

321309
6

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No. 3213-09 CON FECHA 16 - X - 1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



ANALISIS Y PROPUESTAS AL PROGRAMA DE CERTIFICACION DE DERECHOS EJIDALES Y TITULACION DE SOLARES

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
ARTURO ARREDONDO BRAVO
ASESOR DE LA TESIS:
LIC. OSCAR ARTURO REYES ARMENDARIZ
CED. PROFESIONAL No. 740232

MEXICO, D.F.



2003

A



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAH a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo académico.
NOMBRE: Arturo Arradondo
Gr. AUC
FECHA: 7 Dic 03
FIRMA: [Signature]

AGRADECIMIENTOS

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por supuesto le agradezco a Dios por concederme la dicha de la vida y por habérmela dado por conducto de dos seres humanos maravillosos, Arturo Arredondo Mendoza y Silvia Bravo Farfán.

Gracias mamá por tus desvelos, por tu amor y por tu apoyo en todo momento a lo largo de mi formación humana y profesional.

Gracias papá por enseñarme que los valores, la integridad y el amor en un ser humano, son la esencia de la vida, gracias por ser mi mejor amigo.

Gracias a mis hermanos María Teresa y Marco por su amor y su lealtad, gracias a Eduardo mi sobrino por enseñarme tantas cosas, por su ternura y su nobleza.

Gracias María Farfán Camargo, por no dejarme sólo nunca.

Gracias a mis primos Jesús, Octavio, Gerardo y Alfredo Arredondo Cervantes, por los momentos inolvidablemente compartidos así como por su sinceridad.

También agradezco a mi primo Pablo René Correa Arredondo por su cariño y su lealtad.

Gracias a Antonio de Santiago Cabral por enseñarme que hay amigos para siempre.

No puedo dejar de agradecer con independencia del orden en el que los nombre, a las siguientes personalidades por su alegre e invaluable amistad además de su inigualable apoyo a Blanca, Joel, Eduardo, Zuriel, Victor, Oscar Uriel y Erick.

Gracias también a aquellos profesores que se brindaban en sus cátedras, gracias a la Institución y a las personas que me apoyaron en el curso de mi carrera.

Por su puesto agradezco al Doctor Oscar Arturo Reyes Armendáriz, por llevarme de la mano en el desarrollo del presente trabajo, gracias por su amistad.

Gracias a Aquileo Bravo Moreno y a Bruno Ramírez López, donde están, saben lo que significan para mí, esto es a su memoria.

C

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

| | |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN. | i |
| CAPÍTULO I. ANTECEDENTES GENERALES. | 1 |
| 1.1 Artículo 27 constitucional y sus reformas. | 4 |
| 1.2 Causas que dieron origen a las reformas del artículo 27 constitucional. | 9 |
| 1.3 Nueva Ley Agraria. | 11 |
| 1.3.1 Características generales de la nueva Ley Agraria. | 12 |
| 1.4 Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT). | 14 |
| | |
| CAPÍTULO II. PROGRAMA DE CERTIFICACIÓN DE DERECHOS EJIDALES Y TITULACIÓN DE SOLARES. (PROCEDE) | 17 |
| 2.1 Concepto de PROCEDE y su marco legal. | 18 |
| 2.1.1 Objetivos. | 19 |
| 2.1.2 Características. | 20 |
| 2.1.2.1 Potestativo. | 20 |
| 2.1.2.2 Gratuito. | 21 |
| 2.1.2.3 Interinstitucional. | 22 |
| 2.1.2.3.1 Procuraduría Agraria. | 22 |
| 2.1.2.3.1.1 Estructura y Organización de la Procuraduría Agraria. | 32 |
| 2.1.2.3.2 Registro Agrario Nacional. | 33 |
| 2.1.2.3.3 Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. | 37 |
| | |
| CAPÍTULO III. PROCEDIMIENTO GENERAL OPERATIVO. | 42 |
| 3.1 Coordinación y Concertación. | 45 |
| 3.1.1 Reunión con autoridades municipales. | 47 |
| 3.1.2 Reunión con órganos de representación del núcleo agrario y organizaciones campesinas. | 49 |
| 3.1.3 Reunión con representantes de instituciones públicas. | 50 |
| 3.1.4 Elaboración del Diagnóstico Municipal. | 50 |
| 3.2 Información y sensibilización al interior del Ejido. | 52 |
| 3.3 Asamblea de Información y Anuencia del Programa. | 57 |
| 3.4 Asamblea de Informe de la Comisión Auxiliar. | 62 |

D

| |
|--------------------------------------|
| <p>TESIS CON FALLA DE ORIGEN</p> |
|--------------------------------------|

| | |
|--|----|
| 3.5 Trabajos de Medición y Complementarios. | 64 |
| 3.6 Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras. | 66 |
| 3.7 Expedición e Inscripción de Certificados. | 70 |
| CONCLUSIONES. | 73 |
| BIBLIOGRAFÍA | 81 |
| ANEXOS. | 85 |

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INTRODUCCIÓN

TESIS CON
FALLA DE CROON

Sin duda, al paso de la historia, la materia agraria ha jugado un papel trascendente en la vida política y económica de los Estados Unidos Mexicanos, tan solo como ejemplo podemos citar el movimiento revolucionario de mil novecientos diez.

Actualmente, la cuarta parte de la fuerza laboral del país depende del campo, más la misma percibe ingresos en promedio tres veces menores al del resto de la población económicamente activa, lo que implica un bajo nivel de vida para el sector rural.

Existe una producción insuficiente y relaciones desfavorables de intercambio en el mercado, ello debido a que la inversión del capital en las actividades agropecuarias tiene muy pocos atractivos, hay escasos recursos, situación que quizá es debida, entre muchas otras cosas, a la falta de seguridad y certeza jurídica para las formas de tenencia de las tierras ejidales y/o comunales, que a final de cuentas ahuyentan la inyección de capital sea nacional o extranjero.

A lo anterior podemos sumar que en los últimos años la producción del sector agropecuario en México, no ha alcanzado la magnitud necesaria para financiar la modernización productiva del campo, además, el crecimiento promedio de la producción agropecuaria ha sido inferior al de la población.

Es evidente que la realidad del campo nos muestra prácticas de usufructo parcelario, de renta de asociaciones y mediería, así como la venta de tierras ejidales y/o comunales, actos todos y cada uno de ellos que requieren tener

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

un respaldo jurídico para los sujetos agrarios que los llevan a cabo y con ello alcanzar negociaciones equilibradas.

Con el presente trabajo de investigación se estudia el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, el cual valga la tautología, es un programa interinstitucional que de manera coordinada se encarga de otorgar certeza y seguridad jurídicas al sector agrario en México, ello mediante la expedición de certificados que amparan determinados derechos para los campesinos.

Así pues tratamos de detallar cada uno de los puntos que giran en torno a este programa y a fin de colaborar en el perfeccionamiento de tan importante tarea, haciendo ciertas observaciones y proponiendo algunas alternativas que permitan hacer todavía más efectiva la ejecución del Procede, enfocándonos para ello desde la época en la que se llevó a cabo la décimo quinta reforma al artículo 27 constitucional con la que se hizo posible la creación del programa, misma que iniciara con el proyecto presentado ante el Congreso de la Unión en noviembre de mil novecientos noventa y uno y hasta la fecha, lo anterior dado que la materia agraria es un tema de actualidad inclusive de esferas internacionales.

Retomando lo expuesto estimamos que la justificación del presente trabajo de investigación, deviene de la necesidad de atender y analizar además de la problemática que ha quedado señalada, la que de manera concreta consiste en la irregularidad que existe en cuanto al régimen de tenencia de la tierra en México, última situación que además de las que se han precisado, son todas ellas meritorias de consideración y de vital importancia para el crecimiento del país, es en donde los estudiantes y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

profesionistas del Derecho podemos y debemos, de acuerdo al beneficio de nuestra instrucción jurídica, aportar análisis y soluciones concretas apegadas a la normatividad legal vigente y aplicable, que permitan sino erradicar de manera plena la crítica situación que en ese sector existe dada la diversidad de factores ya indicados que influyen directamente en tal problemática, por lo menos sí el lograr que la situación jurídica de tenencia de la tierra de aquellas personas que de ella viven, no se convierta en un obstáculo más al desarrollo de su actividad, a su nivel de vida, es en consecuencia de acuerdo a tal reflexión que debemos sensibilizar que el apoyo a dicho sector no sobra, apoyo que puede ser posible atendiendo a un sentido estrictamente patriótico, social, humanitario y quizá remunerativo al esfuerzo que el campo realiza y del que directa o indirectamente nos vemos beneficiados el resto de los mexicanos.

Es aquí donde se retoma al Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, mismo que como ya se hizo mención, le interesa esa problemática de irregularidad en el régimen de tenencia de la tierra.

Cabe señalar que si bien es cierto que ya existe el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, igualmente conocido por su abreviatura como PROCEDE y de que el mismo ya tiene definida su finalidad, no menos cierto es que en el desarrollo de su ejecución se advierten deficiencias por circunstancias tales como la relativamente reciente creación del mismo, cuestiones de carácter político y el adolescente conocimiento técnico jurídico de quienes se encargan de ejecutarlo, lo anterior toda vez que en ocasiones y aunque parezca disparado, si tomamos en cuenta que se trata de un programa meramente fundamentado en Ley,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

v

puesto que se deja en un plano secundario el manejo técnico de la materia agraria, lo que da como resultado las anomalías a que hemos hecho referencia en párrafos anteriores, las cuales repercuten directamente en los núcleos agrarios.

No obstante también es menester hacer mención que tales deficiencias son susceptibles de corregir y que evidentemente no pueden pasar desapercibidas en virtud la trascendencia jurídica y económica que acarrea la correcta o incorrecta aplicación del programa para sus usuarios y a su vez, la repercusión satisfactoria o negativa para el agro en general, convirtiéndose en una cadena a nivel nacional, es aquí donde existe la necesidad de encontrar y aterrizar de manera concreta soluciones al respecto, situación por la que se realiza el presente trabajo de investigación que como fuente principal de su objetivo tiene el de brindar propuestas al programa en mención, contando como elementos para hacerlo entre otros, la información recopilada, el análisis realizado, el conocimiento práctico del personal en activo que forma parte del desarrollo del programa, que lo conoce y sabe de sus aciertos y de sus errores pero sobre todo, la aplicación de la Ley en beneficio de los sujetos de derecho agrario, dejando de percibir para desarrollar del presente trabajo de investigación limitante alguna, pues la o las mismas más bien se darían al momento de llevar a la práctica las alternativas proporcionadas dentro del mismo.

Es aquí donde sumamos esfuerzos para enfocar la importancia que reviste el conocimiento técnico-jurídico dentro del PROCEDE, con el fin de realizarlo de manera efectiva y cumplir a su vez con el objetivo que tiene definido, que es como ya se ha repetido, el brindar certeza y seguridad jurídica tanto a ejidatarios, comuneros, así como a pequeños propietarios.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para lo anterior, y a efecto de que el presente trabajo de investigación resulte entendible pero sobre todo eficaz, el mismo cuenta con una estructura que se divide en tres capítulos de los cuales el primero de ellos lleva por título Antecedentes Generales, capítulo en el que por cinco acápites se detalla acerca del origen del programa, su fundamento constitucional, la creación de la Ley Agraria vigente, sus características y el programa que con diferente entorno antecedió al PROCEDE.

Por lo que al segundo capítulo respecta, el mismo lleva por título el nombre del programa y consta de diez acápites en los cuales se señala el concepto del PROCEDE, su marco legal, sus objetivos, características, las Instituciones públicas que intervienen en su ejecución y las características propias de cada una de ellas, las respectivas etapas del programa en las que se involucran y la función que desarrollan en ellas.

Procedimiento General Operativo es el nombre del tercer capítulo que contiene once acápites en los que se enuncian y explican las siete etapas de las que consta el PROCEDE para llevar a cabo su ejecución, es decir estas son la esencia del mismo.

Posterior al capítulo anterior, llegamos a las conclusiones, punto en donde se contienen los logros alcanzados con el programa cuantificando las extensiones de tierra que han sido certificadas mediante el mismo, así como el número de sujetos agrarios que a él se han incluido, de la misma manera en la que se hace mención de las metas por alcanzar así como de una aproximación de territorio que falta por certificar, a la vez que también se vierten las críticas al PROCEDE derivadas del trabajo de investigación

TESIS CON
FALLA EN EL ORIGEN

realizado, así como las propuestas que al efecto de perfeccionar el programa se proporcionan.

Por último el presente trabajo de investigación cuenta con un anexo, en el que se contienen diversos acuerdos reales, celebrados entre las instituciones que forman parte del programa y que se llevaron a cabo con el efecto de satisfacer situaciones que en la ejecución del programa eran necesarias atender, por lo cual al ser cuestiones prácticas consideramos pertinente incluir dichos acuerdos dentro de éste Análisis y Propuestas al Programa de Certificación de Derechos y Titulación de Solares.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES GENERALES

TESIS CON
FALLA DE ORDEN

PAGINACIÓN DISCONTINUA

El sistema jurídico de México, tiene su base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en ella descansan tanto las garantías individuales y sociales de las que gozan sus gobernados, y que también ciñen su comportamiento, así como la derivación de todas y cada una de las materias que regulan los diferentes actos jurídicos y conductas entre los individuos, entre estos en su carácter de gobernados con las autoridades, al igual que la estructura y funcionamiento del propio Estado. Partiendo de tan amplia premisa legal, y específicamente por lo que hace al presente trabajo de investigación, la materia agraria no es la excepción a la regla, ya que ésta tiene su fundamento y origen en el artículo 27 de la Carta Magna en comento.

El precepto señalado, en su primer párrafo establece la propiedad originaria de la Nación, de donde derivan las tres formas principales de tenencia de la tierra: comunal, ejidal y pequeña propiedad. Cabe recordar que tal propiedad originaria, fue adquirida por los reyes de España, a título de patrimonio, proveniente de la donación hecha a su favor por el papa Alejandro VI, a través de las correspondientes bulas del 3 y 4 de Mayo del año 1493, que para tal efecto expidiera; misma que por más de tres siglos perteneció a los Españoles, quienes disponían de las tierras, otorgándolas a los particulares por medio de mercedes y donaciones.

Recuperada la soberanía del pueblo de México (Movimiento de Independencia 1810); y una vez reconocida ésta, así como su libertad, la Nación Mexicana, eliminando al imperio de los reyes españoles a quienes se les consideraba como propietarios originarios de las tierras y aguas que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

formaron parte de lo que llegó a ser la Nueva España, haciendo valer el derecho de reversión, se estableció que las tierras y aguas referidas, comprendidas dentro de su territorio, serían propiedad originaria de la Nación, situación que desde entonces la faculta para disponer correctamente de ella para su beneficio; de aquí parte la facultad del Estado Mexicano para legislar sobre energéticos, pesca, zonas federales, plataforma continental y en términos generales el eminente dominio sobre el aludido territorio, así como el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y social, verbigracia es el caso de la materia agraria, a la cual atañe proteger los derechos sociales de los campesinos, sean ejidatarios o comuneros, tema éste último de particular interés por ser la base medular y punto que da origen al PROCEDE, el cual ya existe y da vida al presente trabajo de investigación que comprende el análisis, así como algunas propuestas para dar mayor funcionalidad y eficacia a dicho Programa.

Por lo anterior resulta importante considerar que la atribución constitucional de la propiedad originaria de la Nación es el fundamento de toda estructura económica del régimen de economía mixta, en la que el Estado es rector de dicha economía, estableciendo con ello las condiciones y lineamientos a los cuales se deben ceñir sus gobernados, permitiendo con ello su propio desarrollo, y a su vez el crecimiento económico de la respectiva Nación, como es el caso del Estado Mexicano, el cual consagra tal régimen en los numerales veinticinco y veintiséis de su Constitución Política Federal vigente y mismo que a diferencia de los Estados socialistas o comunistas, actualmente casi extintos, "conciben a la propiedad como un derecho anterior a ellos, natural e inherente al ser humano, mismo que el Estado debe

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

reconocer de manera clara e indubitable¹ a contrario sensu de aquellos países, los cuales establecen o establecían la propiedad del Estado en términos absolutos e indiscutibles, es pues por ello que queda de manifiesto que la propiedad en México es un derecho político y por ende un derecho social, mismo que como ya se señaló, queda consagrado en el artículo 27 de la multicitada Constitución Política, razón que obliga a conocer de manera más detallada el contexto de dicho precepto legal, ello con la finalidad de llevar una lógica secuencia en el desarrollo del presente tema.

1.1 Artículo 27 constitucional y sus reformas

El artículo 27 Constitucional, se caracteriza porque en él se comprende gran parte de la normatividad agraria actual subrayando que el mismo ha sido reformado a partir de la vigencia de la Constitución de 1917 en dieciséis ocasiones, de las cuales muchas de ellas fueron de gran trascendencia en la materia que nos incumbe y que a continuación se señalan de manera cronológica.

En la primera reforma promulgada el 30 de diciembre de 1933, y publicada el 10 de enero de 1934, se reformó y adicionó la fracción novena, al igual que se adicionaron las fracciones tercera, sexta, décima, décima primera, décima segunda, décima tercera, décima cuarta, décima quinta, décima sexta, décima séptima y décima octava. En el párrafo tercero de éste artículo se precisa que el fraccionamiento de los latifundios será para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación. Con dicha reforma se cambió la denominación de "pueblos, rancharías y comunidades" por la de "núcleo de

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada por el Dr. Rubén Delgado Moya, p. 58.



población".² Se agrega al párrafo tercero "la confirmación de dotaciones, ello de conformidad con el decreto del 6 de Enero de 1915, y se le agrega a la fracción tercera"³. A su vez, ésta reforma estableció que las instituciones de beneficencia podían tener capitales impuestos por o sobre bienes raíces. Se integró la fracción sexta, que trató acerca del derecho que tenían las poblaciones que guardaban el estado comunal, sobre las tierras, aguas y bosques sujetos a ése régimen. Así mismo, mediante ésta reforma, se integraron las fracciones octava a la décima octava, en las cuales se creó una dependencia directa del Poder Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de las leyes agrarias, así como un cuerpo consultivo, una comisión agraria mixta, comités particulares y comisariados ejidales que funcionaban de acuerdo a sus leyes orgánicas.

Posteriormente, "el 24 de Noviembre de 1937, se promulga la segunda reforma al numeral, la cual se publicó el 6 de Diciembre del mismo año, con ésta reforma se incluyó la declaración de la jurisdicción federal de las controversias limítrofes entre los terrenos comunales"⁴.

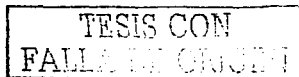
Por lo que hace a la tercera y cuarta reformas, éstas no tienen relación alguna con la materia agraria, pues se referían a cuestiones del petróleo y sus derivados, así como determinados bienes del ramo hidráulico respectivamente.

La siguiente reforma, es decir la quinta, si tuvo relación con la materia agraria, ya que en la misma se establecía "la procedencia del juicio de Amparo para aquellos ejidatarios que poseían el certificado de

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada por el Dr. Rubén Dolgado Moya, p. 60.

³ Idem.

⁴ Idem.



inafectabilidad, además de determinarse la pequeña propiedad agrícola y ganadera, así como la extensión mínima de la propiedad individual en diez hectáreas. En ésta reforma se adicionaron las fracciones décima, décima cuarta y décima quinta, promulgada el 31 de Diciembre de 1946 y publicada el 12 de Febrero de 1947⁵.

En las posteriores reformas no hay indicio alguno de la materia agraria, es hasta la décima tercera, donde de nueva cuenta se alude a ella de manera trascendente, pues aquí se instituyó el desarrollo integral del campo y la justicia agraria expedita. Se adicionaron las fracciones décima novena y vigésima, promulgadas el 2 de febrero de 1983 y publicadas el día tres del mismo mes y año.

Por su parte, la reforma número catorce, "fue promulgada el 29 de Julio de 1987 y publicada el 10 de Agosto del ese mismo año, la cual estableció las bases para regularizar los asentamientos humanos"⁶.

La siguiente reforma quizá ha sido la más importante y trascendente en la materia agraria ya que tocó puntos básicos y técnicos que le dieron una nueva perspectiva, razón por la cual se detallará acerca de todo lo relacionado con dicha reforma, desde la propuesta presidencial, su aprobación, y finalmente su publicación, así como los puntos elementales, aludidos con anterioridad.

Fue así, que el 7 de noviembre de 1991, el entonces presidente de la República Mexicana, Carlos Salinas de Gortari, presentó ante el Honorable Congreso de la Unión un proyecto de reforma al artículo 27 constitucional;

⁵ Ibid p.61.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

una semana después, el 14 de noviembre del año que ha quedado señalado, el ex presidente hizo mención de diez puntos que contenían su iniciativa de reforma, que fueron los siguientes:

- I. Elevar a rango constitucional las formas de propiedad ejidal y comunal de la tierra.
- II. Fortalecer la capacidad de decisión de ejidos y comunidades, garantizando con ello su libertad de asociación.
- III. Proteger la integridad territorial de los pueblos indígenas y fortalecer la vida en concordancia de los ejidos y comunidades.
- IV. Regular el aprovechamiento de las tierras de uso común de ejidos y comunidades, y promover el desarrollo para elevar el nivel de vida de sus pobladores.
- V. Fortalecer los derechos del ejidatario sobre su parcela, garantizando su libertad y estableciendo los procedimientos para darle uso o transmitirla a otros ejidatarios.
- VI. Establecer las condiciones para que el núcleo ejidal pudiera otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela, cuando el ejidatario así lo decidiera.
- VII. Establecen los tribunales agrarios, así como un órgano específico para la procuración de la justicia agraria.
- VIII. La culminación del reparto agrario.
- IX. La participación de las sociedades civiles y mercantiles en el campo.
- X. El beneficio a consecuencia de las acciones de fomento y desarrollo a otras actividades rurales además de la agricultura.

