



UNIVERSIDAD AMERICANA DE ACAPULCO
“EXCELENCIA PARA EL DESARROLLO”

FACULTAD DE DERECHO

INCORPORADA A LA

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
CON CLAVE DE INCORPORACIÓN 8852-09

**“EL PROBLEMA DE LAS EXCEDENCIAS
AGRARIAS EN MÉXICO; SUS
ANTECEDENTES Y LA IMPORTANCIA DE SU
REGULARIZACIÓN”.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

LÓPEZ RÍOS MARLON IVÁN

DIRIGIDA POR:

MTRO. JUAN CARLOS SIERRA AVILÉS





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.

Dedicatorias.

En virtud de que la presente tesis representa el clímax de una etapa de suma importancia en mi vida, como lo es la conclusión de mis estudios universitarios, y el inicio de un nuevo sendero, que se traduce en el ejercicio de mi carrera profesional, considero de gran importancia dedicar unas palabras a mis amados padres, don Martín López Ignacio y doña Sofía Ríos Ruiz; primeramente, por haberme otorgado la gracia de vivir; brindarme el calor de su amor; la dicha de su cariño, y por forjarme con sus enseñanzas para ser un hombre de bien; en segundo orden, por el incondicional e incuantificable apoyo que me brindaron para concluir con éxito todos mis estudios, entre los que se incluye, desde luego, mi carrera universitaria; además, quiero agradecerles los valiosos consejos y la guía moral que siempre me han brindado para ser mejor cada día. Son excepcionales.

De igual modo, dedico este trabajo a mi querido hermano Pedro, por darme la dicha de su compañía, apoyo y comprensión; además, porque constituye un motivo para dar siempre lo mejor de mí, a fin de ser un digno ejemplo a seguir en su formación profesional. También quiero ofrendar esta obra a mi hermanito Martín Alejandro, quien debido al gran cariño y amor que me transmite, siempre ha sido mi aliciente para no claudicar jamás. Estoy orgulloso de ser su hermano.

Finalmente, dedico el esfuerzo aquí vertido a mi país, México, por ser mi patria y porque además, es un honor haber nacido y crecido en esta tierra tan bella. Siempre procuraré hacer de él un lugar mejor para las generaciones venideras, pues es el deber de todo mexicano.

Agradecimientos.

Quiero expresar mi reconocimiento a mi alma mater, la Universidad Americana de Acapulco, pues en ella, a lo largo de mi formación universitaria, pasé gratos e inolvidables momentos; así también, hice míos los conocimientos que en sus aulas me fueron generosamente obsequiados.

Debo también manifestar mi gratitud para todos mis profesores, por la orientación y enseñanzas que me brindaron, y además, porque en todo momento estuvieron dispuestos a esclarecer mis dudas e incentivar mi aprendizaje.

Por último, deseo expresar mi más sincero agradecimiento a mis amigos y compañeros de trabajo, por la confianza que depositan en mí y la lealtad que siempre me han refrendado.

CONTENIDO.

	Pág.
Dedicatorias.	2
Agradecimientos.	3
Palabras preliminares.	8

CAPÍTULO PRIMERO.

Política de reparto agrario.	10
1.1 Introducción.	10
1.2 Evolución legislativa del derecho agrario.	11
1.2.1 Ley del 6 de enero de 1915.	11
1.2.2 Artículo 27 Constitucional de 1917.	12
1.2.3 Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920.	13
1.2.4 Decreto ley del 22 de noviembre de 1921.	14
1.2.5 Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922	14
1.2.6 Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927.	15
1.2.7 Decreto del 12 de enero de 1932.	16
1.2.8 Código Agrario de 1934.	16
1.2.9 Código Agrario de 1940.	19
1.2.10 Código Agrario de 1942.	20
1.2.11 Ley Federal de Reforma Agraria.	22
1.3 Procedimientos.	26
1.4 Constitución del ejido.	28
1.4.1 Radio legal de afectación.	31
1.4.2 Registro Público de la Propiedad.	32

1.4.3 Cláusula agraria.	32
1.4.4 Trabajos técnicos informativos.	33
1.4.5 Primera instancia.	33
1.5 Segunda instancia.	34
1.5.1 Ampliación.	35
1.5.2 Nuevo centro de población ejidal.	35
1.6 La comunidad.	36
1.7 Terminación del reparto agrario.	39

CAPÍTULO SEGUNDO.

El programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE).	47
2.1 ¿Qué es el programa PROCEDE?	47
2.2 Objetivos del programa PROCEDE.	47
2.3 ¿Por qué y para qué el programa PROCEDE?	48
2.4 Marco normativo del programa PROCEDE.	50
2.5 Instituciones que participan en el programa PROCEDE.	51
2.5.1 La Secretaría de la Reforma Agraria en la ejecución del programa PROCEDE.	52
2.5.2 La Procuraduría Agraria en la implementación del programa PROCEDE.	52
2.5.3 El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en la instrumentación del programa PROCEDE.	53
2.5.4 El Registro Agrario Nacional, su participación en el programa PROCEDE.	53

2.5.5 Otras instituciones que coadyuvan en el desarrollo del programa PROCEDE.	53
2.6 Procedimiento general del programa PROCEDE.	54
2.7 Clasificación de las tierras del régimen agrario.	57
2.7.1 Tierras de asentamiento humano.	59
2.7.2 Tierras de uso común.	60
2.7.3 Tierras parceladas.	61
2.8 Tierras con destino específico.	61
2.8.1 Parcela escolar.	62
2.8.2 Unidad agrícola industrial para la mujer.	63
2.8.3 Unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud.	64
2.9 Acuerdo que declara la conclusión del programa PROCEDE.	65
2.10 Programa del Fondo de Apoyo a Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR).	70

CAPÍTULO TERCERO.

Las tierras excedentes.	71
3.1 Excedencia.	72
3.2 Concepto de tierra excedente.	72
3.3 Características de las tierras excedentes.	72
3.4 Perspectiva constitucional del problema de las. excedencias, desde el marco del principio de seguridad jurídica, y su trascendencia desde el punto de vista del derecho internacional de los derechos humanos.	73
3.5 El acceso a la justicia.	90
3.6 La Procuraduría Agraria como ombudsman agrario.	101
3.6.1 Procedimiento de quejas ante la Procuraduría Agraria.	105

3.6.2 Recomendaciones de la Procuraduría Agraria.	106
3.7 Investigación del origen de las tierras excedentes y su regularización.	107
3.8 Necesidad de incorporar las tierras excedentes al régimen ejidal y/o comunal.	115
Conclusiones.	122
Propuestas.	124
Fuentes de investigación.	130

Palabras preliminares.

Aun cuando el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reformó el 6 de enero de 1992, mediante el cual se creó una nueva cultura jurídica e instituciones agrarias con objeto de responder a las necesidades y demandas de los campesinos; así como para enfrentar la nueva realidad económica y social de México, para acceder a la modernización del sector rural y elevar la producción al aprovechar los recursos naturales, a fin de reactivar el crecimiento en todos sus ordenes para beneficiar a los productores y en general a la ciudadanía de nuestro país.

Con los expuestos elementos de conocimiento referente a la finalidad de la reforma en comentario, consideramos de total importancia hacer algunas reflexiones sobre lo que ha sido la política de reparto agrario en México, pues a partir de ello se ha generado la propiedad social, conformada por los ejidos y comunidades.

La reforma constitucional y legal como todo proceso histórico-legislativo, modificó el paradigma anterior para dar paso a otra etapa con el objetivo de dar certeza jurídica en la tenencia de la tierra, para revertir el minifundio y fraccionamiento en el campo mexicano que se tenía durante las últimas décadas, con la finalidad de reactivar la producción para hacer rentable el campo y facilitar la inversión en dicho rubro. Por tanto, es preciso tomar en cuenta el pasado inmediato de la llamada propiedad social para comprender cada uno de los sucesos y estar en condiciones de fundar la presente investigación, cuyo tema hemos denominado: “El problema de las excedencias agrarias en México; sus antecedentes y la importancia de su regularización”.

En consecuencia, es menester que en los siguientes apartados se haga una referencia somera a las acciones agrarias de tierras, en razón que constituyen aproximadamente el 53.5% del territorio nacional que ostentan los ejidatarios, comuneros y posesionarios en virtud de que se les han asignado parcelas y tierras de uso común; sin embargo, detentan tierras que no están amparadas con los documentos fundamentales o carpeta básica de los ejidos o comunidades a los que pertenecen; este problema se detectó al implementarse el programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos –PROCEDE–, como consecuencia de la modificación realizada en 1992, al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; dicho programa se realizó por la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) con objeto de dar mayor seguridad jurídica a la tenencia de la tierra en el sector agrario, toda vez que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, hizo la demarcación de los terrenos ejidales y comunales, mismo que culminó el 17 de noviembre de 2006.

El 11 de junio de 2007, se inició el Programa de Fondo de Apoyo a Núcleos Agrarios sin Regularizar –FANAR– para continuar con la medición, certificación y titulación de las tierras de los ejidos y comunidades, el cual terminó el 30 de noviembre de 2012.

Aunado a lo anterior, a manera de premisa a demostrar, es preciso dejar establecido que en el presente trabajo de investigación se aborda el problema de las tierras excedentes en los ejidos y comunidades desde el marco del principio de seguridad jurídica y su trascendencia en el ámbito de los derechos humanos; la investigación del origen de las mismas, así como su regularización e incorporación a la propiedad social de los núcleos agrarios.

CAPÍTULO PRIMERO.

Política de reparto agrario.

1.1 Introducción.

Lo atinente a la distribución y tenencia de la tierra se remonta a los orígenes de nuestra patria. No hay que olvidar que antes de la conquista, los diferentes grupos étnicos que ocupaban nuestro territorio tenían un sistema organizado de explotación de tierra, actividad fundamental para su subsistencia. Este sistema de tenencia fue alterado con la llegada de los españoles y conforme el país evolucionó, desde la Colonia hasta lograr la independencia, después durante la Reforma y luego como resultado de la Revolución, hasta nuestros días, la cuestión agraria adquirió un perfil singular, creándose de esta manera el derecho agrario mexicano¹.

La cita bibliográfica pone de relieve la integración del sistema agrario a partir de la propiedad indígena que transitó por las diversas etapas de nuestra historia hasta llegar al siglo XX, que dio nacimiento al denominado Derecho Social, en el cual quedan comprendidos los derechos de la clase campesina. Estos acontecimientos motivaron reformar el artículo 27, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fecha 6 de enero de 1992.

Con los expuestos elementos de conocimiento, referente al origen y conformación de la propiedad social, es menester referir *grosso modo* el surgimiento y evolución de las acciones agrarias contempladas en la

¹ Gómez de Silva Cano, Jorge J, Tratado de la Justicia Agraria en México, Editorial Porrúa, S. A., México, D. F., 202 p. 15.

derogada Ley Federal de Reforma Agraria, mediante las cuales fue posible dar continuidad a las disposiciones jurídicas que impulsaron la política del reparto agrario a partir de la Ley del 6 de enero de 1915, así como en los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942, respectivamente.

1.2 Evolución legislativa del derecho agrario.

1.2.1. Ley del 6 de enero de 1915.

Es preciso resaltar someramente que en la exposición de motivos del Decreto de 6 de enero de 1915, expedido por Venustiano Carranza, como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo y Jefe de la Revolución, se declararon nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856. Esta disposición no se limitó a devolver a los pueblos las tierras que les habían pertenecido, sino que, se amplió el concepto tradicional de justicia, concebido como la acción de dar a cada quien lo suyo; determinó el otorgamiento de la tierra vía dotación, para quienes no pudieran obtener la restitución y carecieran de ellas, incluso se autorizó la expropiación por cuenta del Gobierno, de los terrenos que fueran suficientes para ese efecto, tomándolos de los colindantes a los pueblos que los solicitaren².

Tales referencias, expresan el reclamo de justicia de los campesinos para que sus tierras les fueran restituidas o quienes no tuvieran se proveyera la dotación correspondiente con objeto de pulverizar el acaparamiento y abuso de los hacendados. A partir de este movimiento se

² Ibid., p. 72.

inició el proceso de reforma agraria que ha transitado por diversas etapas con la finalidad de entregar tierra a los desposeídos, para tal efecto se produjeron una serie de ordenamientos legales con las consabidas reformas al artículo 27 Constitucional, algunas de tales disposiciones referiremos en los siguientes apartados.

1.2.2. Artículo 27 Constitucional de 1917.

Dicho artículo ha sido modificado en diversas ocasiones. En el texto original se establecía el derecho de los pueblos a recibir tierras mediante la adquisición de propiedades particulares, incluso se consideró como de utilidad pública, por lo que la vía idónea para ello era la expropiación – párrafo tercero–; se ratificaba el contenido y acciones de reparto realizadas al amparo de la Ley del 6 de enero de 1915, especialmente las referidas a restituciones a favor de comunidades. Se ordenaba la dotación de predios a los núcleos de población que carecían de ello como una forma de encauzar la redistribución de tierras, pero sin afectar la propiedad particular, entendida en su versión moderna de simple despojo. Sólo serían afectadas, previo procedimiento legal a su venta, los excedentes que los estados determinaran, así como aquellos terrenos que fuesen declarados expropiables previa indemnización³.

Sobre el particular es dable comentar que el precepto constitucional de referencia, desde la perspectiva del derecho agrario se ha ajustado a las necesidades evolutivas del sector campesino para establecer mecanismos legales de proveerles tierra a fin de generar la subsistencia alimentaria y

³ Rivera Rodríguez, Isaías, El Nuevo Derecho Agrario Mexicano, Editorial McGRAW-HILL Interamericana Editores S.A. de C.V, México, 1994 p. 90.

seguridad documental; lo anterior, constituye el punto medular de la constitución de la denominada propiedad social.

1.2.3 Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920.

Se refiere al derecho a la restitución y dotación que tienen los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades. En ella se denomina oficialmente ejido a la tierra dotada a los pueblos. Con esta ley se ordenaron y sistematizaron las numerosas circulares que se habían expedido sobre la materia, se introdujeron criterios para calcular la extensión de la unidad de dotación y se establecieron ciertos principios de organización de las autoridades agrarias. También se destaca la declaración de utilidad pública, de la dotación de predios y el derecho a la indemnización del propietario de la tierra afectada por la vía que en este caso se denomina expropiación agraria⁴.

La normatividad en cita reviste importancia histórica, en virtud que aglutina las disposiciones relativas a la cuestión agraria; máxime, que dio relevancia al término ejido al considerarlo como la superficie de tierra entregada a los poblados, así también estableció la manera de determinar la superficie parcelaria, lo que consideramos un gran acierto porque a partir de dicha delimitación se daba una distribución de la unidad de dotación más equitativa a los beneficiarios. También, es trascendente lo atinente a la organización de las autoridades, toda vez que tal cuestión confirió a éstas atribuciones para el adecuado cumplimiento de la ley en comentario. En cuanto a la indemnización de los propietarios afectados en sus predios por motivo de expropiación para dotárselos a los núcleos agrarios, es un acto

⁴ Id.

que el Gobierno utilizó en ese tiempo para satisfacer las necesidades de los solicitantes de tierras, previo el procedimiento y pago respectivo a los afectados.

