jefe del RAN mediante: (i) *Circular Dj/RAN/I-2* del 5 de diciembre de 2014, solicitó a los registradores, verificar que las actas de asamblea en materia de delimitación y asignación de solares cumplieran todos los requisitos legales previstos en la LA para su inscripción, (ii) *Circular 3/2017* del 22 de febrero de 2017, estableció como requisito para la inscripción de AFE que tengan por objeto el cambio de destino de tierras de uso común a parceladas, obtener dictamen u opinión técnica de la Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos de Semarnat sobre la inexistencia de bosques y selvas tropicales en la zona objeto del cambio de destino; (iii) *Circular 5/2017* del 1 de noviembre de 2017, instruyó a las delegaciones del RAN a revisar que las actas de AFE de cambio de destino de tierras de uso común a parceladas cumplan los requisitos de fondo y de forma de los actos jurídicos que pretenden inscribir y, en caso contrario, emitir calificación negativa a la inscripción del acta; (iv) *Circular Dj/O85/2019* del 26 de febrero de 2019, ordenó calificar negativamente reglamentos internos de ejidos y actas de asambleas que determinen la pérdida de calidad de ejidatario o la suspensión de derechos para participar en asambleas del ejido, y (v) *Circular Dj/O86/2019* del 26 de febrero de 2019, estableció criterios, requisitos y registros de información que deben cotejarse al elaborar o actualizar padrones de ejidatarios o comuneros de los núcleos agrarios.

inscripción sería luego denegada por el RAN, recomendaciones que generalmente eran atendidas por los núcleos agrarios. Durante la primera parte de este periodo, la PA solía no imponer su voluntad, sino más bien actuar como auténtico asesor, pero respetando la autonomía de los ejidos y comunidades.

3. Tercer periodo: la PA como garante de legalidad

A partir de la designación del actual procurador agrario, el licenciado Luis Hernández Palacios Mirón, la PA ha venido asumiendo cada vez con mayor intensidad, un rol de control y garante de legalidad de las asambleas. Primero con instrucciones verbales, luego con órdenes directas y despidos a quienes se atrevían a acudir a asambleas de formalidades especiales sin autorización expresa de oficinas centrales, y finalmente, con normas internas y un convenio de colaboración, se marcó un claro cambio, que ha venido haciendo más difícil para cualquier núcleo agrario lograr que un representante de la Procuraduría Agraria esté presente en este tipo de asambleas, lo que sumado a la pandemia por el COVID-19 ha provocado que prácticamente no puedan celebrarse éstas en el país.

El 21 de septiembre de 2020 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* un nuevo Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria (RIPA).⁶ En lo relativo a asambleas de formalidades especiales, agregó que la PA debe verificar el cumplimiento de no sólo las formalidades que prevé la Ley Agraria, sino también de las disposiciones aplicables en materia de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y medio ambiente, y la facultó para promover —de oficio o a petición de parte— la nulidad de asambleas cuando detecte irregularidades por el incumplimiento a las formalidades exigidas para los actos de que se trate (RIPA, artículo 5o., fracciones VII y XXIII). Aunque de forma sutil, la palabra

⁶ Este reglamento abrogó al Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria publicado en el *DOF* el 28 de diciembre de 1996.

“debe” anuncia una ampliación del rol y atribuciones de la PA, para erigirse como órgano de control de las asambleas.