De estos diez puntos, obran todos en el precepto actual; pero para dar seguimiento a la reseña, cabe señalar, que el primer día del mes de

⁹ Ibid p. 62.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

diciembre del año en mención, los líderes de las principales organizaciones campesinas del país, se dieron cita en la residencia oficial de los Pinos, a efecto de apoyar la iniciativa presidencial suscribiendo para ello el llamado: Manifiesto Campesino. Documento que fue firmado por un amplio sector de organizaciones y asociaciones tanto agrícolas como campesinas, instituciones de ésta índole, instituciones educativas, así como por sindicatos agrarios.

Posteriormente, el 4 de diciembre de 1991, la LV Legislatura de la cámara de diputados, tras una discusión de más de 21 horas, aprobó en lo general la iniciativa de reformas al artículo 27 constitucional. Los días 5 y 6 del mes y año que corrian, se continuó en el Pleno de la Cámara de Diputados con la discusión a nivel particular, para quedar conformada la minuta correspondiente, en donde se asentaron alrededor de 29 modificaciones a la iniciativa propuesta por el ex presidente Salinas.

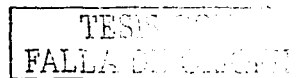
Fue el día 23 de diciembre de 1991, que la Cámara de Senadores aprobó las reformas al 27 constitucional. Con lo anterior, se reformó el párrafo tercero así como las fracciones cuarta, sexta primer párrafo, séptima, décima quinta y décima séptima; se adicionaron los párrafos segundo y tercero de la fracción décima novena; y se derogaron las fracciones décima a décima cuarta y décima sexta. El día 3 de Enero de 1992, la Comisión Permanente recibió la aprobación de las reformas del artículo 27 constitucional por parte de los 31 Congresos Estatales, ese mismo día se procedió a la firma del decreto respectivo; tres días después, el 6 de Enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que contiene las reformas al multicitado 27 constitucional, disposiciones que entraron en vigor al día siguiente.

TESIS CON
FALLA DE CUMPLIR

"Mediante ésta reforma se da por terminado el reparto agrario, atendiendo a que ya no hay tierra por repartir, de la propiedad privada que constituya latifundio, a los núcleos ejidales y comunales o a sus integrantes en lo individual. Asimismo se reconoce la personalidad de los núcleos de población y los bienes raíces que usufructúan como de su propiedad patrimonial; concomitantemente, se reconocen los derechos de los ejidatarios sobre las parcelas que usufructuaban. Se suprime mediante tal reforma la prohibición a las corporaciones civiles de tener en propiedad o administrar bienes raíces y la adquisición de terrenos rústicos por parte de las sociedades mercantiles. Debido a ésta reforma se crean los tribunales Agrarios, así como la Procuraduría Agraria, ello con objeto de hacer efectiva la pronta impartición de justicia en el campo"⁷; en suma se hacen latentes los diez puntos vertidos por el ex presidente Salinas, anteriormente señalados, que en resumidas cuentas trataron o bien tenían como intención dar certidumbre al campo, capitalizarlo para con ello reactivar su producción, así como proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal, sin embargo, en la realidad agraria hasta la fecha no se ha cumplimentado de manera plena ese propósito, tal vez entre otros factores por la falta de armonía que existe entre autoridades, campesinos e inversionistas, y es en donde aunque parezca que los técnicos en la materia agraria están por demás dentro del trinomio antes señalado, estos últimos pueden aportar un apoyo que acumulado con los puntos referidos, aminoraría los problemas que impiden aterrizar las buenas intenciones que se consagran en el numeral que da fundamento a la materia agraria.

1.2 Causas que dieron origen a las reformas del artículo 27 constitucional

⁷ Ibid p.63.



Una vez citadas las reformas al precepto constitucional, es pertinente hacer una breve reflexión de las causas que motivaron o dieron origen a tantas modificaciones.

Se da comienzo con una primera reflexión tomando en consideración que la cuarta parte de la fuerza laboral del país depende del campo, lo anterior entre otras circunstancias obedece a que México es un país rico en cuanto a su tierra fértil se refiere, sin embargo y tal como fue señalado al inicio del presente trabajo de investigación, ésta cuarta parte de fuerza laboral percibe ingresos en promedio tres veces menores al del resto de la población económicamente activa, lo cual sin lugar a dudas implica un bajo nivel de vida para la población rural, la cual repercute por inercia en la producción agrícola, que a su vez se traduce en obligadas exportaciones a muy bajos costos e importaciones a precios altos, desafortunadamente situación cotidiana en la República Mexicana.

Existe una producción insuficiente y relaciones desfavorables de intercambio en el mercado, ello debido a que la inversión del capital en las actividades agropecuarias tiene actualmente muy pocos alicientes, hay escasos recursos, quizá en gran medida a la falta de seguridad y certeza jurídica para las formas de tenencia de tierras ejidales o comunales, que al final de cuentas ahuyenta la inyección del capital.

A lo anterior se puede sumar que en los últimos años la producción del sector agropecuario no ha alcanzado la magnitud necesaria para financiar la modernización productiva del campo, además, el crecimiento promedio de la producción agropecuaria ha sido inferior al de la población.

TESIS CON
FALLA DE CALIDAD

Es evidente que la realidad del campo muestra prácticas de usufructo parcelario, de renta de asociaciones y mediería, e inclusive la venta de tierras ejidales, actos todos y cada uno de ellos que requieren tener un respaldo jurídico a favor de los sujetos agrarios que los llevan a cabo.

Es sencillo apreciar que la problemática antes señalada está concatenada, es decir una situación es consecuencia de la otra, para lo cual se requieren medidas de solución, como lo es y puede llegar a ser de una mejor manera, eminentemente jurídica, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares que tiene como principal objetivo, dar dicha seguridad y certeza jurídica a los ejidatarios y comuneros del país, tema que se analiza en el siguiente capítulo.

1.3 Nueva Ley Agraria y Leyes Derogadas.

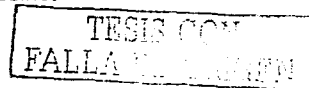
Para hacer mención de la nueva Ley Agraria, es pertinente señalar de manera general, cuales fueron las leyes que se derogaron a partir de su promulgación, y para tal efecto a continuación se indican:

La Ley Federal de la Reforma Agraria, la cual se encuentra vigente por lo que hace únicamente a los asuntos referentes en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población y demás relativos, cuyo trámite no haya concluido legalmente, es decir el rezago agrario; ello de conformidad con el artículo tercero transitorio de la Ley Agraria vigente.

La Ley General de Crédito Rural.

La ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías.

La Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino.



La Ley de Fomento Agropecuario, salvo lo que dispone el artículo sexto transitorio de la Ley vigente.

Las disposiciones legales que se opongan a las previstas en la nueva ley.

Con las reformas al artículo 27 Constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992; surge la necesidad de crear una reglamentación concreta y que estuviera en concordancia con la Nueva Ley Agraria.

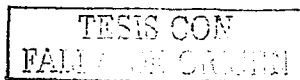
El 10 de febrero de 1992, fue presentada al Congreso de la Unión la iniciativa de la Ley ya mencionada, el 20 de febrero del mismo año, con trescientos ochenta y ocho votos a favor, la Cámara de Diputados aprobó en el pleno general la Ley Agraria, es decir los Partidos como el Revolucionario Institucional, Acción Nacional, de la Revolución Democrática, votaron a favor.

Ocurrido lo anterior, se remitió a la Cámara de Senadores, donde fue discutida y aprobada tres días después; fue ese mismo día, 23 de febrero del 92 en que fue firmado el Decreto de la Nueva Ley Agraria, publicado el 26 de febrero en el Diario Oficial de la Federación.

Con lo anterior queda debidamente reglamentado el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que hace específicamente a la materia agraria.

1.3.1 Características generales de la nueva Ley Agraria.

Como quedó señalado en el párrafo anterior, la Ley Agraria vigente, "es la ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional, la cual es de observancia



general en toda la República"⁸, lo anterior de conformidad con el artículo 1° de la Ley en comento.

Entre otras cosas la Ley Agraria en vigor regula:

a) Las nuevas características y modalidades de la propiedad de las tierras ejidales, tales como las tierras para el asentamiento humano, de uso común y tierras parceladas; así como la propiedad de las tierras comunales.

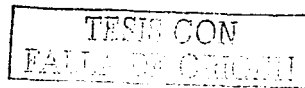
b) Al órgano máximo de decisión de un ejido, es decir a la Asamblea, dotándola de amplias facultades que le permitan conducirse con autonomía y así tener la facultad de decidir democrática y libremente.

c) La más importante actividad para efectos del presente trabajo y en el cual recae su razón de ser, es la de regular los procedimientos que permiten dar certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal, procedimientos que culminan con el otorgamiento de los certificados y títulos correspondientes que respalden jurídicamente esos derechos, de los cuales abundaremos en el siguiente capítulo, así como específicamente del Procedimiento que recibe el nombre de Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.

d) Las formas de asociación que decidan los ejidatarios, con objeto de un mejor aprovechamiento de sus recursos productivos.

En virtud de las reformas anteriormente señaladas surge con la Ley Agraria la Procuraduría Agraria, por su parte en lo referente al Registro

⁸ Ley Agraria.



Agrario Nacional, es de señalarse, que en la vigencia de la Ley derogada, éste ya existía en su carácter de Dirección General de la Secretaría de la Reforma Agraria; actualmente es un organismo público desconcentrado de dicha dependencia del poder Ejecutivo Federal.

Las funciones y facultades de las dependencias y entidades que por su competencia inciden en la ejecución del PROCEDE, así como los procedimientos, recursos, y criterios en su realización, son analizados en los capítulos dos y tres del presente trabajo de investigación

1.4 Comisión para la Regularización de la Tenencia De La Tierra (CORETT).

La reforma precisada en los puntos anteriores, otorga al ejido y la comunidad rango constitucional; con el objeto de que los núcleos de población cuenten con un instrumento adecuado para la cabal aplicación de la Ley Agraria, ello bajo un marco de absoluta autonomía y con pleno respeto a su voluntad para que decidan que hacer con sus tierras; es aquí donde el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares tiene lugar, pues plantea el procedimiento para dar eficacia a lo dispuesto por la vigente legislación agraria derivada de la plurimencionada reforma constitucional.

De lo anterior se desprende la necesidad de señalar cuales son los antecedentes específicos del PROCEDE, pudiendo señalar específicamente como uno de ellos a la Comisión para la Regularización de Tenencia de la Tierra (CORETT) la cual fue creada por acuerdo del Ejecutivo Federal del 7 de Agosto de 1973 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de Agosto del mismo año, posteriormente por Decreto del 8 de Noviembre de

TESIS CON
FALLA EN ORIGEN!

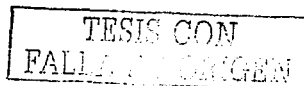
1974 se le otorga a ésta Comisión el carácter de organismo público descentralizado, técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Entre las funciones de ésta Comisión se encuentran: la de regularizar la tenencia de la tierra de los asentamientos humanos irregulares, promover la incorporación de áreas regularizadas al fondo legal de las ciudades, suscribir las escrituras públicas y títulos de propiedad de las tierras regularizadas a los particulares, y finalmente la de coordinarse con las dependencias y organismos públicos que tengan finalidades afines y por consecuencia celebrar los convenios necesarios para tal efecto.

La Comisión para la Regularización de Tenencia de la Tierra (CORETT), está integrada por un Consejo de Administración presidido por el Secretario de la Reforma Agraria, así como por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Instituto de Fomento Nacional de Vivienda para los Trabajadores, por el Fideicomiso de Fomento Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE) por la Confederación Nacional Campesina, así como por un Director General, designado éste último por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

El procedimiento de Regularización de Tenencia de la Tierra, se utiliza para introducir al marco legal a los denominados asentamientos humanos, mismos que se ubican en zonas habilitadas ilegalmente como urbanas para fines habitacionales, localizadas en tierras de origen ejidal o comunal.

Cabe señalar que la existencia de estos asentamientos humanos se explica por causas muy variadas que oscilan desde lo político hasta lo



económico, caso éste último de la necesidad de habitación por parte de los emigrantes del campo a las ciudades por ejemplo; situación que utilizan ciertas organizaciones políticas para obtener simpatizantes y con ellos poder ejercer más presión hacia los funcionarios públicos. Dichos asentamientos irregulares dan como consecuencia conflictos y controversias sobre la tenencia de la tierra tanto a nivel jurídico como social, por ejemplo, la no definición de competencia, ausencia de servicios públicos así como de autoridades, problemas por falta de control de inmuebles y con ello la evasión de impuestos, descontrol de giros, permisos números y alineamientos oficiales.

Es así, que se puede señalar como un antecedente del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares la CORETT, pues ésta comisión lo antecede en tiempo y en la finalidad de regularizar la tenencia de la tierra, cabe señalar que la diferencia de esta comisión con el PROCEDE, estriba en cuanto que esta se encarga específicamente de introducir al marco legal a los denominados asentamientos humanos, mismos que se ubican en zonas habilitadas ilegalmente como urbanas para fines habitacionales, localizadas en tierras de origen ejidal o comunal ubicadas en el Distrito Federal, en cambio el PROCEDE se encarga de dar certeza y seguridad a la tenencia de la tierra ejidal o comunal en sus diferentes modalidades, ya sean tierras parceladas, de uso común o tierras para el asentamiento humano.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO II

PROGRAMA DE CERTIFICACIÓN DE DERECHOS EJIDALES Y TITULACIÓN DE SOLARES

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.1 Concepto del PROCEDE y su marco legal.

Después del histórico reparto agrario, el PROCEDE es el programa más trascendente en el campo mexicano, ya que al regularizar la tenencia de la tierra, protege y consolida los derechos sociales de los campesinos mexicanos y sus familias.

El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares viene a consecuencia de las reformas hechas al multicitado artículo 27 Constitucional, así como por la existencia de la reciente Ley Agraria, situación que hace necesario llevar a cabo un amplio conjunto de actividades para dar operatividad y eficacia a las disposiciones que dicha Ley contiene, como es el caso del PROCEDE, el cual se puede definir como un Programa Nacional Inter institucional encargado de establecer el procedimiento por medio del cual se hará efectivo el Derecho Constitucional conferido a los ejidatarios, comuneros o poseionarios, de acreditar jurídicamente la propiedad y el destino de sus tierras que carezcan de tal formalidad legal, ello a través de la entrega de Certificados Parcelarios, de uso común y Títulos de Solares, definición ésta que se verá complementada una vez que sea analizado el objetivo del Programa en el punto 2.1.1.

Es importante puntualizar, que el referido Programa conceptualizado como un programa nacional de autoridades-asamblea ejidal, promovido como parte del compromiso gubernamental de dotar libertad y justicia al campo, encuentra su fundamento jurídico en el numeral 56 de la Ley Agraria, así

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

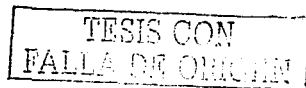
como en el artículo 19 de su Reglamento en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares; los cuales en términos generales establecen a la Asamblea la facultad de determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas para efectuar su parcelamiento, además de reconocer el parcelamiento económico o de hecho, es decir expresamente confieren la posibilidad a dicha Asamblea de "regularizar la tenencia de la tierra de los poseedores o de quienes carezcan de los certificados correspondientes"⁹.

En virtud de lo señalado, se advierte que la asamblea ya sea ejidal o comunal, es el conducto por medio del cual se llevará a cabo tal procedimiento, ello a petición de los ejidatarios o comuneros que la conformen, es decir, la Asamblea como tal juega un papel muy importante en la Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, por lo que es pertinente señalar que ésta, es el órgano supremo del núcleo agrario, facultada entre otras cosas para determinar el destino de las tierras (de asentamiento humano, uso común y parcelamiento); reservar extensiones para el asentamiento humano, efectuar su parcelamiento; asignar parcelas vacantes y tierras de uso común; así como las demás conferidas por el artículo 23 de la Ley Agraria vigente.

2.1.1 Objetivos.

PROCEDE, es un programa para los ejidatarios y comuneros de México, que tiene como objetivo central, regularizar la tenencia de la tierra mediante el reconocimiento y acreditación de la propiedad ejidal o comunal y de los derechos individuales correspondientes, así como promover que se expandan y

⁹ Artículo 56, Ley Agraria.



entreguen a sus legítimos beneficiarios, los certificados parcelarios y derechos sobre tierras de uso común, así como los títulos de solares del área del asentamiento humano.

Para una comprensión más objetiva del Programa, se entiende por tales certificados según sea el caso: los Certificados de Derechos Ejidales, los Certificados de Derechos Comunales, los Certificados Parcelarios, así como los Certificados Agrarios; y a su vez por títulos, el Título de Solares, puntualizando que este último, es el único título de propiedad que se emite gracias al desarrollo y ejecución del PROCEDE; por su parte los Solares, son las viviendas de los ejidatarios establecidas en las tierras para el asentamiento humano, dentro del ejido o la comunidad.

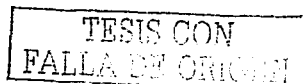
En resumidas cuentas, se puede señalar que el propósito fundamental del PROCEDE, es dar certeza y seguridad jurídica a la tenencia de la tierra para los integrantes de los ejidos y comunidades en el país, así como impulsar mejores niveles de desarrollo en el sector agrícola mexicano.

2.1.2 Características.

PROCEDE, plantea un amplio conjunto de lineamientos y actividades para dar funcionalidad al artículo 27 constitucional y por consecuencia a la reciente Ley Agraria, el cual se reviste de las siguientes características.

2.1.2.1 Potestativo.

El Programa se dirige a todos los núcleos agrarios entendiendo como tales a los ejidos y a las comunidades que así lo soliciten por medio de sus



respectivas Asambleas, convirtiéndose dichas asambleas según sea el caso, en el sujeto directo del derecho, por ser las encargadas de representar los intereses de sus distintos núcleos y por ser el órgano encargado de asistir a las instituciones que participan en el funcionamiento del programa, y principalmente por ser el conducto a través del cual los ejidatarios y comuneros podrán obtener sus respectivos certificados.

En este orden de ideas, conviene resaltar el hecho de que la aplicación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares es totalmente voluntario, es decir que no hay imposición alguna por parte de autoridad para llevarlo a cabo, lo único que requiere éste programa para realizarse, es la organización, decisión y acuerdo en los referidos núcleos agrarios.

En éste último caso, pero tratándose de Comunidades, en la Asamblea General, se constituirá una Comisión Auxiliar que representará a los comuneros, y será el enlace de éstos con las instituciones participantes; en lo particular, cada miembro del núcleo que se trate deberá apoyar a la Comisión Auxiliar en los diversos trabajos del campo.

2.1.2.2 Gratuito.

Baste decir que éste programa no tiene costo alguno para el núcleo agrario, ello con la finalidad de apoyar a este sector e impulsar su desarrollo, brindándole a cada uno de los ejidatarios o comuneros que conformen el respectivo núcleo la certeza y seguridad jurídica que necesitan para el confiable desempeño de su actividad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.1.2.3 Interinstitucional.

La realización del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, demanda la colaboración y conjunción de esfuerzos por parte de varias dependencias y entidades públicas, en unos casos por mandato de ley, y en otros, por las necesidades técnicas del propio programa, considerando a tres de ellas como las más importantes para llevar a cabo dicho programa.

Siendo así, que las instituciones públicas que participan en la realización y ejecución directa del PROCEDE son la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), mismas que cumplen con una o varias funciones y actividades en específico y que a su vez se complementan entre sí.

Cabe señalar que en ocasiones coadyuvan en la coordinación, normatividad y operación del programa; la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Agricultura, Ganadería Recursos Naturales y Pesca, así como la Secretaría de Desarrollo Social.

2.1.2.3.1 Procuraduría Agraria.

Hoy más que antes, atendiendo al alto incremento demográfico que presenta México y por ende a su acelerada dinámica social, tienen más presencia y trascendencia las instituciones gubernamentales refiriéndose concretamente a las Procuradurías en general, las cuales se encargan de atender las peticiones, denuncias, querellas y quejas de aquellos ciudadanos que necesitan de su protección al verse desconocedores, Indefensos o agredidos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en aquellos derechos que a cada Procuraduría respecta vigilar que se respeten. Tales instituciones cuentan con funciones muy específicas cada una, pero todas con el común objeto de servir a la colectividad y de conservar un orden, una equidad, un estado de derecho dentro de la sociedad.

Al mencionar la palabra procurar, la misma es sinónimo de atención, de seguimiento, de poner un interés específico en determinada situación o circunstancia que afecte la esfera jurídica de una sola persona o bien de toda una población como parte elemental de un Estado, tratando con ello de resolver tal situación logrando armonizar la convivencia social.

Entrando en materia, y por lo que respecta directamente a la procuración de justicia para los hombres y mujeres del campo, ésta no es una invención o preocupación nueva; tiene sus antecedentes en la época colonial, cuando el entonces llamado Protector Fiscal era el responsable de pedir la nulidad de las composiciones de tierras que los españoles hubieran adquirido de indios, en contra de las cédulas reales y ordenanzas o con algún otro título vicioso.