1.2.4 Decreto Ley del 22 de noviembre de 1921.

Mediante esta disposición se abrogó la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920, se ratificó la incorporación de la Ley del 6 de enero de 1915 al texto del artículo 27 Constitucional y se otorgaron facultades expresas al Ejecutivo para reglamentar las disposiciones agrarias a fin de facilitar la resolución de los problemas del sector; se establecieron las procuradurías de pueblos en cada entidad federativa con objeto de ofrecer patrocinio gratuito en relación con las gestiones de dotación y restitución de ejidos⁵.

Tales referencias, constituyen los antecedentes de la adecuación de nuevos ordenamientos y la conformación de instituciones para lograr los objetivos contemplados en el decreto que nos ocupa.

1.2.5 Reglamento Agrario del 10 de abril de 1922.

Esta normatividad se limitó a reglamentar la parte adjetiva de las dotaciones y restituciones de tierras, y dejó el artículo 27 constitucional como el precepto sustantivo en la materia, razón por la que se entiende la gran producción de disposiciones, circulares y decretos aclaratorios que se generaron en esa época⁶.

⁵ Ibid., 91.

⁶ Id.

De acuerdo con lo anotado en el apartado inmediato, es preciso resaltar que la reglamentación de que se trata, fue creada para regular de forma más precisa las acciones agrarias de mérito en las determinaciones que al efecto se emitieran.

1.2.6 Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927.

Esta ley contiene aspectos procedimentales, entre los que destaca el relativo a la pequeña propiedad y la propiedad inafectable, que determina las superficies inafectables para dotación: ciento cincuenta hectáreas de cualquier calidad y hasta dos mil hectáreas de agostadero, en términos generales. Ratifica el derecho de los poblados para recibir tierras por dotación y por restitución, en cuyo primer caso se tomarían de las excedencias de los predios particulares considerados como inafectables; también contempla la existencia del procurador de pueblos y su participación procesal como representante; la inscripción de las resoluciones presidenciales respecto de acciones de dotación y restitución ante el Registro Público de la Propiedad en calidad de títulos de propiedad, lo que constituía un antecedente del reconocimiento constitucional pleno a la propiedad de los núcleos de población sobre sus tierras⁷.

Respecto de la referida cita podemos apreciar que alude entre otros tópicos a la pequeña propiedad y al monto de las superficies inafectables. Asimismo, al derecho de los poblados para recibir tierras por dotación y por restitución expresado a través de las resoluciones presidenciales que para su debida publicidad se ordenaba su inscripción ante el Registro Público de

⁷ Ibid., pp. 91 y 92.

la Propiedad en calidad de títulos con reconocimiento con pleno valor jurídico para los núcleos agrarios. Estos antecedentes conforman la historia legislativa en el agro mexicano, cuyo estudio es preciso llevar a cabo para comprender el desenvolvimiento que se ha gestado en la materia agraria.

1.2.7 Decreto del 12 de enero de 1932.

Por su relación cronológica, es importante mencionar el decreto que reformó el artículo 10 de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, considerada como ley constitucional vigente, expedido el 12 de enero de 1932, mediante el cual se inició la radicalización del proceso agrario porque despojaba totalmente de medios de defensa ordinarios y extraordinarios a los propietarios afectados por dotaciones y restituciones⁸.

Lo anotado en el párrafo inmediato, permite deducir que en la época de la vigencia del decreto aludido, se dio máxima apertura a las acciones agrarias en detrimento de los propietarios afectados a quienes se les privó de las estrategias legales para que los juicios respectivos culminaran con celeridad. Sobre este punto apreciamos que se vulneró el derecho de defensa de las personas que sufrieron un menoscabo en su propiedad.

1.2.8 Código Agrario de 1934.

El Presidente Abelardo L. Rodríguez, el 22 de marzo de 1934, expidió el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos y se publicó el 12 de abril del mismo año, el cual consta de ciento setenta y ocho artículos y siete transitorios, divididos en diez títulos, con veintidós capítulos.

⁸ Ibid., p. 92.

El Título Primero del Código Agrario, establece disposiciones preliminares.

El Título Segundo regula disposiciones comunes para los procedimientos de restitución y dotación de tierras y aguas, prevé que en los casos en que se solicitara la restitución, se instauraría simultáneamente la vía de dotación para el caso en que aquella fuera improcedente.

El Título Tercero contiene disposiciones en materia de dotación e indica la afectabilidad de las fincas que se encontraran dentro de un radio de siete kilómetros del poblado solicitante. Asimismo, señala entre otros aspectos el monto y calidad de las tierras. Regula la pequeña propiedad y las propiedades, obras y cultivos que se considerarían inafectables; reitera como superficie no sujeta de afectación para fines agrarios la que no excediera de 150 hectáreas de riego o trescientas hectáreas de temporal, dispone que podrán reducirse a cien y doscientas hectáreas, respectivamente, en el caso de que las fincas se encontraran dentro del radio de afectación de los poblados solicitantes. También se declararía inafectable la superficie de trescientas hectáreas dedicadas a cultivos especiales.

El Título Cuarto refiere el procedimiento de dotación de tierras, establece los lineamientos para su tramitación ante las Comisiones Agrarias Mixtas, la expedición del mandamiento de los Gobernadores, de las resoluciones presidenciales y la ejecución de dichos fallos. También contempla el procedimiento de ampliación de ejidos.

El Título Quinto trata de las dotaciones de agua.

El Título Sexto introduce la creación de nuevos centros de población agrícola, como una alternativa para aquellos grupos que no pudieran obtener la dotación o ampliación de ejidos.

El Título Séptimo reglamenta la operación del Registro Agrario Nacional, al establecer que las inscripciones realizadas en esta institución y las constancias que expidiera, harían prueba plena en el juicio y fuera de él.

El Título Octavo contempla el régimen de propiedad agraria.

En el Título Noveno abarca las responsabilidades y sanciones generales de los funcionarios y empleados que intervinieran en la tramitación de los expedientes agrarios.

El Título Décimo comprende disposiciones generales como las relativas a la nulidad de fraccionamiento para afectación agraria; la adjudicación de tierras al interior de los núcleos, previo fraccionamiento⁹.

De lo que se colige que, el cuerpo de leyes citado constituyó un gran avance legislativo al reglamentar las acciones agrarias de restitución, dotación, creación de nuevos centros de población agrícola, entre otros aspectos interesantes que permitieron entregar a los núcleos de población tierras con la finalidad que los campesinos y su familia mejoraran su nivel de vida en el agro mexicano.

Adicionalmente, se estima oportuno comentar que este código tiene el mérito de ser el primero en ese tipo en México como resultado de las

⁹ Gómez de Silva Cano, Jorge J, op. cit., pp. 103 a 105.

reformas del artículo 27 Constitucional; en dicha normatividad se agruparon disposiciones contenidas en diversas leyes y decretos lo que a la postre permitió mejorar los procedimientos de las acciones agrarias.

1.2.9 Código Agrario de 1940.

El Presidente Lázaro Cárdenas, mediante decreto del 23 de septiembre de 1940, publicado en el Diario Oficial el 29 de octubre siguiente, expidió un nuevo Código Agrario, integrado por trescientos treinta y cuatro artículos, distribuidos en siete libros, veintiún secciones y veintinueve capítulos, así como seis artículos transitorios.

El Libro Primero del Código Agrario de referencia, se refiere a la organización y competencia de las autoridades y los órganos agrarios.

El Libro Segundo establece entre otros tópicos las disposiciones generales y específicas de los procedimientos de restitución de tierras y aguas. El Libro Tercero regula los procedimientos de las diferentes acciones agrarias. El Libro Cuarto se refiere al procedimiento de nulidad de fraccionamientos simulados. El Libro Quinto lo relativo a los bienes comunales. El Libro Sexto indica la integración y funcionamiento del Registro Agrario Nacional. El Libro Séptimo menciona las sanciones en materia agraria y de las responsabilidades de las autoridades y órganos agrarios¹⁰.

Al respecto es menester referir que el Código Agrario de 1940 reproduce muchas disposiciones que el Código Agrario de 1934 contenía;

¹⁰ Ibid., pp. 108 a 112.

también incorporó innovaciones como la unidad individual de dotación; asimismo, aclara lo referente a la parcela y solar; impone que se dé más agilidad a los procedimientos agrarios en las diferentes acciones al estar mejor ordenadas las hipótesis normativas, entre otros aspectos como introducir otras instituciones para mejorar el servicio de los sujetos agrarios.

1.2.10 Código Agrario de 1942.

Por decreto de 30 de diciembre de 1942, publicado el 27 de abril de 1943, el Presidente Manuel Ávila Camacho expide un nuevo Código Agrario, integrado por trescientos sesenta y dos artículos, distribuidos en cinco libros, doce títulos, dos secciones y cuarenta y dos capítulos, así como cinco artículos transitorios.

El Libro Primero del Código Agrario de mérito, establece la organización y competencia de las autoridades y órganos agrarios ejidales.

El Libro Segundo, contiene en lo esencial la redistribución de la propiedad agraria, contempla las acciones de restitución y dotación de tierras y aguas, así como a la capacidad de los núcleos de población para obtener dichas acciones, se regulan también los bienes afectables y la forma en que debían efectuarse los fraccionamientos de los predios para evitar su afectación, así como los casos de nulidad de fraccionamientos.

El Libro Tercero reglamenta medularmente el régimen de propiedad y explotación de los bienes ejidales y comunales, por lo que establece los derechos de uso y aprovechamiento de las tierras y aguas que se concedieran a los núcleos agrarios; reitera las calidades de inalienabilidad,

imprescriptibilidad, inembargabilidad e intransmisibilidad de los derechos sobre la tierra y los bienes agrarios y se refrenda la inexistencia de los actos tendientes a privar parcial o totalmente de sus derechos a los núcleos. Se establecen las causas de pérdida de los derechos de los núcleos sobre sus tierras. Se señalan los casos de procedencia de la fusión y división de ejidos; también reglamenta el derecho del ejidatario a designar sucesores entre aquellas personas que dependían de él, aunque no fueran sus parientes y determina que al no haber sucesores o cuando los herederos renunciaren a sus derechos, se dejarían tales derechos a la asamblea para que ésta determinara a quien se adjudicarían, conforme al orden de preferencia establecido en el propio Código. Por otra parte, se regula la constitución de la zona de urbanización de los núcleos agrarios; lo atinente a la parcela escolar; la expropiación de terrenos ejidales y comunales; el régimen fiscal.

El Libro Cuarto relativo a los procedimientos de las diversas acciones agrarias; lineamientos relativos al Registro Agrario Nacional. El Libro Quinto trata de las sanciones en materia agraria y comprende las responsabilidades en que podrían recurrir las autoridades públicas y los órganos agrarios y empleados que intervenían en la tramitación de los expedientes¹¹.

Esta normatividad comprende un conjunto de disposiciones relativas a la materia agraria aplicable dentro del ámbito de su vigencia y que aún es de consulta para constatar la legalidad de los actos que conforme a la misma se realizaron; además, como antecedente legislativo en la investigación sobre diferentes temas de carácter agrario.

¹¹ Ibid., pp. 114 a 120.

1.2.11 Ley Federal de Reforma Agraria.

El Presidente Luis Echeverría Álvarez, mediante decreto del 22 de marzo de 1971, publicado el 16 de abril del mismo año, expidió la Ley Federal de Reforma Agraria, compuesto por cuatrocientos ochenta artículos, distribuidos en siete libros, diecisiete títulos y sesenta y tres capítulos, así como ocho artículos transitorios.

El Libro Primero de la Ley Federal de Reforma Agraria se refiere a las autoridades agrarias y al cuerpo consultivo agrario.

El Libro Segundo, relativo al ejido, al que le reconoce junto con la comunidad personalidad jurídica, regula entre otros aspectos a los órganos de representación de los núcleos agrarios como son: los comités particulares ejecutivos quienes se integran por los campesinos solicitantes de las diversas acciones de tierras por dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población; así como las asambleas generales, los comisariados ejidales o comunales y los consejos de vigilancia; distingue los tipos de asambleas, según la naturaleza de sus decisiones, en ordinarias mensuales, extraordinarias y de balance y programación, se establecen los requisitos de validez de cada una de ellas, de sus convocatorias y actas relativas, la votación de los acuerdos; la organización interna de los núcleos agrarios y los derechos agrarios individuales, dispone la distribución de los bienes de los ejidos y comunidades, su tipo de explotación, colectiva o individual, las causales de suspensión y pérdida de los derechos individuales o colectivos sobre la tierra; el orden de preferencia para la adjudicación de derechos agrarios; la sucesión de los derechos en caso de fallecimiento del titular; se reglamenta la constitución de zonas urbanas; la

asignación de parcela escolar y de la unidad agrícola industrial para las mujeres campesinas que no fueren ejidatarias; el régimen fiscal de los ejidos y comunidades, establece como único gravamen para los núcleos agrarios el pago del impuesto predial correspondiente; también se prevé el procedimiento de división y fusión de ejidos; se incluye la expropiación de bienes ejidales y comunales.

El Libro Tercero, establece la organización económica del ejido; así como la obligación de las dependencias y organismos gubernamentales de coordinarse en el desarrollo de los programas relativos a la reforma agraria, conforme a los lineamientos que dictara el Presidente de la República; declaración de igualdad jurídica entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, cuando sus predios fueran equivalentes en superficie a la unidad mínima de dotación ejidal; asimismo, se previene que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, emitiría las normas para la organización de los ejidos; además, se da preferencia a la explotación colectiva, incluso sobre la distribución de parcelas, se establece la conversión a aquel sistema de organización, aun cuando los núcleos se encontraran fraccionados y se dejaba dicha determinación a la asamblea general; se disponen los mecanismos para la asociación de los ejidos y comunidades con terceros, para la explotación y aprovechamiento de sus tierras y recursos que no estuvieran destinados a la agricultura, ganadería o forestales, principalmente para el desarrollo industrial y comercial, o para la actividad turística, pesquera o minera, previo acuerdo de la asamblea y aprobación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. También se contempla la asociación de dos o más ejidos o comunidades, instruyendo a las dependencias y organismos gubernamentales de incluir en sus programas de organización y desarrollo, asistencia técnica y créditos a las

uniones de ejidos y comunidades; se permite a los núcleos agrarios constituirse en diferentes tipos de organismos y asociaciones, como cooperativas, sociedades, uniones o mutualidades.

El Libro Cuarto, alude a las diversas acciones de reparto de tierra, bosques y aguas, es decir, la restitución, el reconocimiento y titulación de bienes comunales, la dotación y ampliación, así como la creación de nuevos centros de población ejidal. También refiere los casos de inafectabilidad de las tierras y sobre los bienes afectables para fines agrarios; establece medidas para evitar el latifundismo, los casos de nulidad de fraccionamientos de los terrenos propiedad particular y la procedencia de su afectación. Además, contempla entre otros aspectos la capacidad de los núcleos para solicitar tierras, así como la capacidad individual para obtener unidad de dotación ejidal con una superficie mínima de diez hectáreas de riego y sus equivalencias en otras calidades de tierra de cultivo, de agostadero y de monte.