El 26 de octubre de 2020, la Semarnat, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), el RAN y la PA suscribieron un convenio de colaboración para evitar el parcelamiento de terrenos forestales (bosques o selvas) y la urbanización de tierras ejidales en áreas naturales protegidas.⁷ El 14 de abril de 2021 se firmaron los anexos técnicos del convenio, estableciendo un nuevo procedimiento para la celebración de asambleas de cambio de destino,⁸ que se integra por los siguientes pasos:

- a) *Notificación de intención de celebrar asamblea de formalidades especiales a la PA*, para que un representante asista a la asamblea, que tendrá por objeto el cambio de destino de tierras de uso común a parceladas o tierras de asentamiento humano. En la notificación se debe incluir: *i)* la modalidad del procedimiento de cambio de destino; *ii)* los productos cartográficos que se someterán a aprobación de la asamblea, cumpliendo las normas técnicas del RAN, en formato físico y digital, indicando el cambio de destino propuesto; *iii)* la relación de los sujetos beneficiados con la adjudicación de tierras, con vigencia no mayor a tres meses, y *iv)* copia del acta de elección del comisariado y consejo de vigilancia en funciones y de las credenciales expedidas por el RAN;
- b) *Revisión de documentos cartográficos*. La Procuraduría notificará al RAN, de la solicitud del núcleo agrario, y en con-

⁷ Convenio de colaboración con objeto de establecer las bases para realizar las acciones e implementar los programas de trabajo que permitan brindar certeza jurídica a los núcleos agrarios, evitar el parcelamiento irregular en terrenos forestales y la urbanización en tierras ejidales que se encuentren en áreas naturales protegidas, así como fomentar la regulación de la protección, conservación, uso sustentable y restauración de los ecosistemas, recursos forestales y sus servicios ambientales en núcleos agrarios en los procedimientos de cambio de destino de tierras, publicado en el *DOF* el 11 de mayo de 2021.

⁸ Procedimiento de cambio de destino de tierras de uso común a áreas parceladas y el procedimiento de cambio de destino de tierras de uso común a tierras de asentamiento humano.

junto revisarán los productos cartográficos. En caso de no cumplir con las normas técnicas del RAN, serán devueltos al solicitante para su corrección;

- c) *Solicitud de opinión técnica a la Semarnat, a la Conanp y al municipio.* Una vez que los productos topográficos sean técnicamente adecuados, se solicitará a (a) la Semarnat, la opinión técnica de existencia de bosques o selvas tropicales, y (b) a la Conanp, la opinión técnica respecto de la existencia de las áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;
- d) *Solicitud de dictamen de impacto municipal.* En caso de cambio de destino de tierras de uso común a tierras de asentamiento humano, previa solicitud del núcleo agrario, el ayuntamiento emitirá dictamen de impacto urbano observando el Plan Municipal de Desarrollo Urbano, el cual debe ser entregado a la PA previo a la celebración de la asamblea;
- e) *Dictamen de la Semarnat, la Conanp y el municipio.* Las opiniones técnicas y el dictamen de impacto urbano serán entregados a la PA y al RAN, que conjuntamente analizarán su contenido y lo notificarán al núcleo agrario;
- f) *Notificación de requerimientos al núcleo agrario.* En caso de ser necesario, la PA y el RAN solicitarán al ejido o comunidad las adecuaciones necesarias para subsanar las observaciones contenidas en las opiniones técnicas de la Semarnat y la Conanp. En caso de no ser subsanadas, el procedimiento se suspenderá;
- g) *Cumplimiento de requerimientos y verificación por la PA.* Una vez atendidas las observaciones, el núcleo agrario lo notificará a la PA, y ésta verificará su cumplimiento;
- h) *Convocatoria y celebración de asamblea.* Si efectivamente se atendieron las observaciones de las opiniones técnicas, la Procuraduría Agraria acordará con el núcleo agrario la convocatoria y celebración de la asamblea. El día en que se celebre y se apruebe el proyecto de cambio de destino, el núcleo agrario ingresará el expediente al RAN para su inscripción; e

- i) *Inscripción del acta de asamblea en el RAN.* Se procederá a calificar el acta de asamblea, y, de ser favorable, el RAN realizará el registro de los acuerdos para la expedición de los documentos correspondientes.