En 1847, en el Estado de San Luis Potosí se creó, por disposición de Ley del Congreso del Estado, la Procuraduría de los Pobres, que asistía no sólo a los campesinos, sino también a las personas desvalidas, denunciando las irregularidades ante las autoridades competentes y solicitando la inmediata reparación sobre algún exceso en cualquier orden.

Fue por decreto Presidencial del 17 de abril de 1922 que se constituyó una Procuraduría de Pueblos, dependiente de la Comisión Nacional Agraria para patrocinar a los pueblos que desearan, en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Posteriormente, en el año de 1953, por otro decreto Presidencial se integró la Procuraduría de Asuntos Agrarios, ello con el objeto de asesorar gratuitamente a petición de parte, tanto a los solicitantes de tierras y aguas, así como a los campesinos que hubieren sido dotados de las mismas, en los problemas jurídicos, administrativos, y demás que se suscitaban con motivo de sus gestiones o de la defensa de sus legítimos intereses.

Más tarde fue creada la Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas; después, con la creación de la Secretaría de la Reforma Agraria y con su respectivo Reglamento Interior, publicado en el Diario Oficial del Federación el 7 de abril de 1989 se reguló en su artículo 17, las atribuciones de la Dirección General de Procuración Social Agraria, que entre otras funciones contaba con las siguientes:

Atender las demandas planteadas por los particulares, ejidatarios y comuneros, con motivo de presuntas violaciones a la legislación agraria, mismas que lesionaban los derechos de los promoventes.

Intervenir por la vía conciliatoria en la solución de las controversias que se suscitaban entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

Practicar las investigaciones y diligencias necesarias para comprobar los hechos relacionados con divisiones, fraccionamientos, transmisiones y acaparamiento de predios.

Es como resultado de las reformas al artículo 27 constitucional y a la promulgación de la Ley Agraria, que se crea la Procuraduría Agraria, como un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal, con

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

personalidad jurídica y patrimonio propios, encargándose de asesorar a los campesinos en sus relaciones jurídicas y de orientarlos respecto de sus derechos y de la forma de ejercerlos.

De conformidad con el artículo 134 de la ley de la materia, "la Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria"¹⁰; por su parte el artículo 135 establece que la misma "tiene funciones de servicio social, encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocados y jornaleros agrícolas"¹¹ de lo cual se advierte eminentemente la estrecha relación que tiene ésta institución con los núcleos agrarios por estar obligada a vigilar y procurar justicia dentro de los mismos. (previene y denuncia las violaciones a la Ley Agraria), en términos generales la Procuraduría Agraria es una Institución de servicio social con funciones de ombudsman para la defensa de los derechos de los sujetos agrarios, promueve el ordenamiento y regularización de la propiedad rural, propone medidas encaminadas al fortalecimiento de la seguridad jurídica del campo a fin de fomentar la organización y el desarrollo agrario que derive en bienestar social.

Es por todo lo anteriormente señalado, que existe una estrecha relación con el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, dado que a este programa atañe brindar certeza y seguridad jurídicas a los miembros de tales núcleos, el cual comprende la realización de una serie de actividades al interior de cada uno de ellos, las que permitirán a

¹⁰ Artículo 134, Ley Agraria.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

los ejidatarios o comuneros se organicen y tomen sus decisiones apegadas a la Ley, sin lesionar derechos de terceros y para el mejor provecho del núcleo de población. Estas acciones, que van desde la información y sensibilización del núcleo, hasta la verificación de la legalidad de las asambleas son responsabilidad directa de la Procuraduría Agraria, quien en su carácter de defensora de los derechos en esa materia, ofrece de manera gratuita servicios tales como:

a) Asesoría y representación ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales, ello en las controversias relativas a los derechos agrarios individuales o colectivos.

b) Orientación respecto a la asignación, delimitación y destino de las tierras ejidales y comunales, con el objeto de regularizar y titular los derechos agrarios. Asesoría sobre el tipo de organización económica más conveniente.

c) Orientación en la organización de la vida interna de los ejidos o comunidades.

d) La conciliación entre los sujetos agrarios, como medio para resolver los conflictos derivados de la tenencia de la tierra, de conformidad con la legislación agraria aplicable.

e) Realiza gestiones a nombre de los sujetos agrarios ante instituciones públicas competentes, para obtener informes y documentos que acrediten sus derechos, así como las autorizaciones necesarias para la explotación o

¹¹ Artículo 135, Ley Agraria.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

aprovechamiento con tierras, bosques, aguas o cualquier otro recurso propiedad del ejido o la comunidad de que se trate.

f) Atención a las quejas presentadas en contra de cualquier autoridad o servidor público, con motivo de violaciones a los derechos agrarios.

g) Atención a las denuncias presentadas, por presuntas irregularidades cometidas por el Comisariado o Consejo de Vigilancia de ejidos o comunidades, en ejercicio de sus funciones, así como aquellas en contra de terceros en perjuicio de los derechos de los sujetos agrarios.

h) Inspección y vigilancia del cumplimiento de la normatividad en materia agraria.

i) Investiga y denuncia ante la autoridad respectiva, la existencia de propiedades en extensiones de tierra mayores a las permitidas por la Ley Agraria.

Las anteriores son algunas funciones que la Procuraduría Agraria lleva a cabo mediante las solicitudes formuladas por los campesinos o en su caso por los núcleos agrarios, para lo cual basta con la solicitud verbal o escrita que haga alguno de los antes mencionados, en su caso algún familiar de ejidatario o comunero o bien un representante legal. A mayor abundamiento, en el caso de que tal solicitud se haga de manera verbal, un visitador o un abogado agrario adscrito a la Procuraduría, se encargará de redactar tal solicitud insertando la firma y huella digital del solicitante.

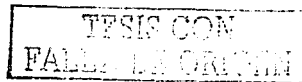
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Organismo en cuestión es una de las partes más importantes que intervienen en la realización del PROCEDE ya que participa en cinco de sus siete etapas, además de brindar un apoyo considerable a los núcleos agrarios. Señalaremos a continuación la forma en que dicha Institución le da seguimiento a las solicitudes hechas por los campesinos pertenecientes a los diferentes núcleos agrarios.

Por principio de cuentas la Procuraduría Agraria analiza las afirmaciones e inconformidades expuestas por el solicitante, así como los elementos de prueba respectivos y si lo estima conveniente, podrá solicitar a las instancias correspondientes la información necesaria para resolver lo que en derecho proceda. Si al analizar la solicitud y las pruebas aportadas se concluye que se trata de un asunto en el que no tiene competencia legal para intervenir, la Procuraduría Agraria emitirá acuerdo de improcedencia, ya sea por el Procurador Agrario o por el funcionario en quien se delegue esta facultad, orientando y asesorando al solicitante respecto a las acciones que deberá ejercitar ante la dependencia adecuada según sea el caso.

Los trámites se realizan de acuerdo con lo señalado en el Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria, bajo los principios de oralidad, economía procesal, inmediatez, suplencia de la deficiencia de la queja e igualdad real de las partes.

Cuando el visitador o abogado agrario que atiende la solicitud tiene los elementos necesarios para iniciar los trámites, realizará las acciones pertinentes; si del análisis se advierte violación a los derechos de los sujetos agrarios, el Jefe de Departamento o Subdelegado Jurídico integrantes del organismo, le solicitará a la autoridad o servidor público señalado como



responsable que rinda un informe pormenorizado de su actuación en relación con el asunto, el cual debe rendirse a la Procuraduría en un término de quince días hábiles. De igual forma se solicitará al Comisariado, Consejo de Vigilancia o tercero, en contra de quien se formule la denuncia, por actos que sean violatorios de la legislación agraria en perjuicio del solicitante.

Una vez realizado lo anterior, si la autoridad o servidor público señalado como responsable incurre en omisión o no funda ni motiva su actuación, el Procurador Agrario lo instará para que subsane las violaciones cometidas y restituya al quejoso en el uso y goce de sus derechos, de no cumplir con ello, en los 30 días siguientes a esta notificación, emitirá la recomendación correspondiente para que se realicen las acciones respectivas en el término de quince días hábiles, en caso de no aceptarla, la Procuraduría podrá hacerla pública. La Procuraduría Agraria debe llevar el seguimiento de las recomendaciones hasta comprobar que todas han sido cumplidas.

Cuando una violación haya sido cometida por servidores públicos de la Institución, el Procurador Agrario o el Subprocurador General emitirán instrucciones para que en un plazo no mayor a 30 días subsanen las irregularidades cometidas, ello sin perjuicio del procedimiento de responsabilidad que pudiera instaurarse en su contra, y de no hacerlo se procederá a dar cuenta a la Contraloría Interna para la aplicación de las sanciones a las que el servidor haya sido acreedor.

Para el caso de que la violación haya sido cometida por el Comisariado, Comité de Vigilancia o por terceros, la Procuraduría Agraria analizará los elementos de prueba con que cuente el usuario o denunciante y de resultar

TESIS CON
FALLA

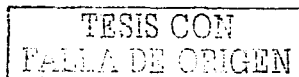
procedente, formulará la denuncia penal o administrativa respectiva, misma que el denunciante presentará ante la autoridad referida por la Procuraduría.

El anterior procedimiento se aplicará también en lo relativo a las denuncias de excedentes de propiedad rural, en el que una vez satisfechos los elementos probatorios en los que se adviertan tales excedentes en la propiedad privada, de igual forma el Procurador Agrario se encargará de emitir la opinión respectiva y turnará el expediente a la autoridad estatal que corresponda para que realice el fraccionamiento y enajenación de los mismos.

Es preciso señalar que para llevar a cabo el procedimiento anterior, así como en la realización del PROCEDE, la Procuraduría cuenta con un grupo de visitadores agrarios que, debidamente capacitados, participarán permanentemente en este proceso de regularización de tenencia de la tierra ejidal o comunal conforme a las costumbres y usos que prevalezcan en cada uno de los núcleos, realizando sus funciones con base en los criterios de justicia establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es así que la Procuraduría Agraria es parte indispensable para ejecución del PROCEDE, pues interviene en cinco de las siete acciones básicas que conforman éste programa, es eminentemente necesaria para su realización, sin su colaboración dicho programa simple y sencillamente no podría llevarse a cabo.

La participación de la Procuraduría comienza con la visita que hace un funcionario de la institución que recibe el nombre de visitador, quien asiste a



reuniones de información y sensibilización con los órganos de representación de los diferentes núcleos agrarios, con la finalidad de explicarles el procedimiento, las etapas y los beneficios del PROCEDE.

De la misma manera, la Procuraduría coadyuvará en la organización interna de los núcleos agrarios y asesorará para que la decisión que en su caso tomen los ejidatarios y comuneros para delimitar y destinar sus tierras, signifique un provecho real para el núcleo de población y cuidará que la asignación de derechos ejidales y comunales así como el reconocimiento de posesionarios se realice en un marco de equidad y con estricto apego a derecho.

Un aspecto importante en el que el representante de la Procuraduría participará con su apoyo, es el relativo al cumplimiento de las formalidades que deberán observarse en la celebración de la Asamblea, a fin de que ésta se instale y se desarrolle en términos de ley, con absoluto respeto a la voluntad democrática de los sujetos agrarios.

Técnicamente, las acciones en las que interviene la Procuraduría Agraria dentro del Procedimiento General Operativo, nombre que recibe el procedimiento para la ejecución del PROCEDE, son las siguientes:

Coordinación y Concertación.

Información y Sensibilización al interior del Ejido.

Asamblea de Información y Anuencia del Programa.

Asamblea de Informe de la Comisión Auxiliar.

Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras.

Etapas todas ellas que se explican a detalle en el siguiente capítulo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es importante puntualizar que para que las instituciones que forman parte del PROCEDE tengan comunicación directa con el núcleo agrario, éste último como tal, deberá crear por medio de Asamblea General una Comisión Auxiliar de Certificación, la cual además de tener contacto directo con las instituciones (véase el punto 2.1.2.1) será un elemento fundamental para el desarrollo del Programa.

Dicha Comisión Auxiliar trabajará estrechamente coordinada con el visitador agrario, así como con las brigadas del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, a efecto de cuidar que en los trabajos de medición se armonicen los intereses de los núcleos agrarios en sus distintas modalidades.

En términos generales la Procuraduría Agraria promueve la ejecución del PROCEDE en los núcleos agrarios, garantizando el respeto a sus derechos.

Otras atribuciones específicas conferidas a la Procuraduría, encuentran su fundamento en los artículos 64, 75 fracciones II, V; 96, y evidentemente las establecidas por el artículo 136 de la Ley Agraria.

2.1.2.3.1.1 Estructura y Organización de la Procuraduría Agraria.

La Procuraduría Agraria tiene su residencia en la capital de la República Mexicana, la cual actualmente se encuentra ubicada en las calles de 16 de Septiembre número 11 y Motolinía número 53, en el Centro Histórico de la ciudad de México.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A su vez la Procuraduría tiene establecidas Delegaciones y oficinas en las entidades federativas que por sus características las necesiten. Dicho organismo está presidido por un Procurador Agrario, por un Subprocurador Agrario quien en su caso y de acuerdo a su reglamento será sustituto del primero; un Secretario General, anteriores funcionarios que serán nombrados y removidos por el Presidente de la República Mexicana, los dos últimos a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria; también forma parte de ella, un Cuerpo de Servicios Periciales; lo anterior se robustece y fundamenta con los numerales 137,139, 142, 143, 145-147 de la Ley Agraria.

2.1.2.3.2 Registro Agrario Nacional. (RAN)

El Registro Agrario Nacional, es otra de las instituciones que interviene en la ejecución del PROCEDE.

El RAN, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, quien se encarga del control documental de la tenencia de la tierra ejidal o comunal, para con ello darles seguridad jurídica inscribiéndose en éste Registro los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras, así como los derechos legalmente constituidos sobre ese tipo de propiedades (ejidal o comunal), pudiendo acudir a él cualquier persona para obtener la información que solicite sobre los asientos e inscripciones ahí registradas, lo anterior de conformidad con los numerales 148 y 151 de la Ley Agraria.

De acuerdo con la Ley Agraria, el RAN debe cumplir con los siguientes mandatos:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

I.- Llevar el control de la tenencia de la tierra, así como la seguridad jurídica y documental derivadas de la aplicación de la Ley mediante la operación de las inscripciones originales y modificaciones que sufran la propiedad y los derechos sobre las tierras ejidales, comunales y de las sociedades rurales.

II.- Garantizar el carácter público de la información que tiene en sus asientos y proporcionarla a quien la solicite.

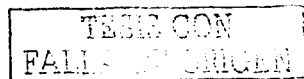
III.- Coadyuvar en la impartición de justicia mediante la expedición de constancias sobre las inscripciones que forman parte de su protocolo, las que harán prueba plena en los juicios correspondientes.

IV.- Prestar la asistencia técnica a los ejidos y comunidades que quieran llevar a cabo la delimitación de sus tierras, así como aquella necesaria para el fraccionamiento y enajenación de superficies que rebasen los límites establecidos para la pequeña propiedad.

Las funciones específicas y la organización interna del RAN se encuentran establecidas en su reglamento interior, el cual fue publicado con reformas el 27 de abril de 1993. Adicionalmente el Reglamento de la Ley Agraria en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, publicado el 6 de enero de 1993, atribuye al RAN responsabilidades específicas que se derivan de la ejecución del PROCEDE; igualmente, el Reglamento de la Ley Agraria en materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural del 3 de Enero de 1996, le confiere responsabilidades al Registro Agrario Nacional para el ejercicio y cumplimiento de las funciones antes referidas.

El RAN cuenta con una estructura central responsable de los aspectos nominativos, así como con una estructura territorial integrada por 32 delegaciones en las entidades federativas del país, instancias que son responsables de la ejecución y prestación de los servicios que solicitan los promoventes. Al frente de esta institución se encuentra el denominado Director en Jefe, quien cuenta con el auxilio de unidades administrativas las cuales son las siguientes: Dirección General de Certificación, Titulación en Inscripción de Sociedades, Dirección General de Registro y Asuntos Jurídicos, Dirección General de Catastro Rural, Coordinación de Asesores y Delegaciones, todas las anteriores que cuentan con unidades de apoyo y administración, además el RAN cuenta con una Contraloría Interna.

Es de apreciarse que a medida en que la aplicación de la nueva reglamentación agraria avanza, la diversidad y frecuencia de los servicios que otorga el Registro Agrario Nacional se incrementan. De entre tales servicios, principalmente se destacan la expedición de constancias sobre los asientos e inscripciones que obran en el RAN, la expedición de copias certificadas, los depósitos de listas de sucesión así como su apertura, el asiento de la enajenación de derechos agrarios (ejidales o comunales), la transmisión por derechos de sucesión, la inscripción de reglamentos internos y estatutos comunales, la inscripción de las actas de elección de los órganos de representación de los núcleos agrarios, la inscripción de actas de sociedades rurales, mercantiles y civiles; la inscripción de aceptación de ejidatarios y comuneros, el reconocimiento de posesionarios; la elaboración, reconocimientos y registro de planos generales e internos de ejidos y comunidades; la inscripción de resoluciones judiciales o administrativas que crean, modifican o extinguen derechos ejidales o comunales e inscripción de actas de asamblea en las que se autoriza la adopción del dominio pleno a los



sujetos agrarios. Estos son 13 de los 158 servicios que el Registro Agrario Nacional proporciona.

De acuerdo con lo previsto por el artículo 56 de la Ley Agraria, corresponde al RAN otorgar certeza y seguridad jurídica a la tenencia de la tierra ejidal o comunal, mediante la expedición de certificados de derechos parcelarios, de uso común, así como títulos de solares urbanos.

En dichos certificados se contiene la delimitación de las tierras de uso común, del asentamiento humano y de las tierras parceladas. Cabe destacar, que el avance de la regularización de los núcleos agrarios, por la vía del PROC:EDE, significa para el RAN un incremento en la prestación de sus servicios, con el fin de garantizar información actualizada sobre la tenencia de la tierra y los derechos agrarios, permitiendo así la seguridad y certeza jurídicas necesarias para el campo en México.

Adicionalmente, el Registro Agrario Nacional, como órgano responsable de la emisión de las normas técnicas para la medición de las tierras al interior del ejido, vigilará su debido cumplimiento. En términos generales emite las normas técnicas para la medición de los polígonos de los núcleos, inscribe los acuerdos de las actas de delimitación, destino y asignación de tierras, y certifica los planos generales e internos de los núcleos, expide e inscribe los certificados parcelarios, de derechos sobre tierras de uso común y emite los títulos de solares, todo lo anterior fundamentado en el ya señalado artículo 56 de la Ley Agraria.

Cabe señalar que el RAN debe llevar clasificaciones alfabéticas de nombres de individuos tenedores de acciones, de denominaciones de

sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, clasificaciones geográficas de la ubicación de predios de las sociedades con indicación de su extensión clase y uso, así mismo debe disponer del procesamiento y óptima disponibilidad de información bajo su resguardo, y principalmente y como se ha referido anteriormente, participar en la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y comunal todo lo anterior por mandato del artículo 155 de la Ley Agraria.

Como queda establecido en el artículo 150 de la ley agraria, las inscripciones que se hagan en éste Registro harán prueba plena en juicio o fuera de él. En términos generales en el Título Octavo de la Ley Agraria se encuentran establecidas las características y funciones del RAN.

El RAN, es la institución que interviene al momento de culminar con el Procedimiento General Operativo, esto es en la Expedición e Inscripción de Certificados y Títulos de Solares con lo cual PROCEDE cumple su cometido.

2.1.2.3.3 Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. (INEGI)

El INEGI, es otro organismo que interviene y forma parte del PROCEDE, en el cual cumple con funciones específicas de acuerdo a las características que tiene y a los servicios que proporciona; por lo tanto y con objeto de desarrollar de una mejor manera el presente punto, se atenderá brevemente al motivo de su creación, su historia, su estructura, su funcionamiento en general, su papel dentro del país y principalmente su participación dentro del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es claramente notorio que durante las cinco últimas décadas, México se ha visto inmerso en una creciente revolución demográfica, en una acelerada globalización económica, así como en un cambio significativo en el patrimonio ecológico, además de una expansión tecnológica importante; ante tal acontecimiento existió la necesidad de generar, procesar, presentar y difundir la información estadística y geográfica del país, razón de ser del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), quien tiene la responsabilidad de integrar los sistemas de información estadística y geográfica de México, además de promover y orientar su desarrollo informático.

A manera de historia cabe recordar que el INEGI fue creado por decreto presidencial el 25 de enero de 1983, el cual a pesar de ser un instituto recientemente establecido, cuenta con una gran tradición en captar, procesar y difundir información, ya que incorporó a su estructura a la Dirección General de Estadística, creada en el año de 1882, así como a la Dirección General de Geografía cuya fundación data de 1968.

Por otra parte, el Instituto es reconocido como un organismo de vanguardia mundial en las materias de su competencia, por ejemplo, ha presidido la Comisión de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas, así como la Conferencia Cartográfica Regional de las Naciones Unidas para las Américas.

Para prestar el servicio público de Información Estadística y Geográfica a una población superior a los 95 millones de habitantes, distribuida en un territorio cercano a los 2 millones de kilómetros cuadrados, el INEGI cuenta con una estructura central de siete direcciones generales, dos de ellas

encargadas de producir información estadística sobre aspectos sociales, demográficos y económicos, dos para información geográfica, ecológica y territorial dentro de las cuales se encuentra la Dirección General de Cartografía Catastral, misma que se puntualiza en el siguiente párrafo por ser la dirección que directamente interviene en el PROCEDE; una encargada de la política informática, una más a cargo de la difusión y el área administrativa; el Instituto tiene a su vez una estructura regional que le permite monitorear y atender requerimientos de información en las distintas zonas del país.