El libro quinto alude esencialmente a los procedimientos agrarios e indica las disposiciones relativas a cada uno de ellos.

El sexto se refiere al Registro Agrario Nacional como en el Código Agrario de 1942. Una innovación resultó la obligación de llevar a cabo la anotación marginal de las escrituras inscritas en el Registro Público de la Propiedad, de las acciones agrarias emprendidas.

El libro séptimo, alude a la responsabilidad en materia agraria, establece los delitos, faltas y sanciones en que podrían ocurrir las diferentes autoridades agrarias por violaciones de la propia Ley y sus ordenamientos¹².

De lo que se colige que, el ejido y la comunidad se han constituido en la columna vertebral del derecho agrario a través de las adecuaciones legales que hemos comentado, lo cual ha dado nacimiento a la propiedad social en México, pues durante un lapso de casi ochenta años se llevó una política de reparto de tierras (de 1915 hasta febrero de 1992), mediante las siguientes acciones: restitución, dotación, ampliación de ejido o creación de nuevo centro de población que en su mayoría culminaron con resoluciones presidenciales que ordenaron la afectación agraria cuando el pequeño propietario sin motivo justificado hubiere abandonado el trabajo de la tierra o la superficie excediera los límites permitidos por la ley.

A mayor precisión cabe enfatizar que, el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos antes de la reforma de 1942, como la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, en lo conducente, señalaban que los núcleos de población que carecieran de tierras, bosques o aguas o que no las tuvieran en cantidad suficiente, podrían solicitarlas y, en su caso, ser beneficiados por alguna de las acciones mencionadas en el párrafo anterior.

En otro aspecto, es dable comentar que en nuestro país se dio prevalencia a la cuestión agraria para satisfacer las necesidades de los hombres y mujeres del campo, a través de una distribución más equitativa de la tierra, si tomamos en cuenta que crearon 27,399 ejidos y 2,572

¹² Ibid., pp. 123 a 131.

comunidades, en una superficie de 103' 286,659 millones de hectáreas de suelo social (ejidos y comunidades). Propiedad que ha permitido históricamente desde la época de los aztecas, el uso y disfrute de las tierras, sin que pudiera disponerse libremente del bien¹³.

Relacionado con ello, resulta pertinente comentar que la tierra otorgada por el Estado de manera gratuita a quienes reunieran los requisitos de capacidad individual y colectiva regulados en los Códigos Agrarios, de 1934, 1940 y 1942 o la Ley Federal de Reforma Agraria, no podía bajo ninguna circunstancia disponerse, toda vez que se sancionaba con la privación de derechos agrarios. Cabe mencionar que el artículo 52 de la legislación mencionada en último término, estableció en el primer párrafo lo siguiente: *"...Los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles y por tanto, no podrán, en ningún caso ni en forma legal alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Serán inexistentes las operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo en contravención de este precepto"*.

1.3 Procedimientos.

En Derecho Procesal Agrario hay pluralidad de procedimientos, debido que unos son verdaderos juicios al existir controversia dilucidada ante autoridades y órganos agrarios, como es la acción de restitución, la de dotación, las privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios, la primera instancia de conflicto por límites comunales, la nulidad de

¹³ <http://www.pa.gob.mx/publica/pa070806.htm>.

fraccionamiento, la creación de nuevos centros de población cuando se finca en terrenos afectados, y lo fueron las permutas de bienes ejidales por bienes de particulares; una segunda categoría de procedimiento son de tipo administrativo agrario, porque el Ejecutivo Federal aplica la ley, sin disputas entre las partes, tal es el caso de la expropiación de bienes ejidales y comunales, la inafectabilidad agrícola, ganadera y agropecuaria, los decretos-concesión de inafectabilidad ganadera, la división de ejidos, las permutas entre ejidos o ejidatarios, la confirmación de posesión de bienes comunales y su titulación, el reconocimiento de títulos de bienes comunales, la modificación o rectificación de fondo de inscripciones del Registro Agrario Nacional, la modificación de derechos de usuarios en aguas federales; tercera categoría fueron los procedimientos mixtos, aquellos que se desenvolvían parte frente a Tribunales y magistraturas agrarios, con las características del Derecho Procesal Social, pero también se desarrollaban ante autoridades judiciales y las normas que regían a éstas; ejemplo, la segunda instancia en el conflicto por linderos comunales que, por inconformidad con la propuesta presidencial, los interesados interponían ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁴.

Tales referencias, ponen de relieve que el proceso social agrario se llevaba a cabo mediante la pluralidad de procedimientos; lo anterior, debido a la lucha entre los intereses individuales, sociales y públicos que se desarrollaron paralelamente a la historia legislativa agraria y de la propia Reforma Agraria, pues tales disposiciones otorgaron competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer el juicio de inconformidad, ello cuando un poblado no aceptara la resolución del

¹⁴ Chávez Padrón Martha, *El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos*, Editorial Porrúa, S. A., México, D. F., 1986, pp. 88 a 89.

Ejecutivo Federal, como se deduce del artículo 379¹⁵ de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria. En este sentido, consideramos pertinente apuntar que la referida autora en su obra “*El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos*”, pone de manifiesto el sentido social que caracteriza este derecho sin que soslaye comentar lo atinente al compromiso legal, social y político por parte del Estado, respecto del sector campesino.

1.4 Constitución del ejido.

El ejido es un sistema de tenencia que se creó en México como resultado de la Revolución Mexicana para garantizar que la población rural más necesitada tuviera acceso a tierra para cultivar y vivienda. El reparto agrario se extendió por sesenta y dos años y se entregaron más de 100 millones de hectáreas de tierra cultivable en el país. El sector social está formado por 4.1 millones de sujetos agrarios que están distribuidos entre ejidos y comunidades. El sistema de tenencia en el ejido incluye tierra parcelada, tierra de uso común y solares urbanos¹⁶.

De lo que se colige que, el ejido ha sido el eje rector del sector agrario de nuestro país a partir de que se establece jurídica y materialmente por el presidente de la República como máxima autoridad en la materia, esto último en razón que participaban los gobernadores de los Estados y Jefe de

¹⁵ “**Artículo 379.** Si un poblado contendiente no acepta la resolución del ejecutivo federal, podrá ocurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, promoviendo juicio de inconformidad, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se hubiere notificado la resolución. El juicio se iniciará por demanda que por escrito presentarán los representantes del poblado inconforme, haciendo constar en ella los puntos de inconformidad y las razones en que se fundan. A la demanda se acompañarán copias para las contrapartes y para la Secretaría de la Reforma Agraria. Las resoluciones del Ejecutivo Federal que no sean recurridas dentro del término que señala este Artículo causarán ejecutoria.”

¹⁶ http://www.pa.gob.mx/publica/rev_29/fernando.pdf.

Departamento del Distrito Federal, los Secretarios de Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas.

En otro aspecto, es menester apuntar que el antecedente más remoto del ejido es el *calpulli* (distribución de tierras entre los aztecas) el cual pertenecía al barrio al que se había asignado y sus miembros sólo gozaban del usufructo; no era enajenable¹⁷.

La cita bibliográfica anterior, pone de relieve que las tierras se usufructuaban de forma comunal por los jefes de familia para satisfacer sus necesidades principalmente alimentarias, pero no se les otorgaba en propiedad y, por tanto, no podían vender la superficie de tierra.

Relacionado con ello, se destaca que un ejido (del latín *exitum*) es una porción de tierra no cautiva y de uso público; también es considerada, en algunos casos, como bien de propiedad del Estado o de los municipios. Para México, el ejido es una propiedad rural de uso colectivo aún existente, y que fue de gran importancia en la vida agrícola de este país. En el sur de España se denomina ejido al conjunto de varias eras situadas en terreno comunal¹⁸.

Sobre el referido conocimiento, es dable comentar algunas definiciones que al ejido se le han dado, esto es, a partir de su raíz etimológica *exitus* que significa salida, era la extensión de tierra que se

¹⁷ González Navarro, Gerardo N, Derecho Agrario, Editorial Oxford University Press S. A. de C. V, México, 2010 p. 30.

¹⁸ <http://es.wikipedia.org/wiki/Ejido>.

establecería en las afueras de la ciudad. Esta circunstancia se ha trasmutado al agrarismo mexicano, aun cuando en la actualidad existen ejidos dentro de la zona urbana, pero este fenómeno se presenta por el crecimiento de las ciudades que se expanden a la zona ejidal y comunal.

Para sustentar lo que se ha adelantado en relación al ejido consideramos pertinente destacar las acciones de tierras más importantes que reguló la derogada Ley Federal de Reforma Agraria y éstas son: la restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, como se colige de los artículos 272, 273, 274, 275, 276, 277 y 278, de la norma en cita; tales preceptos permiten conocer que dichas acciones se promovían mediante solicitud presentada por escrito ante el gobernador del Estado, en la jurisdicción donde se localizara el núcleo de población interesado, asimismo, entregar copia de la misma a la Comisión Agraria Mixta. Comprobar la capacidad colectiva e individual del grupo gestor, de ser así publicar la solicitud en el periódico oficial del Gobierno del Estado; expedir el nombramiento de los integrantes del comité particular ejecutivo. Posteriormente, se instauraba el expediente respectivo. Se contempló la posibilidad de iniciar indistintamente la restitución o dotación.

Los aspectos indicados en las disposiciones legales antes referidas conllevan a comentar que las acciones de tierra se instauraban a petición de parte y como consecuencia se debía comprobar la capacidad individual, en términos del artículo 200 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, que establecía entre otros requisitos: el campesino debía ser mexicano por nacimiento, hombre o mujer mayor de dieciséis años, o de cualquier edad si tiene familia a su cargo; residir en el poblado solicitante por lo menos seis meses antes de la fecha de la presentación de la solicitud o del acuerdo que

iniciara el procedimiento; tener como ocupación habitual el trabajo del campo; no haber sido reconocido como ejidatario en otra resolución de dotación de tierras.

En otra vertiente, es dable resaltar que para la capacidad colectiva se tomaba en cuenta la existencia de los núcleos de población cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva; así como el tipo de acción, por ejemplo, si se trataba de dotación de tierras, bosques y aguas, debían ser los solicitantes no menor de veinte; para la ampliación más de diez individuos carentes de unidad de dotación; para la creación del nuevo centro de población, un grupo de veinte o más personas, como se extrae de los artículos 195, 196, 197 y 198 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria.

1.4.1 Radio legal de afectación.

Es menester señalar que el artículo 203, de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, establece que todas las fincas cuyos linderos tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante, serán afectables para fines de dotación o ampliación ejidal en los términos de la normatividad mencionada.

Lo apuntado fue de total importancia al momento de resolver las acciones agrarias aludidas, pues si la superficie de tierra no se ajustaba a tales parámetros la autoridad competente podía decretar improcedente las mismas. Por otra parte, vale la pena añadir que para tal efecto deberían considerarse los ejidos provisionales o definitivos, las comunidades, las tierras susceptibles de afectación, entre otras formas de propiedad.

1.4.2 Registro Público de la Propiedad.

En forma paralela a la publicación las autoridades agrarias estaban obligadas a comunicar al Registro Público de la Propiedad y de Comercio correspondiente para que procediera a realizar las anotaciones marginales preventivas y de resultar procedente la acción, proveer la inscripción definitiva, como se deduce del artículo 449 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria.

Desde una perspectiva particular, consideramos que la medida prevista en el precepto invocado en el párrafo que antecede fue relevante en virtud que tales anotaciones permitieron dar publicidad a las determinaciones emitidas por las autoridades agrarias y, consecuentemente, evitó que los propietarios afectados enajenaran los terrenos afectados, toda vez que al solicitarse el certificado de libertad de gravamen a la Dirección del Registro de la Propiedad y del Comercio Agrícola, en caso de existir alguna inscripción ésta se detallaba en el mismo y, por ende, alejaba al posible comprador de la pretensión de adquirir el inmueble.

1.4.3 Cláusula agraria.

Esta figura fue regulada en el artículo 450 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, al prescribir que todas las escrituras que extendieran los notarios públicos sobre bienes rústicos, si estos estaban en el caso señalado en el precepto 449 de la norma citada, deberían transcribir la anotación marginal respectiva en una cláusula especial llamada “cláusula agraria”.

Lo anotado, pone de manifiesto que los fedatarios públicos estaban obligados a insertar en la escritura respectiva la cláusula indicada en el apartado inmediato. En tales condiciones, la traslación de dominio de inmuebles se garantizaba totalmente para evitar algún fraude a los adquirentes de los predios que fueran objeto de venta.

1.4.4 Trabajos técnicos informativos.

Para sustentar lo que se ha adelantado en relación a la integración de expedientes agrarios, consideramos pertinente hacer referencia a los trabajos de campo de carácter topográfico, previstos en el artículo 286 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, los cuales se efectuaban dentro de los ciento veinte días siguientes a la publicación de la solicitud. Esta actividad permitía determinar entre otras cuestiones el censo agrario y recuento pecuario; la elaboración de un plano del radio legal de afectación, inclusive informar por escrito el complemento del plano con amplios datos sobre ubicación y situación del núcleo peticionario; además, lo atinente a la extensión y calidad de las tierras, sobre los cultivos principales, las condiciones agrológicas, climatológicas y económicas de la región.

1.4.5 Primera instancia.

Es menester comentar que el dictamen emitido por la Comisión Agraria Mixta, se sometía a consideración del gobernador y si éste lo aprobaba se constituía en mandamiento el cual revestía el rango de una resolución de primera instancia en virtud que concedía tierras, bosques o aguas, por ello, se designaba un representante que se encargaba de convocar al Comité Particular Ejecutivo, a los miembros del núcleo de

población beneficiario y a los propietarios afectados, con objeto de que concurrieran a la diligencia de posesión en la que fungiría como sucesor. La ejecución del mandamiento se hacía previa citación a los interesados, se deslindarían los terrenos motivo de la restitución o dotación, en caso de que no existiera se nombraba el comisariado ejidal que recibiría la documentación correspondiente, así como un instructivo de organización y funcionamiento del ejido, a partir de la diligencia en comentario se tendría al núcleo de población para todos los efectos legales, como legítimo poseedor de las tierras, bosques y aguas concedidos por dicho mandamiento y, por ende, con personalidad jurídica para disfrutar de todas las garantías económicas y sociales; el repetido mandamiento se publicaba en el periódico oficial de la entidad correspondiente. No se omite destacar que la ejecución era de carácter provisional en razón de que las acciones fueron de las llamadas biinstanciales, toda vez que la resolución definitiva correspondía al Presidente de la República, como se deduce de los artículos 29, 292, 298, 299, 300 y 301 de la derogada Ley Federal de la Reforma Agraria.