En ese tenor, el procurador agrario ha emitido varias circulares internas para regular y controlar la actuación de sus representantes en la atención de asambleas,⁹ instruyéndolos a primero informar y luego a cumplir el procedimiento descrito. Llama la atención que el convenio y sus anexos técnicos no señalan plazos para que las autoridades den respuesta a los núcleos agrarios. Si en cualquier etapa del procedimiento la PA no está de acuerdo, simplemente suspende la celebración de la asamblea.

Así las cosas, en la práctica ha sido cada vez más difícil para los núcleos agrarios celebrar asambleas de formalidades especiales. La PA y demás autoridades que intervienen en el proceso no cuentan con la estructura, personal, presupuesto ni mecanismos suficientes y adecuados para dar respuesta a las solicitudes de los núcleos agrarios bajo el nuevo procedimiento a su cargo. Con ello, además de obstaculizar el libre ejercicio de los derechos de los núcleos agrarios, incumplen con el principio de inmediatez que rige todos los trámites y procedimientos a cargo de la PA (RIPA, artículo 34).

⁹ Específicamente, el procurador emitió: i) la *Circular PA/006/2019* del 8 de agosto de 2019, mediante la cual instruyó a los visitadores agrarios y funcionarios de la PA comisionados para asistir a asambleas, informar a la Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural su participación a las mismas desde el momento en que fueran convocadas y se cuente con la invitación de asistencia por parte del núcleo agrario; ii) la *Circular PA/001/2021* del 18 de mayo de 2021, por la cual hizo del conocimiento del personal de la PA el Convenio de Colaboración y sus anexos técnicos, informando que debe brindarse asesoría jurídica a los sujetos agrarios sobre la obligatoriedad de aplicar las disposiciones normativas para el cambio de destino de tierras de uso común, dentro de las cuales se encuentra su facultad de suspender el procedimiento de convocatoria a Asamblea en caso de no acatar sus observaciones, y iii) la *Circular PA/002/2022* del 24 de enero de 2022, mediante la cual exhorta al personal del RAN a mantener la coordinación necesaria para atender las disposiciones normativas contenidas en el convenio y sus anexos técnicos.

IV. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

1. *Competencia. ¿La Procuraduría Agraria tiene facultades para controlar la celebración de asambleas?*

Conforme a lo establecido por la Ley Agraria, la PA únicamente tiene las atribuciones ya descritas, esto es, para verificar que la convocatoria a asamblea esté bien realizada y estar presente como *testigo de calidad* durante la celebración de la misma asamblea (artículo 28); hacer constar por escrito cualquier irregularidad que advierta durante su celebración, así como firmar el acta que se levante con motivo de la asamblea (artículos 31 y 68); e impugnar la asamblea si considera que hubo irregularidades en su celebración (artículo 61).

La ampliación de tales atribuciones es competencia exclusiva del Congreso de la Unión. En efecto, toda vez que la Ley Agraria no contempla la facultad de la PA para autorizar o suspender la celebración de asambleas, tanto el nuevo RIPA aprobado en 2020 como las normas internas emitidas por la PA y el convenio de colaboración que celebró, así como el procedimiento de cambio de destino de tierra de uso común a áreas parceladas o tierras de asentamiento humano, exceden los límites de la facultad reglamentaria del ejecutivo, al limitar la autonomía otorgada a la asamblea por la Ley Agraria y otorgar a la PA facultades de control y suspensión de las asambleas que van mucho más allá de lo que le permite la ley.¹⁰

¹⁰ En ese sentido, resulta aplicable la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice: “FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. La facultad reglamentaria está limitada por los *principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica*. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste

2. *Legalidad, ¿los nuevos mecanismos respetan la Ley Agraria y sus reglamentos?*

Definitivamente no. La Ley Agraria es muy clara y precisa al momento de determinar el papel que juega la PA en la celebración de AFE en ejidos y comunidades. En ningún momento la Ley Agraria faculta a la PA a controlar la toma de decisiones de los ejidos y comunidades a través del único mecanismo con el que cuentan para ello, que es la asamblea. De ser un *testigo de calidad* y *asesor jurídico*, con la nueva normativa interna de la PA, asume un papel de autoridad controladora y *garante de legalidad* de las asambleas, sin que su actuar encuentre fundamento en una ley.