Por lo que hace a la Dirección General de Cartografía Catastral, anteriormente señalada, es la responsable de realizar las actividades de medición y producción cartográfica para colaborar con la certificación y/o titulación de más de ciento dos millones de hectáreas, mismas que equivalen al 52% del territorio nacional y que corresponden a los núcleos agrarios del país. Para llevar a cabo estas tareas, dicha dirección utiliza tecnología especializada como lo son equipos aerofotográficos, sistemas de posicionamiento global (GPS), estaciones totales, estaciones fotogramétricas que sirven para medir los predios, así como estaciones de trabajo para generar la cartografía catastral.

Lo antes señalado, es sólo un escueto de lo que es y lo que representa el INEGI en general como Instituto Nacional con el que cuenta el país, ello con el propósito de entender el por que de su participación dentro del PROCEDE.

Propiamente entrando en materia, hay que señalar que dentro del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, se establecen acciones básicas a desarrollarse al interior del núcleo agrario.

TEMA CON
FALLA DE ORIGEN

Entre éstas acciones se encuentran las de identificación, ubicación geográfica precisa y medición de las tierras agrarias, de las cuales será ejecutor el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. Lo anterior responde al convenio de cooperación que para tal efecto celebró el Registro Agrario Nacional con el INEGI, así como por lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley Agraria el cual expresamente establece que "la coordinación y asistencia técnica entre ellos, con la finalidad de dar objetividad a lo establecido por la fracción XVII del artículo 27 constitucional"¹².

Además de los trabajos técnico-operativos antes señalados el INEGI colabora en la realización del diseño e instrumentación de la campaña de comunicación del PROCEDE.

Hay que puntualizar que en función de la extensión, condiciones geográficas y disponibilidad de insumos cartográficos de cada núcleo agrario, para la identificación, ubicación y medición de los linderos y superficies ejidales o comunales se aplican dos métodos de levantamiento:

- a) Método Aerofotogramétrico.
- b) Método Geodésico - Topográfico.

El primer método "se aplica con base en la utilización de productos fotogramétricos a escala detallada, el cual implica un recorrido por el perímetro del núcleo agrario y hacia el interior de las tierras parceladas, las de uso común y las tierras para el asentamiento humano.

¹² Artículo 149, Ley Agraria.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para realizar la localización de cada uno de los vértices, éstos proyectos fotogramétricos son picados con una aguja, la obtención de coordenadas se efectúa mediante diversos procesos alternativos¹³.

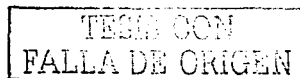
Por lo que hace al método geodésico - topográfico, éste se realiza a través de un recorrido físico por el perímetro del núcleo, por el cual se ubican de manera precisa cada uno de los vértices.

Posteriormente, se recorre el interior del ejido o la comunidad en su caso, donde se obtienen las coordenadas exactas de los principales vértices, mediante posicionadores satelitales (GPS) y estaciones totales. A partir de éstos vértices se generan en forma automatizada los cálculos de ubicación, distancias y superficies de las tierras pertenecientes a los núcleos agrarios.

Hay que señalar que para los anteriores casos, los trabajos de medición se realizan con estricto apego a las Normas Técnicas para la Delimitación de las Tierras al Interior del núcleo agrario, las cuales fueron emitidas por el Registro Agrario Nacional y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de Septiembre de 1992.

Dentro del Procedimiento General Operativo, el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, lleva a cabo la quinta acción básica de dicho procedimiento, la cual recibe el nombre de Trabajos de Medición y Complementarios, mismo que se explica en el siguiente capítulo.

¹³ Procuraduría Agraria, Procede, Documento Guía, México, segunda edición, 1993, P.p. 24.



CAPÍTULO III

PROCEDIMIENTO GENERAL OPERATIVO.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para dar comienzo a éste capítulo y en aras del contexto del presente trabajo de investigación es importante recordar que PROCEDE tiene como objetivo principal el coadyuvar a la regularización de la tenencia de la tierra de los núcleos agrarios mediante el reconocimiento y la acreditación de la propiedad ejidal o comunal y de los derechos individuales correspondientes, ello a través de la expedición y entrega de los certificados y títulos respectivos; para que lo anterior se lleve a cabo, se requiere de una instrumentación, de un mecanismo que haga posible la concurrencia y participación de todos los elementos necesarios para cumplir con dicha encomienda, elementos tales como la disponibilidad de los núcleos agrarios, sean ejidos o comunidades por medio de sus respectivas asambleas, en donde estas últimas serán sujeto directo del derecho en virtud de ser el órgano de representación de los mismos, y quienes solicitarán la ejecución del Programa: por consecuencia los ejidatarios o comuneros serán el sujeto indirecto del derecho.

Otro elemento son las dependencias gubernamentales vinculadas a la materia agraria a nivel federal (señaladas en el capítulo 2.1.2.3 referente a la interinstitucionalidad), así como las dependencias de los estados, además de las autoridades de estos en sus diferentes niveles, interviniendo principalmente los presidentes municipales debido a la cantidad de núcleos agrarios existentes en esas zonas.

Es pertinente señalar que tanto las organizaciones campesinas, los sectores sociales y privados, así como los terceros, citando como un ejemplo de estos últimos a los avecindados, resultan ser un elemento más para la

TECIS CON
PALMA DE ORIGNEN

ejecución del programa, dado que en su momento podrían verse afectados con la realización del Programa.

En fin elementos todos ellos indispensables para la ejecución del PROCEDE, mismos que resultarían inútiles sin la existencia de un Procedimiento General Operativo que armonice todos y cada uno de ellos y principalmente que permita la ejecución real y objetiva del mismo.

De lo señalado anteriormente se refleja la vital importancia del Procedimiento General Operativo, pues sencillamente es la ejecución del Programa en sí, de tal manera que la correcta o deficiente actuación dentro del mismo trae consecuencias trascendentales en virtud del objetivo perseguido, es decir, de dar esa certeza y seguridad jurídicas a ese sector tan importante y tan olvidado en México que es en este caso el agrario, el cual requiere de todo tipo de apoyos; es por ello que tal procedimiento debe efectuarse correctamente, sin mediar errores previsibles, observando así en cada una de sus siete etapas denominadas Acciones Básicas un buen desarrollo, mismas que permitirán alcanzar el objetivo de la emisión y expedición de certificados que ampararan los derechos de propiedad correspondientes y con ello no defraudar ni frustrar más a ese sector nacional.

Se puede afirmar entonces, que dicho procedimiento es la base medular del PROCEDE, y de donde se desprende principalmente su análisis críticas y propuestas, razón de entrar en materia señalando detalladamente en que consisten estas siete acciones básicas que lo comprenden, manifestando brevemente algunas de las anomalías que se presentan en su desarrollo con la finalidad de que desde el presente capítulo se siga una secuencia lógica

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

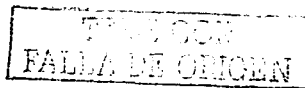
del tema y lograr con ello un mejor entendimiento del contexto del Análisis y Propuestas al PROCEDE y a su vez, comprender de una mejor manera las conclusiones obtenidas de ésta investigación.

3.1 Coordinación y Concertación.

Esta es la primera acción básica con que se da comienzo al Procedimiento General Operativo, y como ya quedó señalado en el punto 2.1.2.3.1 es una de las cinco acciones en las que interviene la Procuraduría Agraria.

¿Por qué comienza el Procedimiento General Operativo precisamente con la acción de Coordinación y Concertación? Bien, por principio de cuentas, hay que señalar que la palabra Coordinación, proviene de la palabra coordinar la que a su vez se deriva del latín *co, cum*, que significa *con*, y *ordinare*, ordenar, lo cual significa disponer en perfecto ensamblaje y armonía los distintos elementos que cooperan a un fin. Por su parte la palabra Concertación, proviene de concertar derivada del latín *concertare* que significa componer, ordenar, arreglar las partes de un todo, poner de acuerdo fines o propósitos diversos, convenir, tratar, concordar entre sí una cosa con otra.

En suma de las anteriores definiciones, se desprende el silogismo con que cuenta el PROCEDE, pues como ya fue señalado, ningún proyecto o trabajo puede llevarse acabo sin una organización, siendo así que en la Coordinación y Concertación ésta se realiza, armonizando y concatenando a los elementos que hacen posible la ejecución del programa.



¿En que consiste la acción en comento? En ella se da el primer contacto, es decir las primeras reuniones entre la Procuraduría Agraria y:

- 1.- Autoridades del municipio de que se trate;
- 2.- Organos ejidales y organizaciones campesinas;
- 3.- Representantes de instituciones públicas.

Por su parte y además de las anteriores reuniones, otra de las actividades realizadas dentro de ésta primera acción básica de coordinación y de concertación es la elaboración del diagnóstico municipal.

A su vez se integra la carpeta básica, la cual reviste una importancia esencial para el cabal desarrollo del programa, también se solicita el padrón de la comunidad, se recaban constancias de inexistencias de juicios de amparo o de inconformidad principalmente.

Lo que se señala en el párrafo anterior se realiza atendiendo a la necesidad y demanda que representa para el PROCEDE contar con los documentos básicos que amparan las propiedades y posesiones de los núcleos agrarios y en virtud de presentar modalidades que puedan cuestionar su legalidad (ver el punto de críticas en las Conclusiones del presente trabajo), es preciso definir en que consisten.

De acuerdo con los procedimientos agrarios instaurados y culminados conforme a las disposiciones agrarias aplicables que otorgan o reconocen tierras a los núcleos de población (dotación, restitución, amplificación, nuevo centro de población ejidal o agrícola y reconocimiento y confirmación de bienes comunales o reconocimiento y titulación de bienes comunales), se

originaron los documentos que amparan su legalidad, tanto respecto a su propiedad como a su posesión; a los que comúnmente se les da el nombre de Carpeta Básica.

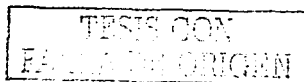
Por su parte y amen de no señalarse con anterioridad, pero reviste gran importancia por ser otro de los documentos base que se toma como punto de partida para lo posible ejecución del Programa, es la denominada Resolución Presidencial o Sentencia del Tribunal Superior Agrario que significa la culminación del procedimiento agrario, misma que al ser publicada en el Diario Oficial de la Federación, se convierte en el título legal que ampara la propiedad de las tierras otorgadas o reconocidas al núcleo de población, misma que se materializa mediante un acto de ejecución que concede la posesión legal, que a su vez queda validada por las autoridades responsables a través de su aprobación y de la emisión del plano definitivo; documentos que en su conjunto acreditan la propiedad y posesión legal de los núcleos.

3.1.1 Reunión con autoridades municipales.

¿En que consisten las reuniones entre la Procuraduría Agraria y las autoridades municipales?

Tal encomienda encuentra su fundamento en el artículo tercero de la Ley Agraria, el cual de forma expresa establece que "el Ejecutivo Federal promoverá la coordinación de acciones con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus correspondientes atribuciones, para la debida aplicación de esta ley"¹⁴; es decir, de aquí deriva

¹⁴ Artículo Tercero, Ley Agraria.



la obligación por parte de la Procuraduría de promover y realizar una reunión de información y presentación con las autoridades de cada municipio, sin olvidar que la máxima autoridad dentro del mismo es su presidente, razón por la cual con él da comienzo la primera de ellas. Durante el desarrollo de dicha reunión, se tocan los siguientes puntos:

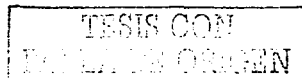
- a) Se da información sobre las funciones y atribuciones de la Procuraduría Agraria.
- b) Se da la presentación de los objetivos, instituciones participantes y procedimiento operativo del PROCEDE.
- c) Se hace la solicitud de información y de los apoyos necesarios para el adecuado desarrollo de su trabajo en el municipio, tales como: espacios para oficinas, mobiliario y equipo, vehículos o transportación para acudir a los núcleos, guías o traductores en los casos que se requieran.
- d) Se realiza la solicitud para promover y convocar a reuniones con órganos de representación de los diferentes núcleos, organizaciones campesinas e instituciones públicas, para realizar labores de información y sensibilización sobre el Programa.

Es decir, con lo anterior se proporciona un panorama general por parte de la Procuraduría Agraria, con objeto de dar a conocer al presidente municipal el sustento, las necesidades, los objetivos y los beneficios del PROCEDE.

3.1.2 Reunión con órganos de representación del núcleo agrario y organizaciones campesinas.

Por lo que hace a la reunión entre la Procuraduría con los órganos ejidales y/o comunales, así como con las organizaciones campesinas, ésta tiene como objetivo principal, el señalado en el párrafo anterior, radicando su importancia en congregar tanto a dichos órganos de representación de los núcleos agrarios como a las organizaciones campesinas en un acto general que les permita sensibilizarse hacia el Programa, lo cual facilita la ejecución del mismo en dichos núcleos. En cuanto a la temática a tratar en ésta segunda reunión, se tocan también puntos referentes a la información sobre las funciones y atribuciones de la Procuraduría Agraria, así como la presentación de los objetivos e instituciones participantes y procedimiento operativo del Programa además de realizar los siguientes puntos:

- 1.- Elaboración de calendario de visitas a ejidos y comunidades, ello para entrevistas con el Comisariado Ejidal, el Consejo de Vigilancia y el Comisariado de Bienes Comunales respectivamente, así como con sus líderes formales e informales, para que con ello se realice el levantamiento del cuestionario ejidal o comunal según sea el caso.
- 2.- Coordinación de acciones para la difusión del Programa en los ejidos y comunidades del municipio.
- 3.- Solicitud a los órganos ejidales y comunales para que lleven a cabo la promoción del Programa en sus núcleos a través de reuniones informativas y de sensibilización.



3.1.3 Reunión con representantes de instituciones públicas.

Por otra parte, en lo concerniente a la reunión sostenida entre la Procuraduría Agraria y los representantes de Instituciones Públicas, la misma sólo se realizará en aquellos municipios donde existan oficinas regionales del sector agropecuario afines al PROCEDE, y que puedan apoyar la ejecución del mismo por ejemplo: "por la Secretaría de la Reforma Agraria, la Promotoría Agraria; por la Secretaría de Desarrollo Social, la Coordinación Regional; y por el Instituto Nacional Indígena, el Centro Coordinador Indigenista"¹⁵.

En dicha reunión además de tratarse los dos primeros puntos ventilados en las dos anteriores reuniones, se les debe hacer a dichas oficinas, la solicitud de información y apoyos para la realización del Programa en sus ámbitos de competencia.

Es importante señalar que para llevarse a cabo las tres anteriores reuniones, estas dependen de otros factores externos, tales como el nivel de coordinación institucional en el municipio, la disponibilidad de las autoridades y representantes campesinos, los calendarios electorales y los ciclos productivos entre otros; por lo cual puede ser el caso que alguna de estas reuniones pudiera no llevarse a cabo; de ser así, la Procuraduría Agraria es la encargada de desarrollar alternativas de acción para establecer contacto directo con los órganos ejidales o comunales.

3.1.4 Elaboración del Diagnóstico Municipal.

¹⁵ Procuraduría Agraria, Dirección de Comunicación Social, Manual del Visitador, P. 13.

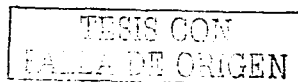
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Después de las anteriores reuniones, otro de los puntos que comprende esta primer acción básica y que ya fue señalado en el segundo párrafo del inicio del presente capítulo, es el correspondiente a la Elaboración del Diagnóstico Municipal.

Dicho documento tiene como finalidad proporcionar al representante o visitador de la Procuraduría Agraria o personal de tal institución que así lo requiera, el conocimiento general de la condición de los ejidos o comunidades que existan en el municipio; mismo diagnóstico que se debe integrar con la información de las respectivas reuniones celebradas; es decir, la proporcionada por las autoridades municipales y/o los líderes de organizaciones campesinas y/o los representantes de instituciones públicas.

Una vez recabada la información necesaria, el personal de la Procuraduría que generalmente es el visitador, la organiza y analiza a fin de elaborar un informe general que refleje la situación del municipio respecto a la cuestión agraria, es decir tanto de ejidos como de comunidades, para lo cual dicho visitador debe tomar en cuenta las siguientes variables: ubicación geográfica del municipio; número de ejidos, comunidades y localizaciones; superficie y población de los núcleos agrarios; vías de comunicación y medios de transporte; actividades económicas; formas de organización y participación de los núcleos agrarios; situaciones correspondientes al rezago agrario; así como los conflictos existentes en esos lugares.

En resumidas cuentas se puede concluir en que esta primera etapa del Procede tiene la tarea de dar a conocer a las Autoridades municipales, órganos ejidales, organizaciones campesinas y funcionarios públicos, en que consiste y cual es el objetivo del programa, para como que posteriormente y



como ya quedó señalado, elaborar un diagnóstico municipal que permita conocer la influencia o presencia del presidente municipal con respecto a los núcleos agrarios.

Lo anterior resulta importante, si se atiende a que en la práctica, muchas de estas actividades municipales por cuestiones de carácter político influyen en la decisión del núcleo para incorporarse al programa.

Dichos intereses políticos no comparten las bondades del Procede, al grado de que tales corrientes partidistas manifiestan que la ejecución del programa da como consecuencia la desaparición o la privatización del ejido, anterior argumento que resulta ser evidentemente falso ya que para que ello suceda, el ejido tendría que adquirir el dominio pleno y esto es un acto unilateral del propio núcleo de población y no así del programa como tal.

De igual manera, es importante señalar que va ha ser en esta primera etapa cuando el programa se inicie sin problemas u obstáculos derivado de la sensibilización que se debe dar a los presidentes municipales y que en el caso de que estos no estén de acuerdo con el programa no pueda iniciarse en esa jurisdicción ya que no se debe olvidar que el mismo es de carácter voluntario, esto significa que el consentimiento del núcleo será el que determine si el programa inicia o no.

3.2 Información y sensibilización al interior del Ejido.

De acuerdo con el calendario de visitas a los núcleos agrarios, el visitador de la Procuraduría acude tanto a ejidos como a las comunidades para entrevistarse con sus órganos de representación o bien con los líderes formales e informales, así como con sus habitantes en general; lo anterior

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

con el objetivo principal de que dicho funcionario conozca las condiciones de organización en que se encuentran en los respectivos núcleos agrarios, para que en función de ellos se determine la viabilidad de su participación en el Programa. De esta manera las actividades que aquí el visitador agrario debe realizar son las siguientes:

I.- Información y sensibilización al Comisariado Ejidal, Consejo de Vigilancia por parte del ejido; así como al Comisariado de Bienes Comunales por lo que hace a la comunidad, además de la aplicación de los respectivos cuestionarios.

II.- Información y sensibilización a grupos de ejidatarios y de comuneros, así como sus líderes formales e informales.

III.- Elaboración del diagnóstico ejidal y comunal.

IV.- Solicitud de convocatoria para la asamblea de información y anuencia del Programa.

Para un mejor entendimiento de las anteriores actividades, se explica a continuación en que consiste cada una de ellas.

En lo referente a la reunión entre el visitador y los representantes formales de los núcleos agrarios antes señalados, tiene la finalidad de analizar las condiciones que existen en dichos núcleos para llevar a cabo las acciones que comprende el Procede. Con esta primera reunión, se inicia formalmente el Programa y en ella se realiza el levantamiento de los cuestionarios ejidales

TESIS COV
FALLA DE ORIGIN

y comunales, mismos que sirven como insumo para la conformación del diagnóstico.

Durante la presente reunión el representante de la Procuraduría toca los puntos referentes a las facultades de éste organismo y los objetivos del PROCEDE antes señalados, resaltando aquellos aspectos que se consideren más relevantes, partiendo del nivel de información que tienen los ejidatarios y comuneros.

Para que los representantes del organismo lleven a cabo adecuadamente el objetivo de la presente reunión, deben considerar lo siguiente:

1.-Solicitar a los representantes ejidales y comunales para que faciliten su carpeta básica, sus libros de actas, sus libros de registros con las listas nominales de sus integrantes, sus reglamentos internos en el caso de que existan, la última investigación General de Usufructo Parcelario y las resoluciones del Tribunal Agrario o autoridad competente, en virtud de que esta información es de gran utilidad para el levantamiento de los cuestionarios.

2.-Informar a los presentes de que los cuestionarios tienen como finalidad, conocer la situación particular que guarda el ejido o la comunidad, por lo cual la información obtenida debe ser lo más exacta posible, hecho o lo anterior los cuestionarios se realizan.

3.-Una vez concluida la reunión, el visitador agrario debe contar con una relación nominal de los ejidatarios o comuneros que integren los respectivos núcleos según sea el caso, para lo cual es necesario que el funcionario

recabe la información que contiene la última investigación general de usufructo parcelario, las actas de asamblea donde se haya reconocido a nuevos ejidatarios o comuneros, así como las resoluciones del Tribunal Agrario o autoridad competente relativas al reconocimiento de ejidatarios o comuneros.

Por otra parte, para sensibilizar e informar a otros grupos agrarios, es decir miembros de ejidos y comunidades diferentes a los Comisariados y Consejo de Vigilancia, se deben efectuar reuniones con los líderes formales e informales, con los grupos de ejidatarios y comuneros, así como con ejidatarios y comuneros en particular.