1.5 Segunda instancia.

De lo que se sigue, el Gobernador del Estado al remitir el expediente de la acción de dotación de tierra al Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria, a partir de ahí iniciaba la segunda instancia; por tanto, correspondía al Cuerpo Consultivo Agrario, emitir dictamen o acuerdo para completar el expediente en el plazo de sesenta días. Con base en dicho dictamen se formularía el proyecto de resolución que se elevaría a consideración del Presidente de la República, pues así se colige del artículo 304 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria.

No escapa comentar que el proyecto de resolución presidencial, se integraba por los resultandos, considerandos y puntos resolutivos; además, se especificaba entre otros aspectos la superficie concedida a los beneficiados con independencia de la forma de explotación (individual o colectiva) que se adoptara como lo apunta el artículo 130 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria. Dicha resolución, debía publicarse en el Diario Oficial de la Federación, a partir de ese acto el núcleo de población beneficiado era considerado como propietario y poseedor de los bienes concedidos, esto es, a partir de que se ejecutara la misma, como se extrae de los artículos 8º, 51, 305 y 306 de la legislación invocada.

1.5.1 Ampliación.

Atinente a la acción de ampliación, es menester mencionar que un signo distintivo es la capacidad colectiva por lo que sólo se requería la solicitud de por lo menos once personas quienes tenían la obligación de comprobar que la unidad individual de dotación de que disfrutaban los ejidatarios era inferior al mínimo establecido por la ley y la existencia de tierras afectables en el radio legal o cuando el núcleo de población tenga satisfecha las necesidades individuales en terrenos de cultivo y carezca o sea insuficientes las tierras de uso común, acorde a lo previsto en el artículo 197, en relación con el 200 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria. De ser procedente la acción aludida, una vez ejecutada la resolución presidencial, tanto la superficie como los beneficiados se incorporaban al núcleo agrario existente.

1.5.2 Nuevo centro de población ejidal.

Cuando en un ejido no hubiera tierras suficientes para satisfacer las necesidades de todos los individuos capacitados y no sea posible concederles ampliación, se procurará aumentarlas con abrir al cultivo superficies que pueden ser aprovechadas mediante la ejecución de obras de riego, saneamiento o desecación, con la ayuda financiera de los Gobiernos de la Federación o de los Estados, de los bancos oficiales, o bien del empleo de capital privado o la cooperación de los ejidatarios del poblado. Procederá la creación del nuevo centro de población ejidal, cuando las necesidades del grupo capacitado para constituirlo no puedan satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos, o de acomodo en otros ejidos. Los nuevos centros de población se constituirán en tierras que por su calidad aseguren rendimientos suficientes para satisfacer las necesidades de sus componentes, pero para lograr este fin no podían afectarse las tierras y aguas que legalmente deban dotarse o restituirse a otros núcleos de población; asimismo, se declaraba de interés público la elaboración de planes regionales para la creación de nuevos centros de población; estos aspectos se pueden constatar de la consulta de los artículos 198, 242, 243, 244, 245, 247 y 248 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria.

1.6 La comunidad.

La comunidad es la propiedad más antigua que existe en nuestro país, su antecedente más remoto lo encontramos desde la sociedad azteca, mediante el *calpulli*. A este tipo de tierras corresponde las características de ser cultivada por los miembros de un determinado barrio o *calpulli*, con la

condición única de permanecer en él, asegurando de esta forma el beneficio directo de los miembros de la comunidad¹⁹.

En congruencia con la cita anterior, es dable destacar que la explotación de la tierra se efectuaba por la totalidad de los miembros de una comunidad y, por tanto, los integrantes de la misma se beneficiaban con los productos obtenidos.

Desde otra perspectiva, consideramos importante mencionar que las comunidades sufrieron los más abiertos y salvajes despojos de terrenos y aguas a partir de la llegada de los europeos; por ello, la cuestión agraria fue una de las causas que motivó la lucha por la independencia. En el movimiento de Reforma la lucha por la tierra fue motivo de inconformidades, no se diga del movimiento revolucionario de 1910 a 1917²⁰.

Por lo que, sin duda, en los dos grandes movimientos que han existido en México: la Guerra de Independencia y la Revolución, se pronunciaron por lograr la restitución de las tierras en favor de las comunidades que habían sido despojadas de ellas.

Tipos de comunidad.

“Comunidades de hecho, serían aquellas que no obstante su existencia real no cuentan con una resolución dictada por autoridad competente mediante la cual se haya reconocido la posesión de sus terrenos y demás recursos; por

¹⁹ http://html.rincondelvago.com/derecho-agrario-mexicano_1.html.

²⁰ Muñoz López, Aldo Saúl, Curso Básico de Derecho Agrario, Editorial PAC, S.A. de C.V, México, 2001 p. 421.

tanto, sus integrantes son comuneros que no están inscritos ante el Registro Agrario Nacional, no cuenta con certificados de reconocimiento como miembro de comunidad; no existe un comisariado de bienes comunales, generalmente existe un representante de la comunidad y su suplente; tampoco tienen el estatuto comunal como ordenamiento que regule sus actividades internas.

Comunidad de derecho, *será aquella que sí cuenta con resolución de autoridad competente mediante la cual se le reconoció la posesión de sus bienes; sus integrantes, en algunos casos, sí cuentan con certificado de reconocimiento como miembro de comunidad; existe legalmente un comisariado de bienes comunales y cuentan con estatuto comunal*²¹.

La cita bibliográfica asentada en los dos párrafos que anteceden, pone de manifiesto que en nuestro país existen comunidades de derecho reconocidas por alguna de las acciones agrarias previstas en la normatividad agraria. También núcleos de población que guardan el estado comunal las tierras que poseen sus integrantes y en esa virtud tal situación puede ser regularizada en la vía correspondiente; actualmente es factible demandar su reconocimiento ante los Tribunales Unitarios Agrarios que correspondan, con base en el artículo 18, fracción III de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Estimamos oportuno destacar que las tierras comunales como ejidales se consideran propiedad social, por lo que tienen las siguientes limitaciones: inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles.

²¹ Ibid., pp. 422 y 423.

No escapa comentar que las tierras correspondientes a las comunidades agrarias, sólo pueden salir de dicho régimen al ser aportadas para constituir sociedades civiles o mercantiles propietarias de tierras, en términos del artículo 121 de la Ley Agraria.

1.7 Terminación del reparto agrario.

A casi ocho décadas de implementarse la política de reparto agrario, se lograron crear 27,399 ejidos y 2,572 comunidades, mediante las acciones agrarias que someramente hemos comentado. Lo anterior, generó una dinámica de crecimiento en el campo mexicano, que si bien es cierto, no se pudo alcanzar a plenitud el compromiso de justicia plasmado en la Constitución Federal de 1917, debido al poco bienestar de los sujetos agrarios y la incertidumbre jurídica sobre la tenencia de la tierra; por tales razones se reorientó la política de reparto agrario, aunado a la falta de tierras para continuar con tal pretensión; además, para consolidar el sistema ejidal y comunal con objeto de combatir el latifundio; otorgar a los campesinos cierta independencia al usufructuar sus tierras, celebrar contratos, así como obtener créditos.

Como consecuencia, se derogaron las fracciones de la X a XIV y XVI del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo cual se dio por terminado el reparto agrario; de ahí, que a partir del 6 de enero de 1992, no se instauró expediente alguno de tierras²².

²² Decreto que reformas al artículo 27 de la Constitución de 3 de enero de 1992, publicado el 6 del mismo mes y año en el Diario Oficial de la Federación.

En consonancia con lo antes dicho consideramos oportuno resaltar que la iniciativa presidencial correspondiente a la Ley Agraria se sustentó medularmente en los siguientes aspectos:

“Existe amplio consenso en que la situación del campo mexicano requiere de profundos cambios para recuperar una dinámica de crecimiento, que permita elevar el bienestar de los productores y trabajadores rurales para hacer realidad el compromiso de justicia establecido por el constituyente de 1917 [...]. El 14 de noviembre anunciamos “diez puntos para la libertad y justicia al campo mexicano”, que establecían los compromisos concretos que desde el ámbito del Poder Ejecutivo apoyarán la reforma integral del campo mexicano [...]. En múltiples foros recogimos las propuestas de los campesinos. Su voz fue escuchada y sus aportaciones cuidadosamente recogidas [...]. El debate y el diálogo fueron incorporados en el proyecto de Ley Agraria que hoy sometemos para reglamentar el artículo 27 constitucional en esa materia [...]. La claridad y sencillez que exigieron los hombres del campo es norma en la presente iniciativa. La respuesta a las inquietudes y demandas campesinas expresadas está incluida cuando corresponde. La ley norma la acción y comportamiento de los productores rurales. A ellos debe estar dirigida sin merma en el rigor y la técnica. Ésas son las perspectivas de la presente iniciativa que establece los procedimientos para llevar a la práctica cotidiana la aspiración compartida por justicia y libertad, para hacer posible una reforma conducida por los campesinos.

Los campesinos demandan el cambio y la transformación para mejorar las condiciones de vida de sus familias [...]. La seguridad en la tenencia de la tierra es base y presupuesto de todos los instrumentos de fomento a las actividades del sector rural. Sin ella se anulan los esfuerzos de desarrollo. La inseguridad destruye expectativas, genera resentimientos y cancela potencialidades. Esta iniciativa ofrece seguridad a

ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y la garantiza mediante un nuevo instrumento de justicia agraria [...]. Esta iniciativa de ley consolida la obra legislativa de más de siete décadas que conformó el sistema de tenencia. Ahora proponemos nuevas directrices en nuestras disposiciones agrarias y la consolidación de elementos torales de nuestra tradición legislativa en materia agraria, como son el sistema ejidal y comunal de tenencia de la tierra y el combate al latifundio. La propuesta que hoy presento a su consideración procura sintetizar nuestra rica actividad legislativa en un instrumento sencillo y claro, que mantenga lo esencial y actualice lo accesorio; la iniciativa de ley, animada por los principios de justicia y libertad, propone transformar lo que por años ha sido práctica común en derechos [...].

En cuanto a la organización interna del ejido, la asamblea, el comisariado y el consejo de vigilancia ya no se conciben como autoridades en la iniciativa, sino como órganos de representación y ejecución [...]. El núcleo de población ejidal [...] requiere abrir la posibilidad de libre asociación, tanto hacia su interior, como con terceros [...]. Asimismo, permite [...] que los ejidatarios adopten las formas de organización, que ellos consideren más adecuadas [...]. La asociación libre y equitativa, en sus múltiples versiones, puede ser el gran instrumento del cambio [...]. La iniciativa propone una caracterización de las tierras ejidales por orden de protección legal. Las que se destinan al asentamiento humano son inalienables, inembargables e imprescriptibles [...]. Las tierras de uso común pueden disfrutarse por todos los ejidatarios [...]. El precepto constitucional ordena proteger la tierra de los ejidatarios, lo que debe comenzar por hacer propios y definitivos los derechos ejidales. En las tareas de regularización, el núcleo de población adquiere el papel preponderante [...]. Por su parte, la Procuraduría Agraria, vigila y previene abusos, mientras los tribunales agrarios garantizan la legalidad de lo actuado [...]. Las tierras parceladas pueden ser disponibles sólo si la asamblea ejidal así lo determina y bajo un mecanismo de protección que ofrezca seguridad

jurídica y a la vez evite abusos. Si no media la voluntad de la asamblea, la protección de las tierras ejidales preserva la imprescriptibilidad y la inembargabilidad de dichos derechos [...]. La iniciativa protege especialmente a las comunidades indígenas [...]. Las comunidades indígenas tienen una naturaleza más social que económica que sólo puede concretarse por la autodeterminación [...]. La protección no estaría completa si la iniciativa no estableciera el derecho que asiste a los núcleos de población para obtener la restitución de las tierras que les fueron legalmente arrebatadas [...].

Los límites a la pequeña propiedad se preservan. Son expresión de la lucha contra el latifundio [...]. Ninguna forma de propiedad es privilegiada. Todas ellas gozarán de respeto y protección constitucional. La iniciativa reconoce la necesidad de promover la capitalización de las pequeñas propiedades, como una forma adicional de fomentar el crecimiento de la producción rural [...]. La iniciativa combate el latifundio, como un fenómeno de concentración nocivo, y presume su existencia cuando han sido rebasados los límites de la pequeña propiedad o los impuestos a las sociedades mercantiles y civiles. La sanción al latifundio queda en manos por disposición constitucional y con excepción de los excedentes de las sociedades y las tierras ejidales, de las entidades federativas [...]. La iniciativa recoge la preocupación de que, a través de mecanismos de piramidación, las sociedades se utilicen como medios para la acumulación de tierras, por lo que las condiciona a la observancia de estrictos mecanismos preventivos [...]. Una de las propuestas más relevantes fue la creación de un órgano de procuración de justicia agraria [...]. La Procuraduría defenderá los intereses de los hombres del campo y los representará ante las autoridades agrarias [...]. Se promueve la instauración de tribunales agrarios en todo el país. Llevar la justicia agraria al más alejado rincón de nuestro territorio es objetivo primordial de esta iniciativa de ley.

*Buscamos que prevalezca la sencillez y la claridad en los procedimientos de justicia agraria*²³.

Por lo anterior, se emitió decreto de 23 de febrero de 1992, publicado el veintiséis de ese mes y año, mediante el cual se expide la Ley Agraria, compuesta de doscientos artículos, distribuidos en diez títulos y diez secciones, así como ocho artículos transitorios. El Título Primero, establece las disposiciones preliminares. El Título Segundo, se refiere al desarrollo y fomento agropecuario. El Título Tercero, regula lo referente a los ejidos y comunidades. El Título Cuarto, trata sobre las sociedades rurales. El Título Quinto, prescribe lo relativo a la pequeña propiedad individual de tierras agrícolas, ganaderas y forestales; definiéndolas de acuerdo con su vocación y uso; establece los límites de dichas propiedades, como lo hacía la Ley Federal de Reforma Agraria, se indica el computo para los diferentes tipos de tierra, a partir de la calificación de las de riego y su equivalencia en tierras de temporal, de agostadero de buena calidad y de monte o agostadero en terrenos áridos. Se introduce la pequeña propiedad forestal en una superficie que no exceda de ochocientas hectáreas. El Título Sexto, contiene las normas aplicables a las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas y forestales, dirigidas a las sociedades civiles o mercantiles que con motivo de la ley comentario están en aptitud de adquirir tierras de estas naturalezas, o aquellas que resulten de la aportación que realicen los ejidos o las comunidades; para estos casos se introduce la figura de las acciones "T", representativa de los derechos de los núcleos agrarios propietarios de tierra de que se trate. El Título Séptimo, regula la integración, operación, facultades y atribuciones de la Procuraduría Agraria, como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado a la Secretaría de Reforma Agraria, así como las prerrogativas

²³ Rivera Rodríguez, Isaías, op. cit., pp. 119 a 121.

del Procurador, los Subprocuradores y del Secretario General, cuya designación compete al Presidente de la República. El Título Octavo, reglamenta al Registro Agrario Nacional, como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, responsable del control de la tenencia de la tierra y de la seguridad documental sobre la misma. El Título Noveno, se refiere a la naturaleza y calidad de los terrenos baldíos y nacionales, así como a su forma de enajenación por la Secretaría de Reforma Agraria, señala el procedimiento para que se pueda llevar a efecto tal transmisión de dominio en favor de los particulares; establece el procedimiento de impugnación ante los Tribunales Agrarios, respecto de las resoluciones relacionadas con el deslinde de los terrenos y sobre su adjudicación y titulación. El Título Décimo, abarca la justicia agraria, define el juicio agrario, señala sus etapas y sustanciación, desde la demanda, el emplazamiento, la contestación, el desarrollo de la audiencia procesal, la admisión y desahogo de las pruebas, los alegatos y la conciliación, hasta la sentencia; además, regula el recurso de revisión y la procedencia del juicio de amparo directo o indirecto, según se trate de sentencias definitivas o de actos diversos de los tribunales agrarios²⁴.