Al contrario, con su normativa y negativa para asistir a asambleas de formalidades especiales que no cumplen con el procedimiento referido, la PA viola lo dispuesto en los artículos 9o. y 10 de la Ley Agraria, al establecer más limitaciones dentro de las actividades de los ejidos que las dispuestas en la ley.

en que *el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley*, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, *el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado*, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición". Tesis P./J. 30/2007.

3. *Autonomía, ¿hasta dónde llega la reconocida a los núcleos de población?*

La autonomía de los núcleos agrarios se ha movido a manera de péndulo en tres grandes periodos. En el primero, desde su aparición al iniciar el reparto agrario con la Revolución y hasta 1992, los núcleos prácticamente no gozaron de autonomía ni podían disponer de sus tierras, pues para ello requerían de la intervención y autorización de las autoridades agrarias. Su capacidad se limitaba a disfrutar sus tierras, bosques y aguas.

En un segundo periodo, a partir de la reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *DOF* el 6 de enero de 1992, se reconoció plenamente la personalidad jurídica de los núcleos de población, otorgándoles plena autonomía y libertad para decidir sobre su organización interna, así como sobre el destino, delimitación y aprovechamiento de sus tierras, sin más limitaciones que las establecida en la Ley Agraria.

Con nuestra actual administración, poco a poco se empieza a esbozar un tercer periodo, en que nuevamente las autoridades agrarias van asumiendo el control sobre las decisiones de los núcleos agrarios, limitando su autonomía y capacidad para decidir sobre el destino de sus tierras. Todo apunta para que, antes de que acabe el año, se discutirá la aprobación de una nueva reforma agraria.

La actuación de la PA, hasta ahora al margen de la ley, ha tenido serias consecuencias y efectos en la vida de muchos núcleos agrarios, que no han podido tomar decisiones indispensables para su correcto y debido funcionamiento. En 2021, apenas se celebraron 168 asambleas de formalidades especiales, una cantidad excesivamente baja frente a los 32, 045 núcleos agrarios que existen en nuestro país.

Aunque plagada de buenas intenciones, la inmovilización provocada por la PA y autoridades agrarias ha dejado a los núcleos agrarios sin más alternativa que actuar al margen de la ley,

lo que ha aumentado la brecha entre la situación jurídica y la realidad de hecho existente en muchos núcleos agrarios. Cada vez son más los que optan por la ruta de la ilegalidad, con los graves problemas que eso ha generado en el pasado y seguramente provocará en el futuro. Parcelamientos económicos, ventas irregulares y desarrollos al margen de la ley, serán combustible de futuros conflictos sobre la tenencia de la tierra, graves delitos y hechos violentos, como despojos sistemáticos, desmonte de bosques y selvas, acaparamiento de tierras, aparición de cacicazgos locales, invasiones, y todo tipo de abusos, todo lo cual dará pie a luchas y confrontaciones que tomará muchos años resolver.

V. CONCLUSIONES

Primera. La Procuraduría Agraria ha transformado su rol en la celebración de asambleas, de formalidades especiales de núcleos agrarios, de un mero testigo de calidad y asesor jurídico, a una auténtica autoridad que controla el proceso y actúa como garante de legalidad, no permitiendo que se celebren asambleas que a su criterio son ilegales.

Segunda. En nuestra opinión, la Procuraduría Agraria carece de competencia para asumir tales atribuciones, excediendo los límites de su facultad reglamentaria. Al haberlo hecho, ha violado la autonomía que la Constitución y Ley Agraria reconocen a los núcleos agrarios, limitando sus actividades a través de normas internas que no encuentran soporte en la Ley, lo que resulta contrario a los artículos 27, fracción VII, de la Constitución, y 9, 10, 23 y demás relativos de la Ley Agraria.