Durante las anteriores reuniones, el funcionario de la Procuraduría rescata las opiniones de los diferentes grupos acerca del Programa, a fin de formular una conclusión sobre la aceptación o no del mismo, y a su vez verificar y ratificar los datos antes obtenidos por las autoridades de los núcleos agrarios.

En otro punto, correspondiente a la Elaboración del Diagnóstico ejidal y/o comunal, reviste como propósito recabar información cualitativa y cuantitativa de los ejidos y comunidades de tal forma que, al iniciar los trabajos del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, tenga un conocimiento más preciso de las situaciones que guardan aquellos.

El diagnóstico será el resultado de la información obtenida por medio de las actividades ya señaladas, es decir las reuniones celebradas y el levantamiento de los cuestionarios.

TESIS CON
FALSA DE ORIGIN

Posteriormente se hace un informe que detalle todo lo anterior el cual se elabora en original y copia, es analizado por funcionarios de la Procuraduría de mayor jerarquía que el visitador, como puede ser su jefe inmediato, quien recibe el original del documento, así evalúa el caso para ver la viabilidad de incorporación al PROCEDE; la copia del informe se integra al expediente.

Efectuado todo lo anterior, el visitador de la Procuraduría Agraria junto con su jefe inmediato, define si la situación del núcleo agrario permite la incorporación al PROCEDE, si así fuere, solicita a sus órganos de representación convoquen a asamblea de información y anuencia del Programa. Entre los requisitos que de conformidad con la Ley Agraria deben cumplirse, se deben satisfacer principalmente los establecidos por los numerales 23, 24, 25, 26 de la misma en lo referente a este tipo de asambleas; por lo que a la convocatoria se refiere, debe contener la lista de presentes, instalación de la asamblea, nombramiento del presidente y secretario de la asamblea, presentación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, incorporación del ejido o comunidad al Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, integración de la Comisión Auxiliar, solicitud de auxilio al Registro Agrario Nacional para la delimitación de tierras al interior del ejido o de la comunidad.

Una vez emitida la convocatoria, el personal de la Procuraduría se encargará de proporcionar la información al personal del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, mismo que participará en el desarrollo de la asamblea.

Cabe destacar que esta etapa del procedimiento es importante, toda vez que es aquí donde el núcleo agrario acepta incorporarse al programa y no hay que perder de vista que si el núcleo se niega a incorporarse no es posible que se le obligue a ello, pues hay que recordar que una de sus características es la de ser un programa de adición voluntaria.

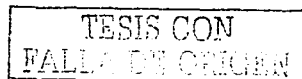
La recomendación dentro de este punto va en el sentido de que la Procuraduría Agraria a través de su personal debe informar de una manera clara y precisa al núcleo del objetivo, bondades y beneficios del programa, pero nunca hacer señalamientos que no puedan ser cumplidos y que se hagan solamente con el fin de que el ejido acepte su incorporación.

De la misma manera el personal de la Procuraduría Agraria deberá actuar con todo profesionalismo para valorar cada uno de los casos de los núcleos agrarios y determinar su viabilidad a la incorporación del programa y no así crear falsas expectativas que se pueden traducir en actos de protesta en contra de la institución.

3.3 Asamblea de Información y Anuencia del Programa.

La Asamblea en mención se lleva a cabo en la fecha, lugar y hora señalados en la convocatoria, en la cual entre otros puntos se da la presentación y aceptación del Programa, haciendo a la Procuraduría la solicitud de incorporación al mismo; la misma debe realizarse de acuerdo con el orden del día, que debe ser establecido en la convocatoria, por lo cual para cada uno de los puntos que contiene se procede de la siguiente manera:

Primero.- El presidente del Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales pasa lista de asistencia, y hace mención de las acciones de regularización y



certificación, para lo cual deben contar con un libro de registro desde esta asamblea, el cual debe contar por lo menos con las secciones que marca el Reglamento de la Ley Agraria en su artículo 17; una vez comprobada la presencia requerida de ejidatarios o comuneros, el Presidente del comisariado respectivo, declarará formalmente instalada la Asamblea.

Segundo.- La Asamblea designa a los ejidatarios o en su caso comuneros, que fungirán como Presidente y Secretario, que en las más de las veces recae en los miembros de dichos Comisariados;

Tercero.- La presentación del Programa se realizará de manera conjunta con el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática quien intervendrá para explicar lo relativo a los aspectos técnicos de los trabajos de medición para lo cual se abrirá una etapa de preguntas y respuestas con la finalidad de aclarar las dudas que surjan por parte de la Asamblea.

Cuarto.- Una vez desahogado lo anterior, el Presidente de la Asamblea someterá a votación la incorporación del ejido o la comunidad según sea el caso al Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares. En caso de que la asamblea vote a favor, se continúa con el orden del día. Es pertinente señalar que en caso de que la Asamblea votara en contra de la incorporación al PROCEDE, será necesario conocer a detalle las razones que motivaron esta decisión, y externarlas al personal de la Procuraduría Agraria para su entero conocimiento.

Quinto.- Constituida la Asamblea se le faculta para que lleve a cabo las actividades que se derivan de las funciones señaladas, esta Asamblea se conocerá como la Comisión Auxiliar, así mismo, el Presidente de la Asamblea

someterá a consideración de esta la solicitud de auxilio al Registro Agrario Nacional para la delimitación de tierras al interior de los núcleos agrarios.

Cabe señalar que entre las resoluciones que se dan dentro de la Asamblea en mención, las más importantes son solicitar a la Procuraduría Agraria la incorporación formal de ejido o la comunidad al programa, integrar la Comisión Auxiliar, solicitar al Registro Agrario Nacional el auxilio para la delimitación de las tierras al interior del ejido o la comunidad.

Dentro de las actividades que se derivan de la Asamblea están:

1.-La que realiza el comisariado ejidal y/o el comisariado de bienes comunales con la elaboración y entrega a la Procuraduría Agraria del oficio en el que se solicita la incorporación formal del ejido o la comunidad al PROCEDE, así como los oficios dirigidos al Registro Agrario Nacional e INEGI en los que se les informa de los acuerdos de la Asamblea y se les solicita su presencia en los núcleos agrarios.

2.-El comisariado debe entregar al personal de la Procuraduría la copia del Acta de Asamblea donde se asientan las resoluciones tomadas en la misma, la Procuraduría será la encargada de notificar al Registro Agrario Nacional así como al INEGI sobre el acuerdo de auxilio para la delimitación de tierras.

3.-La Comisión Auxiliar y el comisariado respectivo, conjuntamente comunican a los colindantes de los núcleos agrarios fecha, hora, y lugar para participar y dar su aprobación sobre la delimitación de sus tierras.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.-La Comisión Auxiliar y los colindantes, con apoyo del INEGI y en presencia de la Procuraduría, realizarán el recorrido y premarcaje del perímetro del núcleo agrario del que se trate; posteriormente, se levantan las actas y constancias de conformidad, en las cuales se señalan de común acuerdo el límite entre los colindantes. Tal delimitación es ratificada durante los trabajos de medición que permitirán contar con información técnica precisa sobre cada vértice de los núcleos agrarios.

5.-Para el levantamiento de actas y constancias de conformidad, el personal de la Procuraduría Agraria toma en cuenta situaciones tales como:

a) Cuando el colindante es pequeño propietario o propiedad federal se levanta una acta de conformidad;

b) Cuando el colindante es núcleo ejidal o comunal se elabora una constancia de conformidad que debe ser aprobada mediante acta de Asamblea en la que se exprese la conformidad del límite.

6.-Otra de las actividades derivadas de la Asamblea se da cuando la Comisión Auxiliar con apoyo del INEGI y la presencia de la Procuraduría procede a la elaboración del croquis a mano alzada, de acuerdo con las indicaciones que el INEGI señale.

En este croquis se debe reflejar la distribución actual de las tierras ejidales o comunales y las modificaciones que haya sufrido su polígono, ello de acuerdo con la identificación de áreas segregadas y de las que presenten conflicto.

TESIS CON
FALLA DE COMPROBACIÓN

Se deben incluir además, los señalamientos gráficos de las tierras parceladas contemplando todas las parcelas; de las tierras para el asentamiento humano, es decir parcelas con destino específico y áreas de servicios públicos, así como de las tierras de uso común. En caso de que la Comisión tenga instrucciones de la Asamblea para plasmar alguna modificación a la distribución actual de tierras, se debe realizar otro croquis que refleje dichas instrucciones para que en su momento sirva como proyecto informativo para la toma de resoluciones de la Asamblea.

En todo momento la Procuraduría debe vigilar que, en la asignación de derechos parcelarios que realice la Asamblea, no se viole lo establecido en el artículo 33 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares que de manera expresa establece que "La Procuraduría deberá vigilar que en la asignación de derechos parcelarios que realice la Asamblea, ninguna persona sea beneficiada con una extensión mayor que la equivalente al cinco por ciento de tierras ejidales, ni exceda los límites establecidos para la pequeña propiedad"¹⁶.

A final de cuentas, esta tercer etapa va de alguna manera relacionada con la posterior, ya que es en este apartado que el núcleo agrario a través de su asamblea otorga la anuencia para ser incorporado al programa.

Dentro de este punto la recomendación va en el sentido de que la convocatoria que se expida para tal efecto así como el desarrollo de la asamblea se apeguen a derecho, con el propósito de que no se cuente con elementos a través de los cuales se puedan impugnar vía tribunal agrario, por ser actos viciados de origen y consecuentemente se convaliden las etapas posteriores, por que resulta básico corroborar tiempos de emisión de la

TESIS COM
FALLA DE CUMPLIR

convocatoria con la fecha en la que se lleve a cabo la asamblea, respetando para ello los plazos establecidos en la Ley.

3.4 Asamblea de Informe de la Comisión Auxiliar.

Para el desarrollo de la Asamblea de Informe de la Comisión Auxiliar se debe considerar tanto el desarrollo, los acuerdos, así como las actividades que se deriven de la Asamblea; misma que en términos generales consiste en la presentación y aprobación de la relación de posibles sujetos de derecho y la integración de expedientes, el croquis a mano alzada aludido en el capítulo anterior, así como la anuencia de los colindantes, el informe de conflictos existentes, el siguiente paso es proceder con los trabajos de medición.

Esta Asamblea, inicia con las formalidades requeridas por su tipo, posteriormente, el Presidente de la Comisión Auxiliar, presenta la relación de los posibles sujetos de derecho debidamente identificados; acto continuo, informa exhaustivamente sobre los trabajos de integración de expedientes sean de ejidatarios, comuneros, posesionarios y terceros, a fin de que la Asamblea proceda a su aprobación, previas modificaciones si así lo determina.

Sucesivamente el Presidente de la Comisión, o quién designe, realiza la presentación del croquis a mano alzada y explica el procedimiento utilizado para su elaboración. De la misma manera hace del conocimiento de la Asamblea sobre los conflictos presentados (derechos individuales, límites ejidales o interparcelarios), así como de los acuerdos logrados, en su caso.

¹² Artículo 33, Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.

Una vez expuesto lo anterior, el Presidente de la Asamblea solicita a los participantes su aprobación, en su caso, se realicen las modificaciones pertinentes, en virtud de que el croquis es el proyecto base para la medición de tierras agrarias.

Por lo referente a los acuerdos tomados en la Asamblea, el funcionario o visitador de la Procuraduría, debe auxiliar en todo momento al buen desarrollo de la misma, contribuyendo a que se tomen soluciones claras y precisas. Entre los acuerdos más importantes que figuran en esta, se encuentran los referentes a la aprobación de la lista de los posibles sujetos de derecho identificados y los demás ya señalados al principio del capítulo.

Entre las actividades que aquí se destacan, por principio de cuentas se recaba la lista antes señalada, la cual debe ser aprobada por la Asamblea, el visitador agrario debe informar a su jefe inmediato sobre las resoluciones tomadas por la asamblea, dicho visitador, supervisará que la Comisión Auxiliar, en coordinación con el INEGI, elabore el programa de trabajo para llevar a cabo la medición.

Es menester subrayar que en esta fase del procedimiento, la participación de la Procuraduría Agraria es muy importante y se recomienda que el visitador agrario sea cuidadoso en presentar la relación de posibles sujetos de derecho, identificándolos e informando detalladamente sobre sus trabajos de integración de expedientes de ejidatarios, posesionarios y avocindados, a fin de que la asamblea proceda a su aprobación.

En caso de que la asamblea no proceda a dicha aprobación se estaría violando los derechos de alguno de los sujetos agrarios y esto implicaría el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que no se recibiese los documentos que se expiden por parte del Registro Agrario Nacional mediante el programa de certificación.

Así también resulta importante señalar que dentro de esta etapa, se inician los trabajos de medición mismos que se deben ajustar no sólo a la actividad del recorrido perimetral del núcleo, sino que es importante que dicho trabajos se basen en la documentación que integra la carpeta básica del ejido (documentos tales como Resoluciones Presidenciales, Plano Definitivo y Acta de Ejecución).

3.5 Trabajos de Medición y Complementarios.

Después de las actividades antes señaladas, la Comisión Auxiliar comunica a los colindantes de los núcleos agrarios, mediante oficio, los datos que señalen fecha, hora y lugar para presenciar los trabajos de medición y delimitación en los cuales participarán el INEGI, la Comisión, así como el visitador agrario, ello de conformidad con las normas técnicas y las recomendaciones de la Asamblea, que constan en el croquis a mano alzada aprobado como proyecto; una vez efectuados dichos trabajos, la Comisión Auxiliar, con apoyo de la Procuraduría, serán responsables de recabar las constancias de conformidad de los límites parcelarios de los ejidatarios o comuneros, cuyas parcelas colinden al interior de estos.

Durante tales trabajos de medición, el visitador agrario deberá conocer la problemática que se presente e intervenir en los asuntos cuando así se lo soliciten, o bien cuando presuma violaciones a la Ley, informando de ello a su jefe inmediato, así como al respectivo Comisariado.

Otra actividad que realiza la Procuraduría por conducto de su visitador, es la de supervisar que la Comisión Auxiliar, termine de integrar los expedientes de los posibles sujetos de derecho, con base en las listas aprobadas por la Asamblea.

Concluidos los trabajos de medición, el INEGI elabora los diversos planos (general, interno, de tierras de uso común, tierras para el asentamiento humano, así como de parcelarios individuales) y los entrega a la Comisión Auxiliar, siendo responsabilidad del visitador agrario, el verificar, que dicha Comisión exhiba públicamente al interior del núcleo agrario, los planos y la relación preliminar de asignación de derechos durante un periodo de ocho a quince días previos a la celebración de la Asamblea, a fin de que los interesados revisen la información y en su caso hagan las observaciones pertinentes, en primer término a la Comisión Auxiliar, y posteriormente a la Asamblea. En caso de que haya observaciones a los planos, deben conocerlas tanto visitador agrario, el Comisariado respectivo, así como el INEGI, siendo éste último quien realiza los ajustes correspondientes. Así mismo, los anteriores participantes, elaboran informes sobre la lista definitiva de los posibles sujetos de derecho y los trabajos de medición para presentarlos en la próxima Asamblea, y además se debe comunicar al Comisariado sobre la conclusión de los trabajos de medición. El visitador agrario será encargado de verificar que el Comisariado expida la convocatoria para celebrar la Asamblea de delimitación, destino y asignación de las tierras, así como de notificar a la Procuraduría Agraria, cuando menos con un mes de anticipación a la fecha programada para que asigne un representante que asista a dicha Asamblea.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Comisariado, será el encargado de proveer los medios necesarios a fin de garantizar la presencia en la Asamblea de un fedatario público.

Por lo que se refiere a esta etapa de los trabajos de medición, consiste en que el INEGI, elabora los productos cartográficos como resultado de un proceso de medición llevado a cabo en el núcleo agrario, mismos que se deben publicar en los lugares más visibles del poblado con el propósito de que si hay errores se detecten a tiempo, ya que sin ser aprobados por la asamblea para efectos de modificarlos, se requiere entonces de la existencia de un juicio seguido ante los Tribunales Agrarios, situación que implicaría la modificación en muchas ocasiones de los planos relativos a las parcelas.

Es importante señalar que los planos elaborados por el INEGI deben de coincidir en superficie y en forma de la figura contemplada en el plano definitivo, ya que el PROCEDE ni da ni quita tierras, sino simplemente certifica lo que le corresponde al núcleo.

3.6 Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras.

Durante esta Asamblea, los ejidatarios o comuneros deciden el destino que le darán a sus tierras, reconocen a quienes tienen derecho sobre ellas y resuelven la asignación de derechos individuales; por esta razón, es la Asamblea más importante en todo el Programa, lo cual motiva el que las formalidades para su ejecución sean más rigurosas que las anteriores, requisitos que deben cumplirse plenamente para su efectiva realización.

La representación jurídica de la Procuraduría Agraria es indispensable, la ausencia de su visitador sería motivo de cancelación o anulación de la

misma. El desarrollo de la Asamblea responde al orden del día establecido en la convocatoria, por lo cual para cada uno de los puntos se procede de la siguiente manera:

I.- El Presidente del Comisariado pasa lista de asistencia y una vez comprobada la presencia requerida de ejidatarios (tres cuartas partes en caso de primera convocatoria o la mitad más uno en segunda o ulterior), se continúa con el orden público.

II.- La Asamblea procede a designar a los ejidatarios que fungirán como Presidente y Secretario en la misma y una vez electos, el Presidente del Comisariado respectivo, solicita al Secretario, dé lectura al orden del día, mismo que es puesto a consideración de la Asamblea para su aprobación, corresponde al Presidente de la Comisión Auxiliar realizar la presentación del plano general, solicitándole al representante del INEGI explique las características técnicas de los trabajos de medición; una vez concluida su participación, dicho plano es sometido a consideración de la Asamblea para su aprobación.

III.- Posteriormente el Presidente de la Comisión Auxiliar procede a identificar el área parcelada en el plano, dando lectura al número de parcela, extensión y nombre del ejidatario, comunero o poseionario. Durante esta etapa, la Asamblea revisa la delimitación y superficie de cada una de las parcelas, permitiendo la participación de los presuntos sujetos agrarios (ejidatarios, comuneros y poseionarios) con derecho a ellas, en caso que soliciten información adicional.

TESIS CON
FALLA DE ORDEN

IV.- El Presidente de la Asamblea pone a consideración la asignación de las parcelas vacantes si las hubiera, para lo cual se elabora la lista de beneficiarios a quienes se asignan dichas parcelas; en caso de seguir existiendo vacantes, se incluye la información con la lista señalada, misma que es sometida a votación. Si hubiera parcelas con conflictos, es correcto que el visitador sugiera al Presidente que proponga a la Asamblea se turnen dichos casos a la instancia correspondiente.

V.- El reconocimiento formal debe realizarse una vez que se han revisado todas y cada una de las parcelas; así mismo, en el momento de efectuar este acto, deben votar a favor, cuando menos, las dos terceras partes de los ejidatarios o comuneros con los cuales se instaló la Asamblea.

VI.- El Presidente de la Comisión Auxiliar somete a consideración el área de uso común y se realiza la asignación de derechos. Dicha asignación se hace en función de cualquiera de las siguientes opciones:

- a) Asignación de derechos a los ejidatarios o comuneros en partes iguales.
- b) Asignaciones en proporciones distintas a ejidatarios o comuneros, en razón de aportaciones materiales, de trabajo o financieras.

Cuando se acepte la segunda opción se elabora un proyecto de asignación de porcentajes, en el cual se deben observar las reglas que marca el Reglamento de la Ley Agraria en el artículo 43.

VII.- Por último y de acuerdo con el informe presentado por INEGI sobre el área de asentamiento humano, se somete a consideración de la Asamblea las áreas destinadas a la zona de urbanización, a la reserva de crecimiento

(en su caso), a la parcela escolar, a la Unidad Agrícola Industrial de la Mujer, a la Unidad Productiva para el Desarrollo Integral de la Juventud, a la aportación de tierras para servicios públicos, y otras con destino específico.

La determinación del destino de tierras ejidales al asentamiento humano debe ajustarse a lo dispuesto en la legislación, planes, programas y declaratorias en materia de desarrollo urbano, ecología y fraccionamiento correspondientes, por ello, el Comisariado presenta a la autoridad correspondiente un proyecto sobre las acciones a realizar, a efecto de que ésta emita, en su caso, la opinión o autorización de que se trate, en este punto el Presidente de la Asamblea somete a consideración de ésta, solicitar al RAN que inscriba el acta de la Asamblea, certifique e inscriba los planos general, interno y parcelarios aprobados por la Asamblea, expida e inscriba los certificados parcelarios y de derecho sobre tierras de uso común de conformidad con lo dispuesto por la Asamblea.

Concluida la revisión del orden del día, Presidente de la Asamblea pasa ante la fe del notario público el acta de Asamblea, que además firma el representante de la Procuraduría Agraria.

Es así que la etapa relativa a la delimitación, destino y asignación de tierras resulta ser la etapa más importante del programa, ya que en esta el ejido a través de su asamblea delimita, destina y asigna derechos a sus ejidatarios, posesionarios y vecindados, de igual forma aprueba los planos que fueron elaborados por el INEGI y que son producto de los trabajos de medición.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Es importante señalar, que la procuraduría agraria debe cuidar el que esta asamblea se realice en los términos que establece la Ley, ya que si no es así, se corre el riesgo del que el Registro Agrario Nacional deniegue el servicio registral por violaciones a la Ley.