Tales reformas generaron la creación de los Tribunales Agrarios como se aprecia del segundo párrafo de la fracción XIX del artículo 27, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que literalmente dice:

“Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la

²⁴ Gómez de Silva Cano, Jorge J., op. cit., p. 154.

tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente”.

Por su parte, el artículo 1° de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios indica:

“Artículo 1o. *Los tribunales agrarios son los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional”.*

El artículo 2° de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios señala:

“Artículo 2o. *Los tribunales agrarios se componen de:*
I. *El Tribunal Superior Agrario, y*
II. *Los tribunales unitarios agrarios”.*

El artículo 3° de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios prescribe:

“Artículo 3o. *El Tribunal Superior Agrario se integra por cinco magistrados numerarios, uno de los cuales lo presidirá. El Tribunal Superior tendrá su sede en el Distrito Federal. Los tribunales unitarios estarán a cargo de un magistrado numerario.*

Habrá magistrados supernumerarios, quienes suplirán las ausencias de los titulares. Uno para el Tribunal Superior y el número que disponga el Reglamento para los tribunales unitarios”.

El artículo 5° de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios expresa:

“Artículo 5o. *Para los efectos de esta ley, el territorio de la República se dividirá en distritos, cuyos límites territoriales determinará el Tribunal Superior Agrario, pudiéndolos modificar en cualquier tiempo.*

Para cada uno de los referidos distritos habrá el número de tribunales unitarios que determine el propio Tribunal Superior”.

De las transcripciones que anteceden podemos destacar que los Tribunales Agrarios son órganos federales de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos en todo el territorio nacional; que se clasifican en Tribunal Superior Agrario y Tribunales Unitarios Agrarios; el primero tiene su sede en el Distrito Federal; los segundos en las ciudades donde se ubiquen los distritos que el Tribunal Superior Agrario determine.

El Tribunal Superior Agrario se integra por cinco magistrados numerarios y un supernumerario que suplirá la ausencia de alguno de los magistrados numerarios; los Tribunales Unitarios Agrarios actualmente son cincuenta y cuatro y están a cargo de un magistrado numerario.

El Presidente de la República propone a los magistrados agrarios tanto del Tribunal Superior Agrario como de los Tribunales Unitarios

Agrarios, mismos que serán designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

CAPÍTULO SEGUNDO.

El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE).

2.1 ¿Qué es el programa PROCEDE?

Es el Programa de Certificación de derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, que el Gobierno Federal puso al servicio de los núcleos agrarios para llevar a cabo la regularización de la propiedad social, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, dirigido a ejidos y comunidades, que buscan dar certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra mediante la medición de parcelas, solares urbanos, áreas de uso común y polígonos ejidales y comunales. Este programa parte del respeto a la autonomía y facultad de decisión que tienen las asambleas de ejidos y comunidades, toda vez que es a través de esta instancia donde se toma el acuerdo de incorporación al mismo.

2.2 Objetivos del programa PROCEDE.

Dar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra a través de la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos sobre tierras de uso

común, o ambos según sea el caso, así como de los títulos de solares en favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprobaran y solicitaran.

2.3 ¿Por qué y para qué el programa PROCEDE?

a) Porque documenta mediante la entrega de certificados parcelarios, certificados de derechos sobre tierras de uso común y títulos de solares, los derechos de ejidatarios y comuneros sobre las tierras en que trabajan y radican.

b) Porque regulariza el padrón de ejidatarios y comuneros, posesionarios de parcelas y avecindados de cada núcleo agrario.

c) Porque al documentar los derechos individuales, previene conflictos por límites entre parcelas y solares que regularmente se presentan por no existir documentos y planos de estas áreas.

d) Porque con el PROCEDE los ejidatarios o comuneros no pagan impuestos individuales como si fueran pequeños propietarios. Todos siguen cooperando al interior como siempre lo han hecho, ya que el ejido y la comunidad continúan pagando en lo colectivo a través del comisariado, en virtud que es el órgano representativo y de gestión administrativa.

e) Porque los certificados parcelarios, documentan y dan seguridad jurídica en sus derechos de posesión, uso y usufructo de las parcelas que los ejidatarios o comuneros trabajan.

f) Porque los certificados parcelarios tienen un plano que sienta las bases, para que las parcelas chicas, medianas y grandes, alambradas o no, se respeten sus límites y colindancias.

g) Con los trabajos del PROCEDA y certificados que se expiden, los ejidatarios o comuneros no se vuelven pequeños propietarios.

h) Con el PROCEDA se continúa respetando la asamblea como órgano supremo de decisión, donde todos los ejidatarios y comuneros tienen la obligación de participar y determinar lo que consideren conveniente a sus derechos agrarios, tanto en lo individual como en lo colectivo.

i) Porque mide lo que cada ejidatario o comunero tiene en posesión y que le reconocen y respetan los demás sujetos agrarios.

j) Porque entrega a cada comunero o ejidatario uno o más certificados parcelarios que contiene plano de cada parcela que tenga en posesión y/o certificados de derechos sobre tierras de uso común, para la seguridad jurídica de los derechos agrarios.

k) Porque el programa permite ordenar la vida interna del ejido y la comunidad, al expedir documentos mediante los cuales los ejidatarios o comuneros pueden ceder o traspasar derechos agrarios y parcelarios únicamente al interior de cada núcleo entre ejidatarios o vecindados, ya que la ley prohíbe que se transmitan derechos a personas ajenas o que no radiquen en el núcleo agrario²⁵.

Como se deriva de la cita que precede, los integrantes de los núcleos agrarios, con la implementación del PROCEDE conocen con exactitud la superficie de sus tierras, los límites y colindancias del polígono del ejido o comunidad, y en ciertos casos, puede detectarse alguna extensión excedente que tengan en posesión; asimismo, el área de las parcelas y la equivalencia que les corresponde sobre las tierras de uso común expresada en los certificados respectivos; se actualiza el padrón de ejidatarios y/o comuneros.

2.4 Marco normativo del programa PROCEDE.

Lo constituyen la reforma al artículo 27 Constitucional y la promulgación de la Ley Agraria que párrafos precedentes hemos comentado; así como el Reglamento en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, publicado en el Diario Oficial de 6 de enero de 1993, en virtud que tiene por objeto establecer los procedimientos y lineamientos aplicables en la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y en la certificación de derechos ejidales y titulación de

²⁵ Los datos anotados en los incisos que constituyen la presente cita, se extraen del taller de capacitación sobre aspectos básicos del PROCEDE realizado en el mes de marzo de 2005, por la Procuraduría Agraria.

solares, que se realice de conformidad con lo establecido en el Capítulo II, del Título Tercero y demás disposiciones relativas de la Ley Agraria. También aplica a las comunidades, en lo que no se opongan a las disposiciones contenidas en el Capítulo V del mencionado Título de la Ley Agraria²⁶. También las Normas Técnicas para la Delimitación de las Tierras al Interior de Ejido, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 1995, toda vez que esta últimas estructuran el marco jurídico-técnico que fundamenta y especifica los procedimientos y requisitos que bajo el estricto respeto a la libre voluntad de los ejidatarios y comuneros, se deben cumplir en la adopción de las decisiones que más les convengan a los núcleos agrarios para el mejor aprovechamiento de sus tierras y el ejercicio de sus derechos.

Además, el marco legal de dicho programa, lo constituyen: Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de Propiedad Rural; Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria; Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria; Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional; Ley General de Asentamientos Humanos; Ley Federal de Derechos; Código Civil Federal –de aplicación supletoria–; otras disposiciones federales, locales y reglamentarias que tengan relación con la normatividad en mención.

2.5 Instituciones que participan en el programa PROCEDE.

La Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Procuraduría Agraria (PA), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y

²⁶ <http://www.sct.gob.mx/obrapublica/MarcoNormativo/3/3-1/3-1-11.pdf>.

el Registro Agrario Nacional (RAN), además de la concurrencia de otras dependencias de los tres ámbitos de Gobierno, de profesionales privados como los fedatarios públicos. Lo anterior, en razón que el PROCEDE, es un programa que requiere de la coordinación interinstitucional, por su propia 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.

2.5.1 La Secretaría de Reforma Agraria en la ejecución del programa PROCEDE.

Como cabeza del Sector, es responsable de la coordinación del Programa, del diseño de las políticas generales, de la integración documental básica y aporte de información a partir de la cual se desarrollan los trabajos de regularización de la tenencia de la tierra y coadyuva a la solución de los conflictos.

2.5.2 La Procuraduría Agraria en la implementación del programa PROCEDE.

Apoya en la organización interna, la resolución de conflictos y la promoción de la ejecución del PROCEDE en los ejidos y comunidades, garantiza la observancia de los derechos de los núcleos de población y de sus integrantes, así como la integración de los expedientes y el cumplimiento estricto de la legalidad.

2.5.3 El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en la instrumentación del programa PROCEDE.

Tiene a cargo la realización de los trabajos técnico-operativos conducentes a la identificación, ubicación geográfica y medición de los linderos y superficies de las tierras de los núcleos agrarios, así como de la generación de los productos cartográficos que amparan los resultados de las mediciones.

2.5.4 El Registro Agrario Nacional, su participación en el programa PROCEDE.

Es responsable de la formalización de la tenencia de la tierra de propiedad social, derivada de los acuerdos de las asambleas, mediante la inscripción y certificación de productos cartográficos y la expedición de certificados y títulos, garantizando el control de la tenencia de la tierra y la seguridad jurídica y documental.

2.5.5 Otras dependencias que coadyuvan en el desarrollo del programa PROCEDE.

Los Gobiernos de los Estados y los Ayuntamientos participan en las tareas de coordinación y promoción; apoyan las actividades de regularización al favorecer las condiciones para la operación del Programa.

Por otra parte, debe destacarse la importancia que para el PROCEDE tienen los fedatarios públicos, cuya intervención es imprescindible para las actividades de certificación y titulación, según lo prevé la Ley.

2. 6 Procedimiento General del programa PROCEDE.

Es menester transcribir las actividades del procedimiento general del PROCEDE, que llevaron a cabo la Secretaría de la Reforma Agraria, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y el Registro Agrario Nacional, para certificar a los núcleos agrarios. Esas actividades se componen de diez etapas, tres de ellas previas a la presencia de las instituciones en los poblados; cinco etapas que se desarrollan al interior de los núcleos, y las dos últimas que corresponden a la formalización de los actos y acuerdos de la asamblea y la calificación, inscripción y certificación de dichos actos; proceso que concluye con la entrega de certificados y títulos a los sujetos de derecho y son las siguientes:

“Etapa I. Programación de cobertura. *En esta etapa SRA/PA/INEGI/RAN²⁷ a través de los Comités Estatales definen y establecen la capacidad interinstitucional que existe en cada entidad para atender a los núcleos agrarios, realizando una programación general cuantitativa y cualitativa.*

Etapa II. Validación documental y de incorporación al programa. *La SRA hace entrega de las Carpetas Básicas que amparan las acciones agrarias que integran al núcleo ejidal; la PA elabora el diagnóstico ejidal y se define interinstitucionalmente la viabilidad de incorporación del ejido al Programa.*

Etapa III. Coordinación y concertación. *La PA realiza la promoción del PROCEDE ante los órganos de representación en aquellos ejidos con diagnóstico favorable; de aceptar los órganos de representación se emite la convocatoria para efectuar la Asamblea de Información y Anuencia.*

²⁷ Secretaría de la Reforma Agraria/Procuraduría Agraria/Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y Registro Agrario Nacional.

Etapa IV. Asamblea de información y anuencia. *La PA y el INEGI en una Asamblea Ejidal cuyo quórum debe ser del 50 % más uno de los ejidatarios, informan a ésta sobre la naturaleza, objetivos y características de los trabajos a realizar en el PROCEDURE. De aprobar la Asamblea su incorporación al programa, formaliza su solicitud al respecto al RAN y designa una Comisión Auxiliar integrada por ejidatarios para los trabajos de identificación y delimitación de las tierras al interior.*

Etapa V. trabajos de la comisión auxiliar /PA / INEGI. *Los integrantes de la Comisión Auxiliar, la PA y el INEGI, delimitan de conformidad con los colindantes sus linderos, elaboran un croquis de las tierras al interior del ejido, levantan las constancias de conformidad de colindantes e integran los expedientes individuales de los sujetos de derecho.*

Etapa VI. Asamblea de informe de la Comisión Auxiliar. *Una vez concluidos los trabajos de delimitación de las tierras ejidales por la Comisión Auxiliar, PA e INEGI, se lleva a cabo una asamblea en la que se presentan para su aprobación a los integrantes del núcleo ejidal: el croquis que define la delimitación de las tierras, las constancias de conformidad de linderos, la lista de posibles sujetos de derecho y se informa sobre el avance en la integración de los expedientes individuales.*

Etapa VII. Trabajos de medición y generación de productos cartográficos. *Una vez aprobados por la Asamblea los trabajos de delimitación de las tierras al interior del ejido, el INEGI lleva a cabo los trabajos de medición y el levantamiento de cédulas de información de los atributos de las diferentes áreas: uso común, asentamiento humano, zona parcelada, parcelas y solares. Los datos de medición son procesados y validados y se editan e imprimen los productos cartográficos de las mediciones realizadas.*

Etapa VIII. Asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras. *Concluidos los trabajos de medición, la generación de productos cartográficos y la integración de los expedientes individuales, los planos resultantes del PROCEDURE se exhiben durante un lapso de 8 a 15 días previos a la*

Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras - que en términos de Ley debe ser convocada con 30 días de anticipación- en la cual con la presencia de un Fedatario Público y con un quórum mínimo del 75% más uno, los integrantes del núcleo ejidal aprueban: relación de sujetos de derecho, planos del ejido, asignación de derechos sobre las tierras de uso común y de parcelas, reconocimiento o asignación de solares y la solicitud de inscripción al RAN.