Tercera. Ante la imposibilidad para celebrar asambleas de formalidades especiales, cada vez son más los núcleos agrarios que han optado por la ruta de la ilegalidad, tomando decisiones al margen de los procedimientos previstos en la Ley Agraria, ampliando la brecha entre la legalidad y la realidad, con los graves problemas que eso ha generado en el pasado y seguramente provocará en el

futuro. Parcelamientos económicos, ventas irregulares y desarrollos al margen de la ley serán combustible de futuros conflictos sobre la tenencia de la tierra, graves delitos y hechos violentos, como despojos sistemáticos, desmonte de bosques y selvas, acaparamiento de tierras, aparición de cacicazgos locales, invasiones y todo tipo de abusos, que serán lugar fecundo de luchas y confrontaciones que tomará muchos años resolver.

Cuarta. El actual escenario parece parte de un plan deliberado para poner la cama y provocar condiciones favorables a una nueva reforma agraria, que *parece* será analizada en el siguiente periodo legislativo, que inicia en septiembre de 2023, marcando el inicio de un nuevo periodo en que el Estado mexicano controlará nuevamente los actos de los sujetos agrarios.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- PROCURADURÍA AGRARIA (agosto, 8, 2019), Circular PA/006/-2019, disponible en: https://www.pa.gob.mx/normatecapa/oficios/2019/CIRCULAR%20PA_6-2019.pdf.
- PROCURADURÍA AGRARIA (enero, 24, 2022), Circular PA/02/2022. *Notificación de procedimientos de cambio de destino de tierras*, disponible en: https://www.pa.gob.mx/normatecapa/oficios/2022/CIRCULAR%20PA_2-2022.pdf.
- PROCURADURÍA AGRARIA (mayo, 18, 2021), Circular PA/001-/2021, disponible en: https://www.pa.gob.mx/normatecapa/oficios/2021/CIRCULAR%20PA_1-2021.pdf.
- Registro Agrario Nacional (diciembre, 5, 2014), Circular DJ/RAN/I-2, *Asentamiento humano*, disponible en: <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/normativa-interna/circulares/func-startdown/701/>.
- Registro Agrario Nacional (febrero, 22, 2017), Circular 03/2017. *Relativa a los trámites que requieren dictamen u opinión técnica de la Dirección General de Gestión Forestal y Suelos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)*, disponible en: <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/normativa-interna/circulares/func-startdown/701/>.

gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/normativa-interna/circulares/func-startdown/1858/.

Registro Agrario Nacional (febrero, 22, 2017), Circular 04/2017. *Relativa a los criterios para la calificación registral de las actas de Asamblea de elección de los órganos de representación de los núcleos agrarios*, disponible en: <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/normativa-interna/circulares/func-startdown/1860/>.

Registro Agrario Nacional (febrero, 26, 2019), Circular DJ/085/-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*, disponible en: <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/normativa-interna/circulares/func-startdown/1971/>.

Registro Agrario Nacional (febrero, 26, 2019), Circular DJ/086/-2019. *Sobre la elaboración y/o actualización del padrón de ejidatarios o comuneros*, disponible en: <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/normativa-interna/circulares/func-startdown/1972/>.

Registro Agrario Nacional (noviembre, 1, 2017), Circular 05/2017. *Relativa al ingreso de solicitudes de trámites y servicios en los que uno de ellos deba calificarse e inscribirse previamente*, disponible en: <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/normativa-interna/circulares/func-startdown/1892/>.

Registro Agrario Nacional (noviembre, 1, 2017), Circular 08/2017. *Relativa a los criterios para la calificación registral de las actas de Asamblea en las que se acuerde la aceptación de ejidatarios o comuneros*, disponible en: <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/normativa-interna/circulares/func-startdown/1893/>.