Es de reiterarse que dentro de estos requisitos que deben cumplirse se encuentran el de vigilar los términos que deben contarse desde la expedición de la convocatoria así como la propia realización de la asamblea.

Cabe recordar que a esta asamblea deberá comparecer un fedatario público así como un representante de la Procuraduría Agraria y finalmente se debe cumplir con la existencia de un quórum del setenta y cinco por ciento del total de los ejidatarios en primer convocatoria y de la mitad más uno en segunda convocatoria.

La razón de que se vigile y se cumplan con estos requisitos no es otra que prever que la asamblea resulte inválida, de aquí la recomendación de que se cumplan con dichos requisitos. Finalmente, derivado de todo este proceso, el expediente se turna al Registro Agrario Nacional, quien realiza un estudio desde el punto de vista técnico y jurídico de todo lo actuado con el propósito de asegurarse de que la asignación de derechos y la delimitación y destino de las tierras del núcleo se apegarán a derecho y como consecuencia se expidan los certificados parcelarios, de uso común o títulos de solar a favor de los integrantes del núcleo de población, otorgándose con esto una certeza jurídica, la cual y como se ha precisado a lo largo del presente trabajo de investigación, es una de las características y finalidades del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.

3.7 Expedición e Inscripción de Certificados.

Esta es la última etapa del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, la cual culmina como su nombre cita, con la expedición, inscripción y entrega de los certificados respectivos.

El artículo 60 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares expresamente establece: "Las actas que se levanten de las asambleas a que se refiere el artículo octavo de este reglamento, se remitirán para su inscripción al Registro. Dichas actas servirán de base para la expedición de los certificados y títulos correspondientes."¹⁷ Esta última etapa da inicio cuando la Procuraduría Agraria entrega el Expediente Final al Registro Agrario Nacional para su revisión, calificación, registro e inscripción de los acuerdos tomados en la asamblea que se señala en el punto anterior, así como de los planos generales del núcleo agrario respectivo, es decir y de acuerdo con el artículo 64 del Reglamento en mención, deberá verificar que todos los planos se ajusten, en su caso a las normas y especificaciones técnicas emitidas por el propio Registro, y de proceder, se expiden los certificados y títulos, previa inscripción de éstos últimos en el Registro Público de la Propiedad.

Cabe señalar que de acuerdo con el artículo 63 del Reglamento en cita, serán objeto de inscripción en el Registro Agrario Nacional los datos contenidos en los planos generales e internos de los ejidos, los parcelarios, los de solares urbanos y los de catastro y censo rurales.

La terminación de los trabajos del PROCEDE se da cuando el Registro Agrario Nacional, previa identificación de los interesados, hace entrega a

¹⁷ Artículo 60, Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

integrantes de los núcleos agrarios de sus respectivos certificados o títulos que amparan sus derechos sobre las tierras del ejido.

Dada la trascendencia misma del Programa, cuya operación y resultados coadyuvan al fortalecimiento del federalismo, la entrega física de los documentos a los beneficiados del PROCEDE se realiza en actos públicos que incluyen la participación de autoridades federales, estatales y la coordinación interinstitucional.

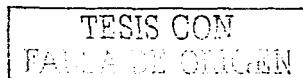
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Como ha quedado señalado en el segundo capítulo del presente trabajo de investigación, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación tiene como finalidad el otorgar certeza y seguridad jurídicas a los sujetos agrarios, puesto que el mismo es el instrumento mediante el cual los núcleos agrarios logran llevar a cabo la regularización de la propiedad social; de lo cual se desprende que PROCEDE es un programa excepcional por los niveles de coordinación que exige, dado que para darle operatividad se requiere de un grado de integración muy especial ya que además de la concurrencia de las instituciones referidas en el capítulo 2.1.3.3, se necesita de otras dependencias de los tres ámbitos de gobierno, así como de profesionistas del derecho investidos de fe pública por el Estado como lo son los fedatarios públicos y de manera fundamental, de los campesinos debido a que el programa es para brindar apoyo a su iniciativa.

A diez años de su puesta en marcha, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares reviste una importancia total en el sector agrario en México, toda vez que en el país existen 27,605 ejidos y 2,337 comunidades, que suman un total de 29,942 núcleos agrarios los ejidatarios y comuneros se estima poseen aproximadamente 9 millones de parcelas y solares que cubren más de la mitad del territorio nacional, cabe señalar que por voluntad de sus asambleas se han incorporado al Programa 26,154 núcleos agrarios equivalentes a un ochenta y siete por ciento del total que antes se señala; a su vez, a partir de la documentación básica que respalda las acciones agrarias que integran sus tierras, 24,117 núcleos



agrarios equivalentes al ochenta y uno por ciento, han realizado de conformidad con sus colindantes la delimitación de sus linderos así como de las parcelas y solares.

Los trabajos anteriores fueron aprobados por sus respectivas asambleas en 23,875 núcleos agrarios correspondientes a un ochenta por ciento, así mismo, se concluyeron los trabajos técnicos de medición en 23,750 núcleos agrarios que equivalen a un setenta y nueve por ciento, tarea que ha significado la cobertura territorial de 72.6 millones de hectáreas que representan el setenta por ciento de la superficie ejidal y comunal, y en lo particular la medición de 6'709,595 parcelas y solares.

Como sustento de los trabajos de medición, se editaron y generaron 6'723,610 productos cartográficos (planos); particularmente para parcelas y solares se han elaborado 6'626,115 planos individuales, 39,763 planos internos, 22,951 planos de asentamiento humano, 34,569 planos de uso común y 212 planos de explotación colectiva, por otra parte, los trabajos operativos realizados, permitieron que 23,241 núcleos agrarios iguales a un setenta y ocho por ciento, hayan celebrado su Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras, por lo cual se culminó la regularización de 23,030 núcleos agrarios equivalentes al setenta y siete por ciento del total nacional, para los cuales se han expedido 6'997,199 certificados y títulos (3'866,842 certificados parcelarios, 1'403,409 certificados de uso común y 1'726,948 títulos de solares) que benefician a 3'152,159 sujetos de agrarios, así como la certificación y/o titulación de 59.9 millones de hectáreas.

Todo lo que antes se señala, es decir los alcances del PROCEDE, han permitido y demandado un perfeccionamiento constante, una revisión

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

rigurosa y crítica de lo ya hecho, para lograr una operación mejor hacia el futuro; esto ha sido posible gracias a las vivencias y aportaciones del personal que integra las estructuras operativas y a las alternativas que los núcleos agrarios han convenido para dar solución definitiva a problemas que caracterizaban la tenencia de la tierra, entre ellos o con pequeños propietarios. Dada la naturaleza y magnitud de las acciones de carácter social y técnico, como de certificación y titulación que se tienen que realizar, el PROCEDE es un programa inédito a nivel mundial, para el cual podemos relacionar como único antecedente a la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra (CORETT), que al igual que el PROCEDE fueron creados en México, tal y como se detalla en el capítulo de Antecedentes Generales, por lo que en suma el programa representa la regularización de la tenencia de la tierra de una superficie equivalente a la mitad del territorio nacional, por lo que es de concluir que PROCEDE significa un reto que desde su inicio ha demandado elementos fundamentales como son: la coordinación interinstitucional, la definición de una metodología acorde a su naturaleza y objetivos, así como de una inversión del Gobierno Federal que ha posibilitado la conformación de una infraestructura adecuada y la capacitación intensiva y constante de los recursos humanos que intervienen en el desarrollo del Programa.

Los trabajos del PROCEDE no sólo cristalizan en la generación de documentación agraria, sino que van más allá e impactan social y económicamente al sector agrario; ya que al ratificar los derechos de propiedad y usufructo, el programa ha contribuido a identificar, evaluar y resolver con justicia, mediante el diálogo y la concertación, problemas y conflictos surgidos por la indefinición en la tenencia de la tierra, mismos que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

se prolongaron por varias generaciones. Así, desempeña un papel clave para la paz social y la estabilidad política.

Sabiendo con precisión lo que a cada campesino le pertenece, se propicia una mayor presencia de inversiones en el sector agropecuario, así como en otras actividades ligadas a los núcleos agrarios, como son las forestales, turísticas, de desarrollo urbano, etc.; más aún, los documentos del PROCEDE facilitan celebrar libremente contratos de asociación, renta, aparcería o mediería. Por ello, el Programa incide en el desarrollo económico del sector rural.

Al garantizar la propiedad social, se promueve entre los campesinos acciones orientadas al cuidado, conservación y mantenimiento de lo que legalmente es suyo, se alienta la explotación racional de los recursos naturales; adicionalmente, fomenta el reconocimiento y respeto mutuo de la propiedad ajena.

La certificación y titulación de la propiedad social coadyuva al desarrollo de políticas públicas articuladas a una base de tenencia de la tierra plenamente definida, tal es el caso de programas de apoyo como el PROCAMPO, cuya operación ya se vincula a la base informativa generada por el PROCEDE. La perspectiva del Programa adquiere mayor relevancia al formar parte de las estrategias que el Ejecutivo Federal plantea para la consolidación del Estado de Derecho y combatir con base en una mayor justicia social y libertad, los niveles de pobreza que existen en el agro. Así mismo, establece que el PROCEDE constituye un instrumento básico para la consecución del propósito de otorgar certidumbre jurídica a la propiedad social y estimular la asociación productiva.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La ejecución de todo trabajo tiene consigo cierto grado de complejidad, por supuesto el PROCEDE no es la excepción a la regla, máxime si es tan importante su objetivo así como el sector para el cual está dirigido su ejecución.

También es sabido que en el desarrollo de todo programa surgen detalles o circunstancias que retrasan o entorpecen su cabal desarrollo; en el caso del PROCEDE, podría parecer ilógico que se presentaran errores o situaciones de tal índole dado los significativos avances alcanzados, sin embargo los tiene, siendo uno de estos problemas la adolescencia de conocimiento jurídico por parte de las personas encargadas de realizar actividades trascendentales en el desarrollo del programa. Tal falta de conocimiento se debe en muchas ocasiones dichas personas no son especialistas en la materia, mucho menos licenciados en derecho, por lo cual carecen de una lógica jurídica necesaria para desenvolver adecuadamente su labor.

Si a lo anterior se suma que el PROCEDE, tiene una finalidad meramente jurídica fundamentada en Ley, resulta necesario que las personas que en él intervienen y que además tienen un cargo importante dentro del mismo, al no ser especialistas en la materia agraria, por lo menos lo correcto sería que contaran con una licenciatura en derecho, lo anterior dada la naturaleza jurídica del programa, así como la técnica de ésta profesión.

A su vez otra de las situaciones reales que alteran la esencia de otorgar certeza y seguridad jurídicas a los sujetos agrarios es la falta de respeto a la carpeta básica, la cual en ocasiones es vulnerada y tiene como consecuencia irregularidades en las extensiones territoriales que por derecho a cada sujeto agrario o núcleo de población corresponden.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De igual manera otra de las circunstancias que se presentan en la práctica es aquella por la que a través de un convenio conciliatorio se llevan a cabo modificaciones a las resoluciones presidenciales, mismas que en caso de ser modificadas pueden serlo mediante un juicio de garantías únicamente.

Si se atiende a este último caso y recordando que la finalidad del PROCEDE es la de otorgar certeza y seguridad jurídica a los ejidatarios y comuneros del país, con tales convenios se desvirtuaría la esencia del programa, toda vez que por medio de éste podrían certificarse hectáreas a favor de un sujeto agrario que no le correspondan, lo cual seguramente pararía perjuicio a otro sujeto agrario, quien indiscutiblemente tendría todo el derecho de recurrir al juicio de amparo y una vez concedido, el quejoso lograría que la ejecución del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares se viniera a bajo, trayendo como consecuencia una inútil inversión de tiempo y trabajo.

Por otro lado, cabe manifestar que son propios de reconocimiento los alcances antes señalados por parte del programa, más con objeto de que el mismo continúe con la eficacia que hasta ahora a desarrollado y logre un mayor perfeccionamiento en su ejecución señalamos como propuestas las siguientes:

Se debe establecer por parte de las autoridades un respeto absoluto a las resoluciones presidenciales, toda vez que en la práctica, por medio de convenios conciliatorios se modifican dichas resoluciones, no obstante que las mismas sólo pueden modificarse a través del juicio de amparo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De igual manera, a través del PROCEDE debe establecerse un absoluto respeto hacia la carpeta básica con la que cuentan los núcleos agrarios que se incorporan al programa, toda vez que el mismo no da ni quita extensiones territoriales, sino únicamente certifica lo que el núcleo agrario le corresponde de acuerdo a su carpeta básica.

Por ningún motivo, deben vulnerarse las decisiones tomadas en la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de las Tierras.

Toda vez que PROCEDE cuenta con una finalidad fundamentada en Ley, y reviste la necesidad de contar con conocimientos jurídicos básicos para llevarla a cabo, los titulares de aquellas áreas que intervienen en la ejecución del mismo, cuando menos deben tener la profesión de Licenciados en Derecho.

PROCEDE, no sólo debe manejarse de manera operativa, sino también de una manera jurídica, dada la naturaleza de dicho programa.

En específico, las ya señaladas en la parte final de los acuerdos uno, dos, seis, siete, trece, diecisiete y veintidós del capítulo cuarto del presente trabajo de investigación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada por el Dr. Ruben Delgado Moya. Edit. Sista, México, Décima primera edición, julio del 2000.

Ley Agraria, comentada y actualizada. Edit. Sista, México, Sexta edición 1997.

Reglamento de la Ley Agraria. Edit. Delma, Estado de México, Décima edición, febrero del 2000.

Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares. Edit. Delma, Estado de México, Décima edición, febrero del 2000.

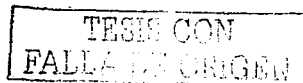
Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria. Edit. Delma, Estado de México, Décima edición, febrero del 2000.

ARROYO LUNA, Antonio, Derecho Agrario en México. México, Edit. Porrúa, 1982.

BARCENA CHÁVEZ, Hilario, Derecho Agrario y el Juicio de Amparo. México, Edit. McGraw-Hill, 2000, 259 P.p.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano. Décimo Tercera Edición Actualizada, México, Edit. Porrúa, 2000, P.p. 1085.

CHAVEZ PADRÓN, Martha, Derecho Agrario en México. México, Edit. Porrúa, Décima Segunda Edición, 1999, 480 P.p.



GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, Justicia Agraria. México, Tribunal Superior Agrario, Edit. Porrúa, 1997, P.p. 202.

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

HUMBERTO E., Ricardo, Introducción Jurídica a la Reforma Agraria. México, Ed. Impresores Modernos S.A, 1985.

LEMUS GARCÍA, Raúl, Derecho Agrario Mexicano. Séptima Edición, México, Edit. Porrúa, 1991, P.p. 389.

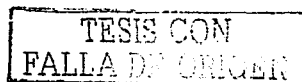
MEDINA CERVANTES, José Ramón, Derecho Agrario. México, Edit. Harla, 1990.

PONCE DE LEON ARMENTA, Luis, Derecho Procesal Agrario. México, Edit. Trillas, 1998.

RIVERA RODRÍGUEZ, Isaías, El Nuevo Derecho Agrario Mexicano. México, Edit. McGraw-Hill, 1994, P.p. 248.

RUIZ MASIEU, Mario, El Nuevo Sistema Jurídico Agrario. México, Edit. Porrúa, 1993, P.p. 243.

SOTOMAYOR GARZA, Jesús, Nuevo Derecho Agrario. México, Edit. Porrúa, 1993.



Comité Operativo Nacional, Compendio actualizado de Acuerdos Interinstitucionales. Comunicado Interinstitucional, México. DF; 17 de abril de 1998.

Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, Guía de la Comisión Auxiliar. Procuraduría Agraria, México D.F; Tercera Edición, 1997, Pp 40.

Procuraduría Agraria, Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, Documento Guía. Segunda Edición, México D.F; 1993, P.p. 26.

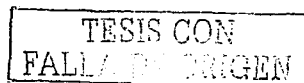
Procuraduría Agraria, Dirección de Comunicación Social, Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, Manual del Visitador. Ed. Cromocolor, México D.F; 1994, P.p. 106.

Procuraduría Agraria, Manual de Recomendaciones para la Elaboración del Diagnóstico Ejidal, México D.F; 1994.

Procuraduría Agraria, Guías Agrarias. México D.F; 1994.

Procuraduría Agraria, Sistema de Control de Calidad Documental del Expediente Ejidal. México D.F; 1994.

Procuraduría Agraria, Integración en el Expediente Final del Ejido para su ingreso en el Registro Agrario Nacional, México D.F; 1993.



ANEXOS

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Además de las siete acciones básicas comprendidas en el tercer capítulo, es importante precisar que en las más de las ocasiones tales acciones no son suficientes o no alcanzan a contemplar la gran complejidad que en la práctica resulta llevar a cabo la ejecución del PROCEDE, ello dadas las distintas situaciones que presentan cada uno de los diferentes núcleos agrarios que existen en el país.

De tal necesidad y en aras de buscar un ágil desarrollo del programa, las instituciones participantes en la ejecución de éste, por conducto de los Coordinadores Agrarios de la Secretaría de la Reforma Agraria, los Delegados de la Procuraduría Agraria, los Coordinadores Estatales del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática así como los Delegados del Registro Agrario Nacional han celebrado alrededor de cuarenta acuerdos, de los cuales 6 se encuentran sin modificar, 21 han sido modificados, 11 han sido derogados entre los cuales se encuentran el número 12, 19, 21, 23, 24, 27, 29, 30, 31, 34 y 35; por su parte 2 son acuerdos adicionales, realizados todos y cada uno de ellos con la finalidad de facilitar y complementar la eficaz ejecución y culminación del PROCEDE, tratando de dar alcance a la diversidad de circunstancias presentadas en los ejidos y comunidades de México.

En virtud de lo anterior, con el propósito de cubrir el universo de elementos con los que cuenta el PROCEDE, a continuación se transcribirán los acuerdos que según su práctica demanda, se convierten en una gran alternativa tanto para los núcleos agrarios, como para las instituciones

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

encargadas del desarrollo del programa, precisando en aquellos que vierten definiciones técnicas del programa, procedimientos para llevar a cabo los respectivos acuerdos, así como los criterios determinados por las instituciones participantes, mismos que deben seguirse y en algunos de los cuales se añade, aclara, propone y critica su estructura o desarrollo, de igual manera y por obvias razones se exceptuaron de señalarse los acuerdos derogados. A su vez en las conclusiones se reiteran los puntos importantes objetos de críticas y por lo tanto de propuestas, mismas que son verdidas con el único fin de ejecutar el programa de la mejor manera posible.

De entre tales acuerdos destacan los siguientes:

Acuerdo Número Uno. Aportación de la documentación básica.

El acuerdo número uno denominado Aportación de la Documentación Básica, en el cual participan la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional, consiste, en que la primera institución (PA), hace la solicitud al Registro de la documentación básica en mención, subrayando que dicha documentación debe consistir principalmente en documentos tales como la Resolución Presidencial, el Plano del Núcleo Agrario, así como el Acta de Ejecución, lo anterior dada la importancia y trascendencia de ellos para la ejecución del programa y por ende para el beneficio de los sujetos de derecho.

Acuerdo Número Dos. Obligación de los representantes estatales de proporcionar la documentación básica.

En éste acuerdo se establece que los representantes estatales de las instituciones están obligados a proporcionar al Comité Operativo Estatal la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

documentación de carácter jurídico o técnico de que disponen, como pueden ser juicios de amparo, decretos expropiatorios, resoluciones sobre privación de derechos y/o nuevas adquisiciones, lo anterior, a fin de que coordinadamente se lleve a cabo un eficaz y oportuna integración de los expedientes ejidales o comunales.

Acuerdo Número Tres. Integración del expediente básico y acuerdo de viabilidad para la incorporación de núcleos al programa.

El acuerdo número tres consiste en que "la integración del expediente básico y el acuerdo de viabilidad para la incorporación del núcleo del Programa, deberá hacerse por el Comité Operativo Estatal"¹⁸.

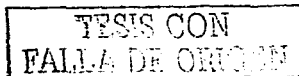
Acuerdo Número Cuatro. El RAN proporcionará la información disponible del historial agrario.

Por su parte en el cuarto acuerdo "el RAN, a nivel delegacional, proporcionará la información disponible respecto del historial agrario de los núcleos, a fin de que a través del Comité Operativo se integre a los expedientes ejidales"¹⁹ o comunales.

Acuerdo Número Cinco. Participación de la Procuraduría Agraria e INEGI en la AIA y capacitación de la Comisión Auxiliar.

En el quinto acuerdo "se reitera que durante la realización de las Asambleas de Información y Anuencia del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, así como en las capacitaciones a las

¹⁸ Comité Operativo Nacional, Compendio de Acuerdos. Comunicado Interinstitucional. p.4.



comisiones auxiliares invariablemente deberán participar personal de la Procuraduría y del INEGI²⁰.

Acuerdo Número Seis. Correlación de una sola lista de posibles sujetos de derecho con croquis, previo a la AICA.

El sexto acuerdo establece que, "bajo la estricta responsabilidad de los titulares estatales del INEGI y la Procuraduría, previo a la celebración de la Asamblea de Informe de la Comisión Auxiliar se integrará una sola relación de listados de posibles sujetos de derecho, correlacionados con los croquis de parcelas y solares. Relación que se presentará en dicha asamblea"²¹. Por nuestra parte, es pertinente hacer mención que en este acuerdo es de suma importancia que se dé un respeto absoluto a los sujetos de derecho que aparezcan en el padrón aún y cuando no se encuentren en el poblado.