Etapa IX. Inscripción de actas y planos y expedición de certificados y títulos. *La PA entrega el Expediente Final al RAN para su calificación, registro e inscripción de los acuerdos de asamblea así como de los planos y de proceder, se expiden los certificados y títulos, previa inscripción de éstos últimos en el Registro Público de la Propiedad.*

Etapa X. Entrega de documentos a beneficiados. *La culminación de los trabajos del PROCEDE se da cuando el Registro Agrario Nacional, previa identificación de los interesados, hace entrega a integrantes de los núcleos ejidales de sus respectivos certificados o títulos que amparan sus derechos sobre las tierras del ejido”²⁸.*

En los trabajos del PROCEDE es precisamente donde se detecta el problema objeto de la presente investigación, consistente en tierras poseídas por los campesinos de los ejidos y/o comunidades que están fuera de los linderos que señala su carpeta básica –resolución presidencial, acta de posesión y deslinde, plano definitivo–, pero contiguos a ésta. En dicho programa las tierras excedentes fueron medidas y achuradas –graficadas– dentro del plano interno de los núcleos agrarios, sin certificar ni titular la misma, por no estar acreditada la propiedad en favor de algún poblado ejidal o comunal según se trate. Estos aspectos en el capítulo siguiente serán analizados a detalle.

²⁸ <http://www.sct.gob.mx/obrapublica/MarcoNormativo/3/3-3/3-3-5.pdf>.

2.7 Clasificación de las tierras del régimen agrario.

De conformidad con el artículo 44 de la ley Agraria, las tierras ejidales, por su destino se clasifican en: tierras de asentamiento humano; tierras de uso común; y tierras parceladas, mismas que en los apartados siguientes analizaremos. Este comentario se vincula con el contenido de la tesis aislada que a continuación se transcribe:

“TIERRAS EJIDALES, SU CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN. *Conforme al contenido de los artículos 44, 63, 73 y 76 de la Ley Agraria, así como del artículo 41 de su Reglamento en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, para efectos del derecho agrario, las tierras ejidales, por su destino pueden ser: 1) Para el asentamiento humano, 2) De uso común y, 3) Parceladas. Las primeras, son aquellas que integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, como son los terrenos de la zona de urbanización y fundo legal del ejido, así como la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer, la unidad de productividad para el desarrollo integral de la juventud y demás áreas reservadas al asentamiento humano. Las aludidas en segundo lugar, son las que constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y pueden ser de tres clases, a saber: a) Las tierras que no han sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento humano, b) Las que no han sido parceladas por la misma asamblea y, c) Las así clasificadas expresamente por la asamblea. Por último, las tierras parceladas son aquellas que han sido delimitadas por la asamblea con el objeto de constituir una porción terrenal de aprovechamiento individual, y respecto de las cuales los ejidatarios en términos de ley ejercen*

*directamente sus derechos agrarios de aprovechamiento, uso y usufructo*²⁹.

Esta clasificación deriva de las acciones del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), conforme al derecho de propiedad de los núcleos agrarios, en términos de los artículos 23 fracciones VII, VIII y X; 56 de la Ley Agraria, en razón que otorgan a la asamblea ejidal o comunal la facultad para determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho y regularizar la tenencia de los poseedores o de quienes carezcan de los certificados correspondientes, dichos numerales son el fundamento de dicho programa.

Como consecuencia de la delimitación y certificación de las tierras ejidales o comunales, se detectaron tierras excedentes poseídas por los integrantes de los núcleos agrarios fuera de los linderos que indican sus documentos fundamentales –resolución presidencial, acta de posesión y deslinde, así como plano definitivo–, pero contiguos a éstos, situación que provoca alterar el polígono original; además, dicha superficie es técnicamente identificable, por ello, es medida y achurada dentro del plano interno, pero sin certificar ni titular la misma por no estar acreditada la propiedad por parte del ejido o comunidad según se trate. Estos aspectos motivan el presente trabajo para investigar alguna posible solución de este problema en el campo mexicano.

²⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Segunda Sala, Tomo XIII, Febrero de 2001, Tesis VII/2001, p. 298 (Registro 190247).

En efecto, la tierra excedente se convierte en un problema jurídico debido a que altera las posesiones fácticas o de hecho que los sujetos agrarios ostentaban antes del PROCEDE, bajo creencia que estaban amparadas con la carpeta básica del ejido o comunidad.

De tal forma que, las tierras excedentes pueden presentarse en una parte de la zona de asentamiento humano, así como del área de uso común y de alguna porción del parcelamiento económico o de hecho, con lo cual se genera incertidumbre jurídica en la tenencia de la tierra en el campo mexicano que requiere atención urgente para propiciar alternativas de solución de este problema; por ello, en los siguientes apartados a la luz de la Ley Agraria procuraremos dar un panorama general de su concepto y clasificación.

2.7.1 Tierras de asentamiento humano.

Son las tierras destinadas al asentamiento humano que integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, que está compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal; dicha zona es irreductible, es inalienable, imprescriptible e inembargable. Cualquier acto que tenga por objeto enajenar, prescribir o embargar dichas tierras será nulo de pleno derecho, como se colige de los artículos 63 y 64 de la Ley Agraria.

Relacionado con ello, es preciso destacar que el artículo 87 de la Ley Agraria establece que cuando los terrenos se encuentran ubicados en el

área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras. En todo caso, la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamiento humano, y queda prohibida, conforme al precepto 88 de la legislación en cita, la urbanización de las tierras ejidales que se ubiquen en áreas naturales protegidas, incluyendo las zonas de preservación ecológica de los centros de población, cuando se contraponga a lo previsto en la declaratoria respectiva.

2.7.2 Tierras de uso común.

Las tierras de uso constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido, por ello, no están delimitadas para el asentamiento humano ni destinadas a parcelas. Dicho de otra manera, son las tierras que los ejidatarios explotan colectivamente, por ejemplo, recolección de frutos silvestres, plantas medicinales, extracción de madera, material pétreo, pastoreo de ganado, entre otros. Los derechos sobre las tierras de uso común se presumirán concedidos en partes iguales *–pro indiviso–*, motivo por el cual las mismas son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo cuando sean objeto de cualquier contrato de asociación o de aprovechamiento que implique su uso con una duración no mayor a treinta años, prorrogables; también podrán otorgarse en garantía en favor de instituciones de crédito; otra excepción se da en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrá transmitir el dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles. Lo anterior, se

deduce en su parte relativa del texto de los artículos 45, 46, 56, 73, 74 y 75 de la Ley Agraria.

2.7.3 Tierras parceladas.

Las constituyen todas aquellas tierras que están formalmente parceladas en favor de los ejidatarios. En otras palabras, son las superficies definidas que han sido adjudicadas en forma individual o colectiva (copropiedad) a miembros del núcleo de población, a quienes les pertenece el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo, e incluso el de disposición, sin más limitación que las que marca la ley. Estos derechos se amparan con el certificado correspondiente o con la resolución del tribunal agrario, como se deriva de la redacción de los artículos 76, 77 y 78 de la Ley Agraria³⁰.

En efecto, las tierras parceladas se conforman de la extensión de tierra que ha sido delimitada por la asamblea para que los beneficiarios aprovechen en forma directa sus derechos agrarios de uso y usufructo de la unidad parcelaria que les fue asignada.

2.8 Tierras con destino específico.

Son aquellas que se constituyen por unidades parcelarias que la asamblea ha determinado destinarlas para promover el desarrollo cultural y económico a través de las prácticas agrícolas; además, propiciar el

³⁰ Rivera Rodríguez, Isaías, op. cit., pp. 161 y 162.

esparcimiento y capacitación de los pobladores del núcleo agrario en las diferentes actividades que pudieran tener mayor impacto en la zona.

Por virtud de que, como se ha dicho, las tierras con destino específico tienen como finalidad promover y fortalecer la incorporación de los sujetos agrarios en las actividades productivas, culturales, sociales y económicas, en función con los programas de Gobierno, vía proyectos orientados a la vocación de mayor prevalencia en la comunidad y las condiciones geográficas de la misma.

Aunado a lo anterior, a manera de premisa a demostrar, debemos establecer que muchas de estas unidades parcelarias se han establecido desde la legislación anterior, por tal motivo consideramos la factibilidad que al implementarse el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, resulta que una parte o la totalidad de la superficie esté fuera de los linderos que señala la resolución presidencial, el acta de ejecución y el plano definitivo del ejido o comunidad según sea el caso.

Ahora bien, estimamos conveniente precisar el objetivo de las unidades parcelarias con destino específico, y para tal efecto, generamos los siguientes apartados.

2.8.1 Parcela Escolar.

“El artículo 70 de la Ley Agraria, establece que en cada ejido la asamblea podrá resolver sobre el deslinde de las

superficies que considere necesarias para el establecimiento de la parcela escolar, la que se destinará a la investigación, enseñanza y divulgación de prácticas agrícolas que permitan un uso más eficiente de los recursos humanos y materiales con que cuenta el ejido. El reglamento interno del ejido normará el uso de la parcela escolar”.

La parcela escolar, es un terreno preferentemente de cultivo, con extensión igual a la unidad que se concede a los beneficiados en las dotaciones de ejido hecha a los pueblos, que se destina a la escuela del lugar, para prácticas agrícolas³¹.

Con los expuestos elementos de conocimiento referente al origen, conformación y finalidad de la parcela escolar, es dable argumentar que la creación y extensión de la misma actualmente es a voluntad del núcleo agrario, el cual mantendrá el control de operación para los fines que en el reglamento prevea. Con lo anterior, se dio un cambio de manejo de dicha unidad parcelaria y, por tanto, se evitaron las controversias sobre titularidad que se generaban en el marco de la legislación anterior, pues en ésta entre otras aspectos reguló que la constitución de la parcela escolar era obligatoria, con superficie equivalente a la unidad de dotación –diez hectáreas de riego–, lo que ahora no se exige al dar autonomía al ejido para decidir el área que conforme la repetida parcela escolar.

2.8.2 Unidad Agrícola Industrial de la Mujer.

“Artículo 71 de la Ley Agraria, señala que la asamblea podrá reservar igualmente una superficie en la extensión que determine, localizada de preferencia en las mejores tierras

³¹ Muñoz López, Aldo Saúl, op. cit., p. 330.

colindantes con la zona de urbanización, que será destinada al establecimiento de una granja agropecuaria o de industrias rurales aprovechadas por las mujeres mayores de dieciséis años del núcleo de población. En esta unidad se podrán integrar instalaciones destinadas específicamente al servicio y protección de la mujer campesina”.

De esta transcripción se colige que, este tipo de parcela se localiza en las mejores tierras colindantes de la zona de urbanización que debe ser destinada a la explotación colectiva por mujeres del poblado en las diferentes actividades rurales y de servicio que favorezcan a la mujer campesina y a su familia desde la perspectiva socioeconómico en consonancia con la operación de programas de gobierno para esos rubros.

2.8.3 Unidad Productiva para el Desarrollo Integral de la Juventud.

“Artículo 72 de la Ley Agraria. Señala que en cada ejido y comunidad podrá destinarse una parcela para constituir la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud, donde se realizarán actividades sociales, económicas, culturales, de salud y de capacitación, tendientes a procurar que los hijos de ejidatarios, comuneros y vecindados mayores de catorce y menores de veintinueve años logren una inserción sana, plena y productiva en el desarrollo del campo. Esta unidad será administrada por un comité cuyos miembros serán designados exclusivamente por los integrantes de la misma.

La puesta en marcha y los costos de operación de la unidad serán cubiertos por sus integrantes, quienes podrán recurrir a los programas de financiamiento y asesoría de la Federación, estados, Distrito Federal y municipios”.

La unidad parcelaria en cuestión es un medio para encausar las actividades e inquietudes de todo tipo de la juventud del núcleo agrario. No tiene un antecedente específico, motivo por el cual consideramos que su creación es una respuesta al abandono de la juventud campesina y a la reducción de sus expectativas de obtener su propio medio de subsistencia. Sin embargo, la intención ha quedado limitada ya que se excluye de participar a la juventud campesina que no tenga una relación filial de parentesco con un ejidatario, comunero, avecindado o posesionario, por lo que los hermanos, primos, tíos, etcétera, de aquellos quedan descartados, aun cuando reúnan el requisito de edad. Dicha restricción es incongruente y hasta discriminadora. Ello no sucede en el caso de la unidad agrícola industrial de la mujer, que está destinada a todas las mujeres del poblado. Por tanto, es menester que se otorgue mayor flexibilidad para la integración de sus miembros³².

De acuerdo con lo que se ha expuesto, estimamos oportuno resaltar que la unidad parcelaria sirve de plataforma a los jóvenes del medio rural para desarrollar actividades productivas, culturales, deportivas y de capacitación en diferentes aspectos que incentiven a las nuevas generaciones de campesinos a utilizar de manera racional los recursos humanos, naturales y culturales con que cuenta el ejido o comunidad.

2.9 Acuerdo que declara la conclusión del programa PROCEDE.

La culminación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, aparece publicado el viernes 17 de

³² Rivera Rodríguez, Isaías, op. cit., p. 159.

noviembre de 2006, en el Diario Oficial (Segunda Sección), en los términos que a continuación transcribimos:

“ACUERDO POR EL QUE SE DECLARA EL CIERRE OPERATIVO Y CONCLUSION DEL PROGRAMA DE CERTIFICACION DE DERECHOS EJIDALES Y TITULACION DE SOLARES (PROCEDE).

ABELARDO ESCOBAR PRIETO, Secretario de la Reforma Agraria, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 27, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 12, 17, 41 y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 3o., 4o. y demás aplicables de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo; 6o., 56, 135, 136, 148 y 149 de la Ley Agraria; 4o. y 5o. del Reglamento de la Ley Agraria en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares; 1o., 2o., 3o. y 5o. del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria; 5o. y 11 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria; 16 y 17 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, con la intervención de los titulares de la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, de conformidad con las siguientes:

CONSIDERACIONES

PRIMERA. *Que a partir de la reforma al artículo 27 constitucional de 1992, la expedición de la Ley Agraria y el Reglamento en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, se estableció el derecho para que los ejidos y comunidades a través de sus asambleas, adopten las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos y, en consecuencia, se les otorgó la facultad de delimitar, destinar y asignar las tierras que conforman su patrimonio, reconocer el parcelamiento económico y regularizar la tenencia de los posesionarios, observando los procedimientos establecidos en la normatividad aplicable.*

SEGUNDA. *Que desde 1993 el Gobierno Federal instituyó el PROCEDURE, como un vehículo para facilitar a los ejidos y comunidades del país el lograr la regularización y certificación de sus tierras, el cual quedó a cargo del Sector Agrario, con el apoyo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), conformándose el Comité Nacional de Coordinación, como instancia superior para su ejecución.*

TERCERA. *Que en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se establece como estrategia de desarrollo humano, la de ordenar y regularizar la propiedad rural, otorgando seguridad jurídica y certidumbre documental en la tenencia de la tierra a los agentes y sujetos del sector rural, dando vigencia al Estado de Derecho; así como el fortalecimiento de la procuración de justicia, mediante el apoyo y asesoría a dicha población, que les permita ejercer los derechos que la legislación les concede.*

CUARTA. *Que el Programa Sectorial Agrario 2001-2006 en la ejecución de estas políticas públicas, establece entre sus líneas de acción promover al 100% en los núcleos agrarios la regularización y titulación de sus derechos sobre la tierra a través del PROCEDURE, cuya proyección es el considerar a todos los ejidos y comunidades que accedan voluntariamente al mismo.*

QUINTA. *Que a partir del 19 de agosto de 2003, los Titulares de las Dependencias involucradas en el Comité Nacional de Coordinación, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con lo previsto al efecto en el Programa Sectorial Agrario 2001-2006, iniciaron en el Estado de Colima con la formalización de los Acuerdos para el Cierre Operativo del PROCEDURE en cada Entidad Federativa, hasta concluir con el 31o. que corresponde al Estado de Oaxaca, el pasado 27 de octubre de 2006; en razón de que en términos de los artículos 9, 22 y 56 de la Ley Agraria, se realizó la invitación al 100% de los núcleos agrarios legalmente constituidos en el País, para su incorporación al Programa de Certificación de Derechos*

Ejidales y Titulación de Solares; de cuyos resultados se desprende:

A) *Que en la República Mexicana se cuenta con una superficie de 196 millones de hectáreas, de las cuales el universo de trabajo actualizado de propiedad social es de 101.8 millones de hectáreas, que representan el 51.94 % de la superficie total nacional.*

B) *Que la superficie social del País se distribuye en 31,201 núcleos agrarios y que, a catorce años de operación del PROCEDURE, se ha concluido al día de hoy con la certificación y titulación de 28,454 núcleos y que al término de la presente administración se certificarán y titularán 326 más, con lo que se alcanzará una cobertura de 28,780 núcleos agrarios certificados y titulados, que equivalen al 92.24% del total nacional, beneficiando a 4'382,749 familias a través de la expedición de 9'447,347 documentos que acreditan la legítima propiedad de sus tierras.*

C) *Que el INEGI realizó los trabajos técnicos, obteniendo como resultado la medición de 93.4 millones de hectáreas, regularizándose de éstas una superficie de 92.1 millones de hectáreas.*

D) *Que no obstante los logros alcanzados, se registran además 2,421 núcleos agrarios que no ingresaron al PROCEDURE por propia voluntad o por imposibilidad derivada de problemática de índole jurídica, técnica o social, clasificándose en la forma siguiente:*

<i>Rechazo al PROCEDURE</i>	<i>1,764</i>
<i>Núcleos con problemática jurídica</i>	<i>657</i>
<i>Total:</i>	<i>2,421</i>

E) *Que los 2,421 núcleos agrarios referidos en el punto anterior, han sido atendidos por los respectivos Comités Estatales del PROCEDURE, con sujeción a la normatividad jurídica y técnica aplicables al PROCEDURE, sin que a la fecha se hayan dado las condiciones suficientes para su incorporación al mismo, situación que se documenta debidamente en cada uno de los respectivos expedientes, que se encuentran en*

resguardo en los archivos estatales del Registro Agrario Nacional.

Que por las consideraciones anteriormente expuestas y habiendo concluido con los trabajos del Programa de referencia, tengo a bien expedir el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Con esta fecha se declara la Conclusión y Cierre Operativo del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) en la República Mexicana.

SEGUNDO. Partiendo de la información cartográfica generada con el PROCEDE, se sientan las bases para impulsar el nuevo Catastro Rural que permitirá el uso y aprovechamiento de ésta en cada Entidad Federativa y en el Territorio Nacional.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Los núcleos agrarios que con posterioridad al inicio de la vigencia de este Acuerdo, reúnan las condiciones jurídicas, operativas y técnicas necesarias para la continuidad de los trabajos del PROCEDE hasta la certificación, podrán solicitarlo conforme a las disposiciones de la Ley Agraria y su Reglamento en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares. Dichos núcleos contarán con la asistencia legal, en los términos de la legislación aplicable.

Dado en la Ciudad de León, Guanajuato, a los seis días del mes de noviembre de dos mil seis.- El Secretario de la Reforma Agraria, **Abelardo Escobar Prieto**.- Rúbrica.- El Procurador Agrario, **Isaías Rivera Rodríguez**.- Rúbrica.- El Director en Jefe del Registro Agrario Nacional, **Rolando Ocampo Alcantar**.- Rúbrica.- El Presidente del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, **Gilberto Calvillo Vives**.- Rúbrica”³³.

³³ [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SRA/Acuerdos/2006/17112006\(2\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/APF/APC/SRA/Acuerdos/2006/17112006(2).pdf).

2.10 Programa de Fondo de Apoyo a Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR).

Este programa inicio el 11 de junio de 2007, con la finalidad de continuar la medición, certificación y titulación de sus derechos sobre las tierras de los ejidos y comunidades que así lo solicitaren para obtener seguridad jurídica y certeza documental; sin embargo, es menester precisar que está orientado exclusivamente para la atención de los núcleos agrarios que sean de nueva creación por constitución voluntaria o por resoluciones de los Tribunales Agrarios, así como aquellos que no hayan sido certificados debido a conflictos por límites, ejecuciones o acciones administrativas pendientes de resolución, juicios en tribunales agrarios o instancias jurisdiccionales, rechazo a programas gubernamentales, problemas sociales, políticos o internos, y que resulta su problemática, soliciten formalmente la asistencia técnica y asesoría jurídica, siempre que cumplan con los requisitos que prevé la normatividad aplicable³⁴.

Como se deriva de la cita anterior, el FANAR se aplica en ejidos o comunidades que no se haya implementado el PROCEDE, es decir, que no fueron certificados.

Por tanto, en el programa FANAR la asamblea destina, delimita y asigna las tierras que conforman el patrimonio de los núcleos agrarios, reconoce el parcelamiento económico y regulariza la tenencia de los posesionarios, así como la titulación de solares. Este procedimiento es igual que el de PROCEDE, pues se aplican los mismos artículos de la Ley Agraria, del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de

³⁴ <http://www.maderasdel pueblo.org.mx/archivos/pdf/fanar-procede.pdf>.

Derechos Ejidales y Titulación de Solares, así como de los demás reglamentos y disposiciones legales aplicables. También participan las mismas instituciones; por lo anterior, consideramos pertinente remitirnos al estudio realizado al programa PROCEDE, con objeto de evitar repeticiones innecesarias.

El FANAR o “Fondo de Apoyo a Núcleos Agrarios sin Regularizar”, culminó el 30 de noviembre de 2012, como se extrae del acuerdo de 21 de diciembre de 2010, emitido por Abelardo Escobar Prieto, Secretario de la Reforma Agraria, mediante el cual establece los lineamientos de dicho programa³⁵.

CAPÍTULO TERCERO.

Las Tierras Excedentes.

El problema de excedencia de tierra se detectó con las actividades del programa PROCEDE y FANAR, relativas a la delimitación, destino y asignación de la superficie que constituye el polígono original descrito en la resolución presidencial, plano definitivo, acta de posesión y deslinde – carpeta básica o documentos fundamentales del ejido o comunidad–, en términos del artículo 23 fracciones VII, VIII y X, administrado con el diverso 56 ambos de la Ley Agraria, en virtud que tales preceptos otorgan a la asamblea de los núcleos agrarios la facultad para determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho y regularizar la

³⁵ http://www.sra.gob.mx/sraweb/datastore/transparencia/2011/Lineamientos_FANAR_2010.pdf.

tenencia de los poseionarios o de quienes carezcan de los certificados correspondientes.

3.1 Excedencia.

Significa lo que excede o está fuera del número señalado o establecido³⁶.

3.2 Concepto de tierra excedente.

La tierra excedente es la superficie en posesión de un núcleo agrario fuera de los linderos señalados en el plano definitivo y acta de ejecución, que amparan la propiedad del núcleo³⁷.

La cita que precede, permite deducir que las tierras excedentes son poseídas en forma fáctica por sujetos de derecho agrario, debido a que ese uso y goce no está respaldado con sus documentos básicos o primordiales, lo cual se traduce en un problema jurídico para quienes detentan dicha área, toda vez que no son titulares de los terrenos que detentan.

3.3 Características de las tierras excedentes.

Las tierras excedentes son aquellas que están fuera del polígono original que se describe en la llamada “carpeta básica” –resolución presidencial, acta de posesión y deslinde, así como plano definitivo–,

³⁶ <http://que-significa.com.ar/significado.php?termino=excedencia>.

³⁷ http://www.pa.gob.mx/paweb/conoce_la_pa/publicaciones/Glosario%202009/GLOSARIO%20DE%20T%C3%89RMINOS%20JUR%C3%8DDICO-AGRARIOS%202009.pdf.

inclusive del perímetro establecido en las sentencias emitidas por los Tribunales Unitarios Agrarios y documentos derivados de la ejecución respectiva; por tanto, es factible su identificación, ya que al implementarse el programa PROCEDE y FANAR, en el plano interno se grafica e identifica en forma achurada la zona que presenta excedencia, con lo cual se altera el polígono original.

Lo apuntado en el párrafo anterior, constituye la nota distintiva de las tierras excedentes en posesión de núcleos agrarios, pues se desconoce el origen de las mismas y que es preciso en primer término determinar su naturaleza jurídica, para posteriormente buscar alternativas de solución, lo cual procuraremos abordar en los siguientes apartados.

3.4 Perspectiva constitucional del problema de las excedencias, desde el marco del principio de seguridad jurídica, y su trascendencia desde el punto de vista del derecho internacional de los derechos humanos.

Doctrinalmente la seguridad jurídica es un principio general del derecho, reconocido universalmente, que se entiende y se basa en la certeza del derecho, tanto en el ámbito de su publicidad como en su aplicación, y representa la seguridad de que se conoce, o puede conocerse, lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el poder público, respecto de uno para con los demás y de los demás para con uno.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, define a la seguridad jurídica como: *“la certeza que debe tener el gobernado de su persona, sus posesiones o sus derechos serán respetados por la autoridad, pero si ésta*

*debe producir una afectación a ellos, deberá ajustarse a los procedimientos previamente establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes secundarias*³⁸.

Así también, el máximo tribunal del país, define a las prerrogativas de seguridad jurídica como: *“aquellos derechos subjetivos públicos a favor de los gobernados que pueden ser oponibles a los órganos estatales, a fin de exigirles que se sujeten a un conjunto de requisitos previos a la comisión de actos que pudieran afectar la esfera jurídica de los individuos para que estos no caigan en la indefensión incertidumbre”*³⁹.

Por su parte, Miguel Carbonell, refiere que la seguridad jurídica se expresa en mandatos de carácter formal, con respecto a la actuación del Estado y de sus órganos, preservando la idea de división de poderes como sujeción funcional a una serie de “reglas del juego”, con objeto de preservar la libertad de las personas que lo habitan⁴⁰.

En el mismo sentido se conduce Miguel Ángel Suárez Romero, al referir que dicho principio entraña una bondad intrínseca que posee todo ordenamiento jurídico, en tanto que las normas que lo componen están preestablecidas y son perfectamente conocidas por sus destinatarios, lo cual coloca a estos últimos en una capacidad de predecir el ejercicio de los

³⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Las Garantías de Seguridad Jurídica. Colección Garantías Individuales. SCJN; México, 2003, p. 9.

³⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, op. Cit, P 11.

⁴⁰ Carbonell, Miguel, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Los derechos fundamentales en México, México, 2004, pág. 586.

propios órganos de poder y su actuación frente a los demás, sabiendo a qué atenerse⁴¹.

Podemos afirmar que la seguridad jurídica es, en el fondo, el derecho fundamental del individuo de modo que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados o que, si esto último llegara a producirse, le serán asegurados por la sociedad, la protección y reparación de los mismos. En resumen, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de modo que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos legales establecidos, previa y debidamente publicados, además de que el Estado, no sólo debe establecer las disposiciones legales a seguir, sino que también tiene la obligación de crear un ámbito general de "seguridad" al ejercer el poder político, jurídico y legislativo.

Grosso modo, se puede decir que dicho principio esencialmente refiere que toda persona debe de contar con la seguridad de que sus derechos y posesiones serán siempre respetados, y para que tenga lugar una afectación a éstos por parte de alguna autoridad, ésta de manera previa deberá observar y apegarse a lo dispuesto en los ordenamientos legales que prevean el caso concreto, y sólo de este modo, se cumplirá con lo establecido en la norma suprema.

Ubicándonos en el rubro del derecho agrario mexicano, la acepción de "seguridad jurídica" ha sido prácticamente circunscrita a la tenencia de la

41 Miguel Ángel Suárez Romero, www.derecho.unam.mx, La seguridad jurídica a la luz del ordenamiento mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, página 314.

tierra; por ello, puede decirse que –desde el punto de vista de la materia– dichos conceptos mantienen la misma jerarquía e importancia.

Brindar seguridad jurídica al campo mexicano ha sido uno de los temas que han ocupado a las autoridades federales desde hace ya un largo tiempo; por tal razón, se han estructurado una serie de políticas públicas que abarcan el terreno jurídico, económico, político y administrativo, tendentes a fortalecer, democratizar y capitalizar las bases materiales y sociales en las que debe sustentarse el proceso de recuperación agropecuaria nacional. En ese aspecto, destaca que el primer párrafo de la fracción XIX del artículo 27 Constitucional, señala:

"con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de justicia agraria, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos".

Ello, aunado al hecho de que a partir de la reforma agraria de 1992 se logró un avance importante en lo referente a la protección y salvaguarda de los intereses agrarios, como lo es la creación de los propios Tribunales Agrarios, la Procuraduría Agraria y acciones de regularización de la tenencia de la tierra como los es el programa PROCEDE y FANAR que implementó el Gobierno Federal.

Sobre este aspecto, debe precisarse que la locución “tenencia de la tierra” no sólo se refiere a los predios rústicos que se detentan en concepto de propiedad, también comprende los que se tienen a título de posesión, de

concesión, de arrendamiento y demás, cuyos tenedores requieren gozar, en su conjunto, de seguridad jurídica.

Lo anterior se deduce del propio contenido de la fracción VII del artículo 27 Constitucional, que establece:

“Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas. La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de los pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo se establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley”.

Del examen de la fracción transcrita, se advierte que el Estado reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, y se encuentra obligado a proveer todos los medios que sean necesarios para la protección de la propiedad de las tierras que éstos detentan, tanto de asentamiento humano, así como tierras, bosques y aguas de uso común, a fin de elevar las condiciones de vida de sus pobladores; de igual modo, respetará la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las modalidades que les sean más idóneas para el aprovechamiento de sus recursos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela, y establecerá los procedimientos por los cuales podrán asociarse entre sí, con el propio Estado o con terceros para otorgar el uso de sus tierras; y –en caso de los ejidatarios–, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros de su núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la respectiva asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. Por último, refiere que en caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que la ley de la materia prevea.

En ese mismo cauce, la Ley Agraria en su artículo 9⁴², dispone que los ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, y que son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o que hubieren adquirido por cualquier otro título, conforme a los documentos que se encuentren amparados en su carpeta básica.