Acuerdo Número Siete. Participación de la Comisión Auxiliar, Procuraduría e INEGI en el recorrido y premarcaje del perímetro ejidal.

En el acuerdo número siete "se reitera que la Procuraduría Agraria a través de su visitador, o en su caso, del becario campesino, deberá participar de manera conjunta con la Comisión Auxiliar y el personal técnico del INEGI, en los trabajos de recorrido y marcaje del perímetro del núcleo, así como en el levantamiento de las Actas Convenio de Identificación, reconocimiento y conformidad de linderos, las que invariablemente deberán contar con la firma

¹⁹ Idem.

²⁰ Idem.

²¹ Idem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

el becario campesino, del visitador agrario y del personal técnico del INEGI²².

Así mismo, en este acuerdo se precisa que en caso de controversia deberá garantizarse la presencia y participación del visitador agrario.

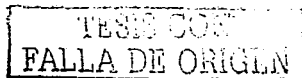
Aquí se debe puntualizar en el respeto que debe darse a todos aquellos documentos que integran la carpeta básica en el recorrido que se hace al perímetro del núcleo, dado que jurídicamente no es posible que se puedan modificar los planos que ya existen con otro plano, de aquí la reiteración de que dicho recorrido deberá realizarse conforme a los documentos básicos señalados en el primer acuerdo.

Acuerdo Número Ocho. Requisitos a cumplir durante el recorrido y premarcaje del perímetro ejidal.

A su vez los trabajos de recorrido y marcaje del perímetro del núcleo agrario que realicen la Comisión Auxiliar, Procuraduría Agraria y el INEGI, deberán efectuarse teniendo obligatoriamente a la vista los documentos que integran la Carpeta Básica, requisitándose los formatos denominados Acta Convenio de Identificación, Reconocimiento y Conformidad de Linderos y en su caso Acta de Identificación y Reconocimiento de Linderos. Lo anterior queda establecido en el acuerdo número ocho.

Acuerdo Número Nueve. Consideraciones para el levantamiento de las actas convenio de identificación, reconocimiento y conformidad de linderos.

²² Idem.



Las Actas-Convenio señaladas en el acuerdo anterior, se deben elaborar según el noveno acuerdo considerando lo siguiente:

"A) Deberá garantizarse la notificación a los colindantes para que estos puedan expresar su conformidad sobre los linderos.

B) Cuando el colindante se presente y se niegue a dar su conformidad sobre el lindero, manifestando la existencia de un conflicto, el Acta Convenio se levantará cuando la Procuraduría Agraria haya conciliado a las partes: En caso de no lograr la conciliación pero el lindero coincide con el señalado en la carpeta básica, se levantará el Acta de Identificación y Reconocimiento de Linderos, indicando que se ubicó de acuerdo a la carpeta básica.

C) En caso de que se ignore la identidad o el domicilio del propietario del predio colindante, o que habiendo sido notificado no se presente a dar la conformidad sobre sus linderos, se tomará como válido el límite indicado por la Comisión Auxiliar, siempre y cuando coincida con el señalado en el Acta de posesión y deslinde y el Plano Definitivo, a falta de este último en el Plano de Ejecución. A falta de los planos anteriores, en el acta de Posesión y Deslinde y el plano que elabore el RAN tomando como base dicha Acta, las carteras de campo y/o planillas de construcción que deriven del acto de ejecución"²³.

Para los casos anteriores, la Comisión Auxiliar, la procuraduría Agraria y el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática requisarán el formato denominado Acta de Identificación y Reconocimiento de Linderos, indicando expresamente en la misma que el colindante no se presentó o que se desconoce su identidad o domicilio, debiendo también quedar asentado en

²³ Ibid p. 5.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

el Acta que el lindero se identificó conforme a los documentos que integran la Carpeta Básica, firmándolas al efecto la Comisión Auxiliar, la Procuraduría y el personal del INEGI como testigos. Cabe señalar que los trabajos de recorrido y marcaje que se mencionan, no deberán suspenderse por el hecho de que algún colindante se niegue a dar su conformidad, sino que deberán continuarse para el resto del polígono ejidal.

Acuerdo Número Diez. Trabajos que realizará el INEGI cuando no se localice o desconozca la ubicación de un vértice o mojonera.

El acuerdo número diez establece que "cuando en los trabajos que realice la Comisión Auxiliar, la Procuraduría, así como el INEGI, para la delimitación del perímetro del núcleo agrario, no se localice o se desconozca la ubicación de un lindero, el INEGI, a solicitud expresa de la Procuraduría, proporcionará el apoyo técnico para la interpretación de la documentación y realización del trabajo operativo, que permita la ubicación en campo del vértice o mojonera del lindero a partir del rumbo y la distancia de un vértice conocido hacia el vértice desconocido. Para tal efecto, la procuraduría y el RAN deberán garantizar que el INEGI cuente con la documentación básica (Acta de Posesión y Deslinde y Plano Definitivo o de Ejecución), y en caso necesario con la cartera de campo y/o la planilla de construcción que permitan la ubicación y la interpretación técnica requerida.

Si una vez identificado en el terreno, el vértice o mojonera del lindero, el colindante no está de acuerdo con el mismo o se presenta un conflicto, éste deberá de tratarse a través del Procedimiento para la Atención de Controversias de Linderos, suspendiéndose los trabajos en cuanto a esa colindancia, los que se reanudarán una vez resuelto el conflicto o el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

colindante haya dado su conformidad expresa, reiterándose en todo momento que en el resto del polígono no deberán suspenderse los trabajos"²⁴.

Acuerdo Número Once. Requisitos para llevar a cabo la AICA.

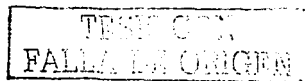
El acuerdo número once establece que para llevar a cabo la Asamblea de Informe de la Comisión Auxiliar deberá garantizarse que esté totalmente concluido el croquis de las tierras ejidales, se haya integrado la lista de posibles sujetos de derecho y se hayan levantado el 100% de las Actas Convenio de Identificación, Reconocimiento y Conformidad de Linderos o, en su caso, las Actas de Identificación y de Reconocimiento de Linderos. En tal sentido, los trabajos de medición no darán inicio hasta cumplir con lo antes señalado.

Acuerdo Número Trece. Expropiaciones.

Otro de los acuerdos importantes es el número trece mismo que señala que en los trabajos de regularización de la tenencia de la tierra de los núcleos agrarios, que se realicen mediante el PROCEDE, "invariablemente el Comité Operativo Estatal deberá verificar para garantizar su consideración y atención, la existencia de Decretos Expropiatorios, indistintamente de que estos hayan sido ejecutados o no.

Para el tratamiento correspondiente de este acuerdo, el Comité Jurídico del Sector Agrario ha establecido que el criterio que debe regir al respecto es el de considerar que a partir de la entrada en vigor del Decreto Expropiatorio,

²⁴ Ibid p. 6.



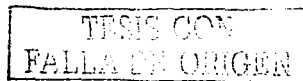
los efectos jurídicos del mismo consisten en la modificación de la calidad en la propiedad de la tierra de los núcleos agrarios, por lo que cuando existan Decretos Expropiatorios que afecten las tierras de un núcleo agrario incorporado al PROCEDE, invariablemente las superficies señaladas por dichos decretos, deberán excluirse de la regularización, inscripción y certificación de las tierras del núcleo agrario"²⁵.

En este orden de ideas, a partir del establecimiento de este criterio por dicho Comité, se señala en este acuerdo que la atención y procedimiento que se deberá aplicar en el marco del PROCEDE, según sea el caso será:

"1.- En tratándose de Decretos Expropiatorios Ejecutados, una vez verificada por el Comité Operativo Estatal la existencia de los Decretos Expropiatorios e integrada la documentación básica, se realizarán los trabajos de campo a partir de la misma y se descontarán de las tierras del núcleo agrario las superficies que resulten de los trabajos de medición, siempre y cuando éstas no excedan a las superficies que señalan los Decretos Expropiatorios correspondientes, debiéndose reflejar el descuento de referencia en el cuadro de distribución de superficie de los productos cartográficos en el apartado de afectaciones. En caso de que la superficie resultado de la medición del área expropiada, resulte mayor a la expresada en el Decreto Expropiatorio, sólo se descontará y reflejará en el cuadro de distribución de superficies la que se señale en el mismo.

2.- Por lo que hace a los decretos Expropiatorios No Ejecutados, de la misma manera que en el anterior, el Comité Operativo Estatal verificará la existencia de los Decretos Expropiatorios ahora no Ejecutados, lo cual se

²⁵ Ibid p. 6.



deberá comprobar al menos con la publicación correspondiente de dicho decreto en el Diario Oficial de la Federación. En este último caso, el Registro Agrario Nacional proporcionará al Comité Operativo Estatal, copia de dicho Diario donde obre la publicación del decreto Expropiatorio, así como el Plano Proyecto proporcionado y aprobado por la Secretaría de la Reforma Agraria para efectuar la ejecución de la expropiación correspondiente"²⁶.

A su vez la Procuraduría Agraria en la Asamblea de Información y Anuencia del Programa o en la Asamblea de Informe de la Comisión Auxiliar, o cuando estas ya se hayan celebrado, en Asamblea Extraordinaria, hará del conocimiento del núcleo la existencia del Decreto Expropiatorio No Ejecutado, informándoles las razones jurídicas por las que la superficie considerada en el Decreto Expropiatorio ya no es propiedad del núcleo agrario, y por lo tanto en caso de solicitar el núcleo agrario su regularización a través del PROCEDE, dicha superficie deberá excluirse en el proceso de delimitación, destino y asignación de tierras, así como del trámite correspondiente a la inscripción o certificación de las tierras del núcleo agrario.

"Si una vez informado de la situación del Decreto Expropiatorio No Ejecutado y del tratamiento que se debe dar, el núcleo agrario en la Asamblea correspondiente, acepta su tratamiento de acuerdo a lo señalado en el párrafo anterior y manifiesta su voluntad de regularizar las tierras de su propiedad a través del PROCEDE, ésta deberá quedar asentada en el acta de asamblea respectiva, e invariablemente dicha voluntad y acuerdo deberá manifestarse en la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras, especificándose en el acta correspondiente que el núcleo sólo

²⁶ Ibid p.7

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

regularizará, delimitará, destinará y asignará las tierras que legalmente son de su propiedad, para lo cual manifiesta su conformidad de que en dicho proceso se excluyan de acuerdo al Decreto Expropiatorio y al Plano Proyecto las tierras expropiadas, aún cuando dicha expropiación no haya sido ejecutada y sin que ello implique que la conformidad manifestada por el núcleo se considere como la ejecución del Decreto Expropiatorio por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria²⁷.

3.- En caso de estar en presencia de un Decreto Expropiatorio No Ejecutado pero que cuente con publicación en el Diario Oficial de la Federación, pero carezca del Plano Proyecto aprobado por la SRA, toda vez que no se dispone del documento técnico que permita a la estructura operativa del PROCEDE, la identificación en campo y por consiguiente en los productos cartográficos de la superficie expropiada y dado que en dicho Decreto Expropiatorio no se establece que acción de las que dotan o amplían tierras al núcleo agrario le afecta la expropiación, no es posible identificar por el programa y excluir las superficies expropiadas de los productos cartográficos correspondientes a las tierras del núcleo que ampara su Plano General. Por tal motivo, se deberá evitar incorporar al programa, a los núcleos que se encuentren en esta situación, o si ya fueron incorporados se deberán suspender los trabajos hasta en tanto la Secretaría de la Reforma Agraria aporte el Plano o Proyecto de Ejecución.

Es importante agregar en este acuerdo que de ser posible no estaría de más que los sujetos de derecho de aquellas tierras que hayan sido expropiadas y que aun estén en posesión del núcleo tomaran conciencia de

²⁷ Ibid p. 8.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que las mismas, no deben ser tomadas en cuenta para la certificación toda vez que las mismas ya no les pertenecen.

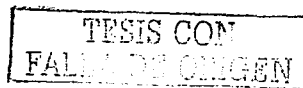
Acuerdo Número Quince. El INEGI entregará las coordenadas definitivas de aquellos ejidos que soliciten al RAN el Dominio Pleno.

En el décimo quinto acuerdo se establece que "el INEGI entregará las coordenadas definitivas de todos aquellos núcleos que soliciten al RAN la adopción del dominio pleno. Al respecto, la superficie que resulte a partir de las coordenadas definitivas, podrá diferir hasta en uno por ciento con relación a la superficie consignada en los planos elaborados por el INEGI para la certificación y titulación respectiva. La diferencia de valores está sustentada por la precisión (valor de decimales) con que se efectúa el proceso geodésico-topográfico para obtener las coordenadas definitivas de los vértices del ejido"²⁸.

Confronta Documental del Expediente Ejidal Previo a la Celebración de la ADDAT (SICOCADO). Acuerdo Número Diecisiete.

El acuerdo número diecisiete señala que "en estricto apego a lo previsto por el Sistema de Control de Calidad Documental (SICOCADO), previo a la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras, invariablemente los responsables operativos de la Procuraduría Agraria, INEGI y Registro Agrario Nacional, revisarán los documentos que integran el expediente ejidal, a fin de garantizar la congruencia técnica y jurídica que se requiera. Esta

²⁸ Ibid p.10.



revisión deberá efectuarse en cada residencia, o en su caso a nivel delegacional"²⁹.

Cabe destacar la importancia que tiene este acuerdo dado que a través del control documental se pretende que el expediente vaya debidamente integrado tanto en el aspecto jurídico como en el técnico para con ello evitar que el mismo sea devuelto de una institución a otra por falta de algún documento, lo que a final de cuentas repercute en el propio núcleo agrario.

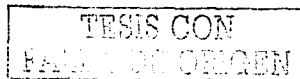
Acuerdo Número Dieciocho. Mesa de control del RAN.

En el décimo octavo acuerdo queda establecido que una vez "concluidos los trabajos del PROCEDE y la realización de la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras, la delegación Estatal de la Procuraduría Agraria integrará la documentación técnica y jurídica del expediente final del núcleo agrario, éste deberá ser ingresado en primera instancia a la Mesa de Control de la Delegación Estatal del Registro Agrario Nacional, área que verificará el cumplimiento de los requisitos, para la recepción formal a través de la Oficialía de Partes y en su defecto sugerirá el trámite a seguir.

La Mesa de Control del Registro Agrario Nacional, para efectos del PROCEDE, realizará una revisión previa de la documentación que integra el expediente final, con el propósito de que resulte ágil su calificación, registro y certificación.

Dicha Delegación de la Procuraduría Agraria, entregará a su similar del Registro Agrario Nacional, a través de la Mesa de Control, el expediente del

²⁹ Ibid p. 11.



núcleo agrario en un plazo de diez días hábiles contados a partir del día siguiente de la celebración de la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras, la remisión se hará mediante oficio.

Una vez recibido el expediente por la Mesa de Control, la responsable de ésta emitirá su opinión por escrito en un término de tres días hábiles contados a partir del día siguiente de su recepción.

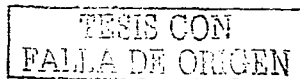
En caso de ser viable notificará su aceptación e informará la fecha de ingreso a Oficialía de Partes, así como el número de promoción. En caso de encontrarse observaciones en el expediente final, se notificará a la procuraduría agraria mediante oficio, con copia a los integrantes del Comité Operativo Estatal para que de acuerdo a su competencia subsanen estas deficiencias, estableciendo de común acuerdo los plazos de cumplimiento según sea la problemática.

Una vez subsanadas las observaciones, de nueva cuenta el expediente final será presentado a Mesa de Control, quien procederá de conformidad a lo establecido en este acuerdo³⁰.

Acuerdo Número Veintidós. Demasías y Excedencias.

Otro de los acuerdos celebrados y por cierto muy importante dado que su temática se presente con frecuencia en la realidad de los núcleos agrarios es el número veintidós, referente a las Demasías y Excedencias, en el que se establece que los expedientes ejidales ingresados o que ingresarán al Registro Agrario Nacional, cuyos planos elaborados por el PROCEDE

³⁰ Ibid p. 12.

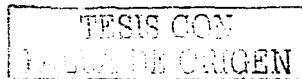


resulten con superficies mayores a los que amparan la Resolución Presidencial, Acta de Posesión y Deslinde y el Plano Definitivo o de Ejecución, deberán ser tratados de acuerdo al tipo de superficie de más de que se trate; es decir Demasía o Excedencia, mismos que en términos de éste acuerdo deben entenderse de la siguiente manera:

- a) "Por Demasía se considera a la superficie de tierra poseída en forma continua, quieta, pacífica y pública con título legalmente expedido y en extensión mayor a la que éste determina, pero que se encuentra dentro de los linderos señalados y por lo mismo, confundida en su totalidad con la extensión amparada.
- b) Por lo que hace a la Excedencia, ésta es el terreno poseído de forma continua, quieta, pacífica y pública, determinable e identificable fuera de los linderos que señala el título o documento legal que ampara la propiedad y que colinda con ésta"³¹.

De conformidad con lo anterior el procedimiento que se sigue para la determinación e identificación en los Planos Internos resultado del PROCEDE de las superficies de más, se tendrá que hacer según sea el caso y en tratándose de expedientes de nuevo ingreso al Registro Agrario Nacional, previo a la realización de la asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras, con la suficiente oportunidad para que se garantice la exhibición de los planos y la celebración de la Asamblea, de acuerdo a la normatividad establecida, deberán ser entregados al RAN el Plano Interno y la Carpeta Básica correspondiente, para que éste determine e identifique en su caso la superficie que resulte de más.

³¹ Ibid p. 12.



Cuando se trate de Expedientes ya ingresados al RAN, "posterior a la realización de la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras, una vez concluida la integración del expediente final y éste ya ha sido entregado al Registro.

En ambos casos, cuando la superficie señalada en el Plano Interno resultado del PROCEDE, sobrepase la superficie indicada en la Resolución Presidencial, Acta de Posesión y Deslinde y en el Plano Definitivo o el de Ejecución, a fin de determinar si se trata de una Demasía o de una Excedencia deberá observarse los siguientes lineamientos:

1.-Cuando el Plano Interno esté a escala diferente a la del Plano Definitivo o el de Ejecución, el INEGI entregará al RAN adicionalmente al Plano Interno, un plano correspondiente sólo al polígono que define los linderos del Plano Interno resultado de los trabajos de medición, plano que será elaborado a la escala en que se encuentre el Plano Definitivo o el de Ejecución del núcleo. A su vez el polígono que define los linderos del plano Interno, deberá confrontarse por el RAN, con el Plano Definitivo o el de Ejecución, debiéndose verificar gráficamente los correspondientes linderos que se expresan en los planos que se confrontan, así como con los respectivos linderos que se especifican en el Acta de Posesión y Deslinde, de tal comparación pueden resultar que las figuras y linderos de los planos que se confrontan coincidan aun cuando la superficie del Plano Interno sea mayor a la señalada en la Resolución Presidencial y el Plano Definitivo o el de Ejecución, por lo que en este caso la superficie de más que se determina resulta ser una Demasía, en este caso no es necesario ni procedente la identificación o achurado de la superficie adicional.

INSTITUTO NACIONAL
DE ESTADÍSTICA Y CENSO
FALSA DE ORIGEN

2.-Otra de las situaciones que se pueden dar con dicha comparación es que si al verificar los linderos correspondientes, a través de la confronta gráfica del Plano Interno con el Plano Definitivo o el de Ejecución, así como con los linderos señalados en el Acta de Posesión y Deslinde, se identifica una superficie fuera de los linderos que se señalan en el Plano Definitivo o el de Ejecución, ésta resulta ser una Excedencia³².

Por su parte el procedimiento para el Tratamiento de las Demasías se da de la siguiente forma:

A) Cuando los expedientes ejidales del PROCEDE que ingresa al Registro Agrario Nacional, en los cuales los Planos Internos sean dictaminados como Demasías, se inscribirán, certificarán y titularán independientemente de la superficie que resulte de más, siempre y cuando se cuente con todas las Actas Convenio de Identificación, Reconocimiento y Conformidad de Linderos debidamente requisadas. Igual tratamiento se le otorgarán a los expedientes que hayan sido suspendidos por haber presentado una Demasia mayor al diez por ciento de la superficie que señala la Resolución Presidencial, para lo cual previa satisfacción del procedimiento seguido a los expedientes de nuevo ingreso y a los ya ingresados al RAN, la Procuraduría Agraria solicitará nueva revisión e inscripción.

B) Para el caso de expedientes ejidales, cuyo Plano Interno haya sido inscrito en el RAN conteniendo superficie achurada, que en apego a este acuerdo se trate de una Demasia y ésta no haya sido considerada en la superficie que ampara el folio matriz, se hará del conocimiento de la Procuraduría Agraria para que ésta a su vez informe al núcleo la posibilidad

³² Ibid p. 14.

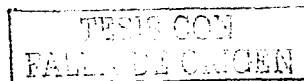


de regularizar la superficie achurada como propiedad del núcleo, distinguiéndose sobre éste particular los siguientes tres puntos:

El primero de ellos se da cuando en la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras, se hubiera acordado achurar la superficie en Demasia y no destinar ni asignar dicha superficie, se deberán realizar los trabajos complementarios requeridos (técnicos y documentales) y celebrarse una nueva Asamblea de Formalidades Especiales, en la cual se destine y asigne el área de referencia. Hecho lo cual, se solicitará al Registro Agrario Nacional la inscripción de los acuerdos de la asamblea y la expedición de los documentos respectivos.

El siguiente punto es cuando en la Asamblea referida en el punto anterior, se haya acordado achurar la superficie de Demasia y así mismo se hayan destinado y asignado las tierras correspondientes al área achurada. La Procuraduría Agraria Promoverá que el Comisariado en representación del núcleo, solicite al RAN nuevamente la inscripción de los acuerdos tomados en la asamblea y la expedición de los documentos que en derecho procedan.

El tercero se da cuando la Asamblea de referencia, también conocida como la ADDAT, se haya destinado y asignado toda la superficie resultado de los trabajos del PROCEDE y la superficie en Demasia se detectó posteriormente al ingresar el expediente ejidal al RAN, achurándose esa superficie y dejando pendiente su inscripción, certificación y/o titulación, será necesario que la Procuraduría Agraria promueva que el Comisariado respectivo en representación del núcleo, solicite al RAN nuevamente la inscripción de los acuerdos tomados en la asamblea y la expedición de los documentos que en derecho procedan. De igual manera en éste mismo



acuerdo se establece el tratamiento que deberá darse cuando se esté en presencia de una Excedencia. En este caso y cuando en los expedientes con Planos Internos que resulten con superficie en Excedencia hasta el diez por ciento se inscribirán y certificarán considerando la totalidad de la superficie resultado de los trabajos del PROCEDE, siempre y cuando se cuente con la asamblea Convenio de Identificación, Reconocimiento y Conformidad de Linderos, debidamente requisadas que garanticen y comprueben que el colindante o colindantes con las áreas de excedencia otorgaron fehacientemente su conformidad con relación a la identificación material a sus linderos.

Cuando se esté en presencia de expedientes de los núcleos con planos internos que resulten con superficie en excedencia mayor al diez por ciento, se inscribirá la totalidad de la superficie resultado de los trabajos de PROCEDE, y sólo será objeto de certificación la superficie amparada legalmente por la Carpeta Básica.

En aquellos casos, en que la excedencia resulte superior al diez por ciento de la superficie señalada en la Resolución presidencial y en el Plano Definitivo o el de Ejecución, el Registro Agrario Nacional deberá achurar y calcular en el Plano Interno dicha superficie, e indicarla en el área útil de dibujo en el Cuadro de superficie de Propiedad y en posesión.

Identificada la excedencia y satisfechos los requisitos del punto anterior, el Registro deberá reintegrar a la Procuraduría Agraria la Carpeta Básica y el Plano Interno para que ésta desde la exhibición de dicho plano y durante la ADDAT, informa al núcleo ejidal de la situación, tenga conocimiento suficiente y acuerde que la superficie en excedencia la detenta únicamente en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

posesión; sin que estas se consideren tierras propiedad del ejido hasta en tanto no sea regularizada ante la autoridad administrativa o jurisdiccional correspondiente.

La Procuraduría Agraria deberá vigilar y garantizar que en el Acta de la ADDAT, se contenga el acuerdo de conformidad y de reconocimiento de la asamblea, de que la excedencia sólo la detenta en posesión. Así mismo, se asiente de manera expresa la solicitud al Registro Agrario Nacional, para que éste inscriba la superficie total que tiene en posesión y certifique sólo la superficie legalmente amparada, requiriendo al RAN la expedición de una constancia de que la superficie excedente en posesión fue inscrita como tal, por lo cual no se emitirá certificado alguno en tanto no se haya regularizado a favor del núcleo la propiedad por la autoridad administrativa o jurisdiccional que conozca del asunto.

Así mismo la institución en comento (PA), presentará el expediente final, debidamente integrado al RAN, para su calificación, que de resultar positiva procederá a la inscripción de los acuerdos de la asamblea y a la emisión de los documentos que correspondan.

En caso de existir conformidad de linderos de superficie excedente, a fin de garantizar que el colindante o colindantes con las áreas en excedencias otorgaron fehacientemente su conformidad con relación a la identificación material de sus linderos, se deberán acompañar todas las Actas Convenio de Identificación, Reconocimiento y Conformidad de Linderos, en los términos que establecen los artículos 26 y 68 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares de acuerdo a los siguientes procedimientos:

TEMA CON
FALLA DE ORIGEN

I.- Tratándose de Ejidos o Comunidades, cuando al núcleo colindante se le afecte el polígono de las tierras que legalmente le pertenecen la conformidad deberá manifestarse mediante Asamblea de Formalidades Especiales.

II.- En caso de que con el acto de delimitación de tierras de un núcleo, no se modifique o afecte la poligonal del núcleo agrario colindante, será suficiente con que éste, por conducto de sus órganos de representación debidamente acreditados, manifieste su conformidad a través del Acta Convenio de Identificación, Reconocimiento y Conformidad de Linderos.

III.- Cuando se trate de núcleos ya certificados, con plano inscrito en el RAN, la conformidad requerida se comprobará con una copia del acta de la ADDAT certificada por el RAN y el respectivo plano. Siendo responsabilidad del RAN el cotejo técnico de los planos internos para evitar o detectar sobreposiciones.

En cuanto a este acuerdo se refiere, desde nuestro punto de vista el mismo está violando la importancia jurídica de los documentos básicos del núcleo de población en el caso de las excedencias ya que cuando ésta no rebase el diez por ciento de la superficie con la que resulte beneficiado el núcleo, sí se puede certificar, pero en caso contrario no se puede; atendiendo a esto, el cuestionamiento va en el sentido de saber o conocer cual es la base o el criterio jurídico para determinar que en el primer caso antes señalado si se certifique la excedencia y en el segundo caso se niegue. Dado lo anterior, se considera que la autoridades responsables del PROCEDA van más allá de lo que la Ley les permite, y lo que deben hacer es implementar el procedimiento para poder resolver apegado a derecho tal situación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Acuerdo Número Veinticinco. Parcelas con destino específico.

Pasando a otro acuerdo, el número veinticinco, denominado Parcelas con Destino Específico señala que "si por Resolución de Autoridad Competente, existen parcelas de ésta índole, las mismas deberán ser respetadas y certificadas a favor del núcleo ejidal. Así mismo si éstas no fueron creadas, la asamblea podrá o no constituir las"³³.

Acuerdo Número Veintiséis. Cuando la ubicación geográfica del núcleo ejidal sea diferente a la señalada en la resolución presidencial.

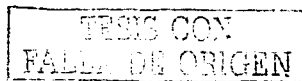
Por su parte el acuerdo número veintiséis señala, que "cuando la ubicación geográfica del núcleo ejidal sea diferente a la señalada en la Resolución Presidencial, se incluirá en los planos resultado del PROCEDE la ubicación geográfica real"³⁴.

Acuerdo Número Veintiocho. Núcleos agrarios certificados que soliciten apoyo técnico en el marco del PROCEDE.

Cabe hacer mención que el siguiente acuerdo es muy importante en cuanto a la ejecución del PROCEDE, toda vez que en el mismo se establecen criterios operativos mediante los cuales serán atendidos los núcleos agrarios certificados, que soliciten apoyo técnico en el marco del Programa, es el número veintiocho y señala que el Comité Operativo Estatal, "podrá autorizar la regularización de aquellas acciones agrarias de los núcleos ejidales, que por diversas causas se hubieren dejado fuera de la certificación mediante el PROCEDE; debiendo tomar en consideración que, el núcleo no deberá ser

³³ Ibid p. 20.

³⁴ Ibid p. 20.



contabilizado en las metas del Programa, pero si en cambio, los productos, superficie y beneficiados. Cuando no se haya delimitado y/o destinado alguna de las grandes áreas, por situaciones ajenas al núcleo peticionario, generándose con ello únicamente la emisión de certificados o títulos, deberá ser autorizada su atención mediante acuerdo emitido por el Comité Operativo Estatal, en el que se funde y motive la causa de su atención, notificando el mismo al Comité Operativo Nacional, cuidando que, cuando se trate de la emisión de títulos de solar urbano, sólo se autorizará la atención para núcleos agrarios evidentemente rurales, excluyendo por lo tanto, aquellos inmersos en mancha urbana³⁵.

En caso de que el requerimiento del núcleo agrario, sea en el sentido de parcelar tierras que previamente fueron destinadas y asignadas al uso común (cambio de destino), de realizar divisiones en parcelas o de solares o de incorporar al régimen ejidal superficies del dominio privado para efectos de su delimitación, destino y asignación, no es procedente autorizar su atención vía PROCEDE, en consecuencia el Comité Operativo Estatal, deberá comunicar al peticionario dicha determinación.

Acuerdo Número Treinta y Dos. Instrumentación del Sistema Interinstitucional de Catálogos Agrarios. (SICA)

Otro de los importantes acuerdos celebrados entre las instituciones participantes en la ejecución del programa es el número treinta y dos, en el que se hace referencia al Sistema Interinstitucional de Catálogos Agrarios (SICA), el cual constituye el compendio único y aprobado que integra e

³⁵ Ibid p. 21.



identifica el universo de ejidos, comunidades, colonias agrícolas y ganaderas, así como los poblados no constituidos legalmente.

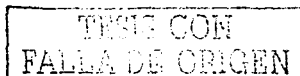
Acuerdo Número Treinta y Seis. Tratamiento en el marco del PROCEDE a los núcleos con acciones agrarias pendientes de resolver.

A su vez, el acuerdo número treinta y seis, define algunas de las actividades que se suscitan en la práctica al llevar a cabo la ejecución del PROCEDE, mismas que en ocasiones son desconocidas por los titulares del mismo, dichas actividades son las Actividades Jurisdiccionales Transitorias, las Actividades Jurídicas y por último las Actividades Administrativas.

Las primeras "son aquellas acciones agrarias pendientes de sentencia por parte de los Tribunales Agrarios, relativas a las acciones de restitución, dotación, ampliación, nuevos centros de población ejidal, así como reconocimiento y titulación de bienes comunales, que fueron puestos en estado de resolución por el Cuerpo Consultivo Agrario, señalando que conforme al concluido rezago agrario, dichos núcleos de población con las acciones ya señaladas que se encuentren pendientes de resolver, no podrán ser incorporados a los trabajos de regularización del PROCEDE y aquellos incorporados, deberán ser suspendidos del mismo.

Por otro lado, se podrán incorporar a los trabajos de regularización del PROCEDE, las acciones jurídicamente definidas de los núcleos; no obstante que cuenten con acciones de ampliación pendientes de resolución, las que deberán dejarse fuera de las gestiones"³⁶.

³⁶ Ibid p. 22.



Cuando se trate de regularizar mediante el PROCEDE, a aquellos núcleos de población con sentencia emitida por los Tribunales Agrarios, "respecto a las acciones de restitución, dotación, ampliación, nuevos centros de población ejidal y reconocimiento y titulación de bienes comunales, se deberá contar con su inscripción en el Registro Agrario Nacional, mismo que al efecto informará y expedirá las copias certificadas de los documentos básicos al Comité Operativo Estatal"³⁷.

Por lo que hace a las Actividades Jurídicas, el acuerdo señala que "se encuentran en esta situación aquellos núcleos que legalmente han culminado sus acciones agrarias de restitución, dotación, ampliación, nuevos centros de población ejidal y reconocimiento y titulación de bienes comunales, con Resolución Presidencial, pero que en contra de las mismas o de su ejecución, se interpuso Juicio de Amparo que pudiera estar en trámite, o bien, contar con sentencia ejecutoriada que no ha sido cumplida en sus términos por las áreas sustantivas responsables"³⁸.

Cabe puntualizar que los núcleos de población con las acciones antes referidas que se encuentren en esta situación, no podrán ser incorporados a los trabajos de regularización del PROCEDE, y aquellos incorporados, deberán ser suspendidos del mismo.

Por su parte, bajo el rubro de Actividades Administrativas, "se clasifican aquellas acciones agrarias de restitución, dotación, ampliación, nuevos centros de población ejidal y reconocimiento y titulación de bienes comunales, cuyos procedimientos concluyeron con Resolución Presidencial, que no han sido ejecutadas o que no cuentan con plano definitivo.

³⁷ Ibid p. 22.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A efecto de determinar la existencia de Actividades Administrativas, en las acciones agrarias de los núcleos, será necesario contar con los documentos básicos de cada una de ellas.

De igual manera, los núcleos de población con las acciones de restitución, dotación, ampliación, nuevos centros de población ejidal y reconocimiento y titulación de bienes comunales, señaladas con anterioridad, carentes de ejecución, tampoco podrán ser incorporados a los trabajos de regularización del PROCEDE, y los que lo estén, deberán ser suspendidos del mismo³⁹.

En el caso de que alguna acción de ampliación se encuentre con Resolución Presidencial publicada, pero no ejecutada, no será impedimento para incorporar las demás tierras del núcleo a los trabajos de regularización mediante el PROCEDE.

En éste acuerdo también se señala que todos aquellos núcleos de población, que sean regularizados mediante el PROCEDE, que tengan acción de ampliación en alguna de las actividades antes referidas (restitución, dotación, etcétera) tendrán que acordar expresamente su interés de que se requieran las acciones que jurídicamente se encuentran definidas, así como que, respecto de las que posteriormente se le pudieran otorgar por resolución, su regularización podrá ser a través del PROCEDE en la medida en que éste tenga los recursos y capacidad operativa disponible, o por cuenta propia, siendo requisito que, en la Asamblea de Información y Anuencia se establezca dicho acuerdo y se ratifique en la delimitación, destino y asignación de tierras.

³⁹ Ibid p. 23.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Invariablymente en tal caso, la Coordinación Agraria en la entidad será responsable de aportar en los senos de los Comités Estatales, las constancias de inexistencia de Juicios de Amparo y/o cumplimientos de ejecutorias, de todas las acciones agrarias resueltas mediante Resolución Presidencial de los núcleos programados para incorporación al PROCEDE.

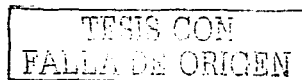
Cualquier núcleo de población que haya sido suspendido de conformidad con los términos que anteriormente establecía el acuerdo, podrán ser incorporados al PROCEDE⁴⁰, ajustándose a las disposiciones que al acuerdo señala.

Acuerdo Número Treinta y Siete. Alternativas de solución cuando no exista plano de ejecución.

En lo que respecta al acuerdo numero treinta y siete, éste señala que "en caso de que previa búsqueda no se localice el plano definitivo ni el de ejecución respecto a cualquier acción agraria, pero si exista Resolución Presidencial, Acta de Posesión y Deslinde, Carteras de Campo y/o Planillas de Construcción que permitan su elaboración y se cuente con la constancia fehaciente expedida por la Secretaría de la Reforma Agraria de que no existe juicio Constitucional o Jurisdiccional, acuerdos administrativos o investigaciones para mejor proveer, que hayan modificado o cuestionado el acto de ejecución de la autoridad administrativa, el Registro Agrario Nacional procederá a elaborar a partir de la información técnica contenida en los documentos referidos en el plano general solicitado por el PROCEDE.

³⁹ Ibid p.23.

⁴¹ Ibid p. 24.



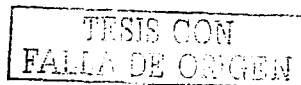
Cuando el Acta de posesión y Deslinde, las planillas de Construcción y Carteras de Campo no sean localizadas, se encuentren destruidas total o parcialmente, no sean idóneas o no permitan la elaboración del Plano General requerido para el PROCEDE, contándose con la constancia fehaciente referida en líneas anteriores, el Registro Agrario Nacional notificara dicha situación al Comité Operativo Estatal. En consecuencia la Procuraduría Agraria asesorara al comisariado respectivo a efecto de que solicite por escrito al RAN la elaboración del plano general correspondiente, el cual resultara de los trabajos de medición que se realicen por el INEGI en el marco del PROCEDE debiéndose contar con las Actas Convenio de Identificación y Reconocimiento de Linderos de todos los Colindantes.

El INEGI deberá proporcionar al RAN los archivos magnéticos con la información del perímetro de los polígonos necesarios para la elaboración del plano en cuestión⁴¹.

Acuerdo Número Treinta y Ocho. Núcleos agrarios formalmente parcelados.

Por su parte el acuerdo número treinta y ocho, establece que los núcleos agrarios que hayan sido formalmente parcelados conforme a la normatividad que estuvo vigente con anterioridad a la actual Ley Agraria, podrán ser incorporados al PROCEDE con fundamento en lo establecido por el artículo 56 de la Ley referida, en relación con los diversos 23 al 28 y 31 de la misma, que expresamente facultan a la Asamblea para determinar el destino de las tierras que nos están formalmente parceladas, por lo tanto para los ejidos que se encuentren en este supuesto, deberán observar los lineamientos.

⁴¹ Ibid p. 25.



Acuerdo Número Cuarenta. Delimitación parcial.

Este acuerdo establece que "jurídicamente la asamblea mediante acuerdo expreso, tiene la facultad de delimitar total o parcialmente las tierras propiedad del núcleo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 y demás relativos a la Ley Agraria y su Reglamento en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares. La Regulación Parcial, se debe entender como la exclusión de una acción agraria completa de la delimitación, destino y asignación de tierras que en apego a la Ley Agraria y su Reglamento acuerde a través de su asamblea un núcleo ejidal. En este sentido, procederá ésta Regularización, en aquellos núcleos que a través de su asamblea acuerden dejar fuera de la delimitación destino y asignación de tierras alguna acción agraria siempre y cuando se cumpla con los siguientes requisitos:

- 1.- Observar en términos del Acuerdo Interinstitucional número 36 a efecto de verificar, que la acción agraria a excluir, no se encuentre en alguna de las actividades señaladas en el mismo.
- 2.- Cuando se trate de núcleos agrarios que por imposibilidad física para la realización de los trabajos operativos o por conflictos de carácter social o político se tenga que excluir de la delimitación, destino y asignación de tierras una acción agraria completa a través de la Regularización Parcial, se deberá garantizar invariablemente que se cuente con las carpetas básicas debidamente integradas de todas las acciones agrarias que conforman las tierras ejidales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.- La Regulación Parcial de un núcleo ejidal, deberá ser acordada con base en un análisis interinstitucional en forma colegiada por el Comité Estatal del Procede, debiendo quedar constancia por escrito de dicho acuerdo y de la razón o causa que justifique plenamente tal acuerdo.

4.-La voluntad del núcleo ejidal de regularizar parcialmente sus tierras, se deberá manifestar por acuerdo de mayoría en la Asamblea de Información y Anuencia del Programa o en la Asamblea de Informa de la Comisión Auxiliar e invariablemente en la ADDAT. En la integración del quórum se deberán considerar también a los sujetos de derecho legalmente acreditados por la acción agraria que se excluye, debiendo quedar asentada la voluntad y acuerdo de Regularización Parcial en el Acta de Asamblea correspondiente.

5.- En caso de que antes de la realización de la asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras, fuese posible jurídica y operativamente incorporar a la regularización, la acción agraria que se había acordado excluir, esto podrá hacerse siempre y cuando no contravenga el Procedimiento General Operativo establecido.

6.- En el supuesto de que la causa que origina la Regularización Parcial, no se haya resuelto antes de la celebración de la asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras, la voluntad del núcleo ejidal de excluir de la delimitación, destino y asignación de las tierras la acción agraria correspondiente, se deberá establecer o ratificar por acuerdo de mayoría en el acta de ADDAT, en términos de un texto que indica los votos a favor, los votos en contra, las abstenciones, el fundamento legal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

las regularizaciones parciales hechas, las pendientes, y las que se harán por medio del PROCEDE.

7.- En el acta de la asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras, se deberá integrar la lista de los sujetos de derecho, precisando a quienes se les expedirán certificados y/o títulos, así como a los que por efectos de la Regularización Parcial no le serán expedidos certificados y/o títulos. Este punto se deberá considerar en el orden del día que se exprese en la convocatoria para la celebración de dicha asamblea.

8.- El RAN abrirá el Folio de Ejidos y Comunidades, e inscribirá según sea el caso, la superficie que resulte de los Planos Internos producto de los trabajos del PROCEDE, más aquella superficie correspondiente a las demás acciones agrarias excluidas de la delimitación, destino y asignación conforme a los documentos que legalmente amparen su propiedad, en observancia a lo dispuesto en el artículo cuarto transitorio de la Ley Agraria.

9.- En el caso de que posteriormente el núcleo agrario delimitado, parcialmente, solicite su reincorporación al PROCEDE, en virtud de haber solucionado la problemática en la acción o acciones agrarias no delimitadas, su regularización se atenderá por acuerdo del Comité Estatal, informando lo anterior al Comité Operativo Nacional.

No podrán ser objeto de Regularización Parcial, los núcleos que pretendan excluir acciones de Dotación, Restitución, Nuevos Centros de población o Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales, cuando la causa o motivo sea el ejercicio de acciones jurisdiccionales por terceros

TESIS COM
FALLA DE

ante Tribunales Agrarios o Federales competentes, que cuestionen el derecho específico de propiedad del núcleo que se trate.

La Regularización Parcial, no procederá en aquellos casos en los que la causa para excluir de la delimitación, destino y asignación de las tierras una acción agraria, sea la no localización, desconocimiento o controversia de linderos, ya que al efecto deberá aplicarse el acuerdo interinstitucional número diez o el procedimiento para la atención de controversias de linderos acordado interinstitucionalmente por la Procuraduría Agraria y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática⁴².

Como es de apreciarse, la primer parte de éste acuerdo se deriva y robustece de lo que por ley es facultada la Asamblea, lo demás viene a regular una situación específica dentro del núcleo agrario.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁴² Ibid p. 32.