⁴² “**Artículo 9o.** Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título”.

No obstante, se considera que con la existencia de excedencias en diversos núcleos ejidales y comunales, no se consagra a plenitud ese anhelado principio de seguridad jurídica que garantice a los sujetos agrarios –ejidatarios y comuneros– una adecuada protección a sus intereses y a la tenencia de la tierra que detentan, precisamente en extensiones que se encuentran inmersas en esas excedencias; lo anterior, en virtud de que tal posesión es meramente “de hecho”, pues no se encuentra sustentada con alguno de los documentos que conforman la denominada “carpeta básica” del ente agrario, lo que desde luego conlleva una grave omisión por parte del estado mexicano, para garantizar tal principio consagrado en el artículo 27 de nuestra constitución, por las razones siguientes:

Conforme al artículo 45 de la Ley Agraria⁴³, las tierras ejidales podrán ser objeto de cualquier tipo de contrato de asociación o aprovechamiento, ya sea que se celebre por el propio núcleo ejidal, o por los ejidatarios o comuneros titulares, según sean tierras de uso común o parceladas.

Además, dispone que en los casos en que se trate de contratos que impliquen el uso de tierras por terceros tendrán una duración de treinta años prorrogables.

⁴³ “**Artículo 45.** Las tierras ejidales podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo de población ejidal, o por los ejidatarios titulares, según se trate de tierras de uso común o parceladas, respectivamente. Los contratos que impliquen el uso de tierras ejidales por terceros tendrán una duración acorde al proyecto productivo correspondiente, no mayor a treinta años, prorrogables”.

Por su parte, el artículo 79⁴⁴ de la normatividad en cita establece que los ejidatarios podrán aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso usufructo, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento, o cualquier acto jurídico no prohibido por la ley, sin autorización de la asamblea o cualquier otra autoridad; de igual modo, indica que podrán aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles, como de carácter civil.

En el mismo sentido, el artículo 100⁴⁵ del ordenamiento legal en mención dispone que tratándose de comunidades, éstas podrán entre otros aspectos, constituir sociedades civiles o mercantiles para su aprovechamiento.

En todos los supuestos mencionados, es claro que el núcleo o sujeto agrario correspondiente, deberá acreditar su personalidad ya sea con los documentos que integran la carpeta básica, o bien, con los certificados de derechos agrarios, parcelarios o de uso común que correspondan.

Con base en esas premisas, resulta evidente que si un núcleo agrario pretende realizar cualquier tipo de acto jurídico (sea un arrendamiento,

⁴⁴ “**Artículo 79.** El ejidatario puede aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo, mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o de cualquier autoridad. Asimismo podrá aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles”.

⁴⁵ “**Artículo 100.** La comunidad determinará el uso de sus tierras, su división en distintas porciones según distintas finalidades y la organización para el aprovechamiento de sus bienes. Podrá constituir sociedades civiles o mercantiles, asociarse con terceros, encargar la administración o ceder temporalmente el uso y disfrute de sus bienes para su mejor aprovechamiento. La asamblea, con los requisitos de asistencia y votación previstos para la fracción IX del artículo 23 podrá decidir transmitir el dominio de áreas de uso común a estas sociedades en los casos de manifiesta utilidad para el núcleo y en los términos previstos por el artículo 75”.

instituir una sociedad cooperativa, vender, etcétera) respecto de una fracción de tierra que se encuentre inmersa en una excedencia agraria, o en su caso, solicitar el apoyo gubernamental por medio de programas federales, a fin de realizar actividades productivas en la misma, no podrá hacerlo ya que al no estar sustentada la posesión que detenta con documentos idóneos y fehacientes que acrediten la titularidad y/o legal posesión de dicha fracción de tierra, estará imposibilitado para realizar esos actos.

Lo que traerá como consecuencia que, al ser esos terrenos excedentes, en la mayoría de los casos, el único patrimonio que poseen los sujetos agrarios que los detentan, se generará un serio problema de obtención de satisfactores primordiales, como lo son los recursos necesarios para alimentar a sus familias a través de las actividades agropecuarias que realizan, así como la vivienda, el vestido y la educación.

De igual modo, si un sujeto agrario pretende heredar una fracción de tierra que forme parte de una excedencia, no podrá hacerlo, pues no se encontrará amparada por los documentos básicos del ejido, ni por un título o certificado que demuestre la titularidad de derechos agrarios sobre dicho bien y, por ende, no obstante de que ahí se encuentre asentado gran parte de su patrimonio, como lo es su domicilio o parcelas, no lo podrá transmitir en sucesión a sus herederos, pues el mencionado bien, no formará parte de su masa hereditaria.

Al respecto, conviene citar la tesis sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, la cual refiere:

“SUCESIÓN INTESTAMENTARIA EN MATERIA AGRARIA. LOS DERECHOS HEREDITARIOS NO PUEDEN COMPRENDER BIENES CUYA TITULARIDAD NO ACREDITÓ EN VIDA LA DE CUJUS. *Por regla general es necesario contar con un título o certificado que demuestre la titularidad de los derechos agrarios de los ejidatarios o comuneros conforme al cual puede acreditarse en juicio la identidad con los bienes cuya titularidad se pretende. Ahora bien, si la de cujus promovió juicio agrario a fin de que se le reconocieran derechos, reclamando la restitución de fracciones que corresponden a una unidad de dotación cuya titularidad pretendió acreditar a través de un certificado agrario, el cual en diverso juicio de garantías fue desestimado por su falta de idoneidad para demostrar tal extremo, resulta infundada la pretensión de los herederos de que se les reconozca tal calidad respecto de bienes que no formaron parte del haber hereditario, por no acreditarse en vida por la de cujus dicha pretensión; es decir, las parcelas cuya restitución se planteó no pueden ser parte de la masa hereditaria de los bienes de ésta, al pretender los herederos acreditar tal circunstancia con el mismo certificado agrario que ya fue valorado y desvirtuada su idoneidad para acreditar el extremo propuesto, pues al existir una causahabencia del titular de un derecho no puede alegarse en diversa vía, como es la intestamentaria, la identidad del certificado con las fracciones cuya titularidad, se reitera, no fue acreditada por la de cujus”⁴⁶.*

Sobre este rubro, es de suma importancia resaltar que la omisión apuntada no sólo vulnera el principio consagrado en el artículo 27 de nuestra Constitución, sino además, contraviene disposiciones derivadas de instrumentos de carácter internacional de los que México es parte, como lo son el artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el

⁴⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, Julio de 2004; Pág. 1813.

23 de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre y el 11, punto dos, inciso “a” del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, los cuales disponen:

“Artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos:

Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad”.

“Artículo 23 de la Declaración Americana de Derechos del Hombre:

Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar.”

“Artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales:

(...)

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los

regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; (...)”.

Los dispositivos transcritos estatuyen temas que resultan ser esenciales en la materia agraria, como son el derecho a la propiedad, el derecho a obtener una indemnización en el caso de que su propiedad sea expropiada, y en especial, uno de los objetivos del derecho agrario que parecen haberse perdido en el tiempo: el de la autosuficiencia en materia alimentaria.

En la misma línea de ideas, el artículo 21 de la Convención Americana dispone lo siguiente:

“1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley”.

El precepto internacional transcrito, esencialmente reconoce el derecho a la propiedad privada, y al respecto establece: a) que “toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes”; b) que ese uso y goce se puede subordinar, por mandato de una ley, al “interés social”; c) que se puede privar a una persona de sus bienes por razones de “utilidad pública o

de interés social, y en los casos y según las formas establecidas por la ley”; y d) que dicha privación se hará mediante el pago de una justa indemnización.

Debe destacarse que los términos de un tratado internacional de derechos humanos tienen sentido autónomo, por lo que no pueden ser equiparados al sentido que se les atribuye en el derecho interno. Además, dichos tratados de derechos humanos son instrumentos vivos cuya interpretación tiene que adecuarse a la evolución de los tiempos y, en particular, a las condiciones de vida actuales⁴⁷; por ende, se considera que el artículo 21 de la citada Convención protege el derecho a la propiedad en un sentido que comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal y/o agraria, la cual también está reconocida en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese orden, como fue expuesto en capítulos precedentes, conforme a lo establecido en el artículo 27 de la Constitución Federal, los núcleos agrarios, tienen un derecho de propiedad comunal sobre las tierras donde habitan, sin perjuicio de los derechos de otros núcleos. Sin embargo, como ya se ha abordado en este capítulo, los límites del territorio sobre los cuales existe tal derecho de propiedad se ha encontrado áreas únicamente en posesión que aun cuando están detectadas, delimitadas y demarcadas en el plano interno del ejido y/o comunidad, el Estado mexicano no las ha certificado en favor de quienes la usufructúan. Esta situación crea un clima

⁴⁷ cfr. El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, pág. 114.

de incertidumbre en cuanto los sujetos y entes agrarios que se encuentran inmersos en una situación de posesión de hecho de excedencias agrarias, pues no tienen la certeza hasta dónde se extiende geográficamente su derecho de propiedad y, consecuentemente, desconocen hasta dónde pueden usar y gozar libremente de los bienes que detentan.

Así, es claro que, a fin de salvaguardar su derecho humano a la propiedad, el Estado mexicano se encuentra jurídicamente obligado – incluso internacionalmente– a delimitarlas, demarcar y titular los territorios excedentes de los núcleos agrarios que los poseen.

Relacionado con lo anterior, podría incluso concluirse que el Gobierno mexicano ha violado el derecho al uso y el goce de las sujetos y núcleos agrarios que poseen fácticamente terrenos excedentes sin el amparo de los documentos correspondientes, toda vez que no emprende acciones encaminadas para generar certidumbre jurídica en la tenencia de superficies ejidales o comunales que presenten este problema, el cual es del conocimiento público de los titulares de las instituciones del ramo por contar con la información correspondiente.

Por tanto, resulta palmario que el Estado mexicano está obligado indefectiblemente a respetar los derechos y libertades reconocidos en la mencionada Convención Americana y a organizar el poder público para garantizar a los sujetos agrarios el libre y pleno ejercicio de sus derechos humanos; a más, de que según las reglas del derecho de la responsabilidad internacional del Estado aplicables en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la acción u omisión de cualquier

autoridad pública, independientemente de su jerarquía, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la Convención Americana.

Sobre ese tópico cabe agregar que la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, con sede en San José, Costa Rica, ya emitió pronunciamiento en diversas sentencias, respecto de la violación del derecho humano al uso y el goce de los bienes, consagrado en el artículo 21 de la Convención Americana, entre las cuales destacan las siguientes:

I. Caso de la comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua.

La Corte determinó que conforme a lo establecido en el artículo 5 de la Constitución Política de Nicaragua, los miembros de la Comunidad Mayagna Awas Tingni tienen un derecho de propiedad comunal sobre las tierras donde actualmente habitan, sin perjuicio de los derechos de otras comunidades indígenas. No obstante concluyó que los límites del territorio sobre los cuales existe tal derecho de propiedad no han sido efectivamente delimitados y demarcados por dicho Estado, lo que creó un clima de incertidumbre entre los miembros de la mencionada comunidad en cuanto no tenían la certeza de hasta dónde se extiende geográficamente su derecho de propiedad comunal y, consecuentemente, desconocían hasta dónde podían usar y gozar libremente de tales bienes; por tanto, teniendo presente el criterio que adoptó en aplicación del artículo 29.b de la Convención (supra párr. 148), concluyó que a la luz del artículo 21 de la Convención, el Estado de Nicaragua violó el derecho al uso y el goce de los

bienes de los miembros de la Comunidad Mayagna Awas Tingni⁴⁸, y en consecuencia lo condenó a realizar lo siguiente:

1. Delimitar, demarcar y titular el territorio de propiedad de la Comunidad.

2. Abstenerse de realizar, hasta tanto no se realice esa delimitación, demarcación y titulación, actos que pudieran llevar a que los agentes del propio Estado, o terceros que actúen con su aquiescencia o su tolerancia, afectaran la existencia, el valor, el uso o el goce de los bienes ubicados en la zona geográfica donde habitan y realizan sus actividades los miembros de la Comunidad.

II. Caso de la comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay.

La Corte estableció que, si bien, Paraguay reconoce el derecho a la propiedad comunitaria en su propio ordenamiento, lo cierto es, que no adoptó las medidas adecuadas de derecho interno necesarias para garantizar el uso y goce efectivo por parte de los miembros de la Comunidad Yakye Axa de sus tierras tradicionales y con ello amenazó el libre desarrollo y transmisión de su cultura y prácticas tradicionales; por ende, concluyó que el mencionado Estado violó el artículo 21 de la Convención Americana, en perjuicio de los miembros de la Comunidad Yakye Axa, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma⁴⁹.

⁴⁸ cfr. Caso de "Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua", sentencia de 31 de agosto de 2001, página 79, párrafos 152 y 153.

⁴⁹ cfr. Caso de "Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay", sentencia de 17 de junio de 2005, páginas 83 y 84, párrafos 155 y 156.

III. Caso de la comunidad Moiwana Vs. Suriname.

La Corte estipuló que los miembros de la comunidad Moiwana pueden ser considerados los dueños legítimos de sus tierras tradicionales, por lo cual tienen derecho al uso y goce de las mismas; empero, tal derecho les fue negado con los sucesos que acontecieron en noviembre del 1986 y la conducta posterior del Estado respecto de su investigación; por ende, concluyó que Suriname violó el derecho de los miembros de la comunidad al uso y goce comunal de su propiedad tradicional y, consecuentemente, también se vulneró el artículo 21 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de dicho tratado, en perjuicio de los miembros de la citada comunidad⁵⁰.

IV. Caso de la comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay.

La Corte Interamericana resolvió que si bien el Estado de Paraguay reconoce en su ordenamiento el derecho a la propiedad comunitaria de las tierras y recursos naturales de los indígenas, el reconocimiento meramente abstracto o jurídico de dicho derecho carece prácticamente de sentido si no se ha delimitado físicamente y entregado las tierras por falta de medidas adecuadas de derecho interno necesarias para garantizar el uso y goce efectivo de tal derecho por parte de los miembros de la Comunidad Sawhoyamaya, por lo que con ello se ha amenazado el libre desarrollo y transmisión de su cultura y prácticas tradicionales, por lo que se violó el artículo 21 de la Convención Americana, en perjuicio de los miembros de la

⁵⁰ cfr. Caso de "Comunidad Moiwana Vs. Suriname", sentencia de 15 de junio de 2005, páginas 57 y 58, párrafos 134 y 135.

Comunidad Sawhoyamaxa, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma⁵¹.

3.5 El acceso a la justicia.

El acceso de la justicia, doctrinalmente se define como el acceso al sistema judicial o al mecanismo institucional competente para atender el reclamo; el acceso a un buen servicio de justicia que brinde un pronunciamiento judicial o administrativo justo en un tiempo prudencial; y por último, el conocimiento de los derechos por parte de los ciudadanos y de los medios para poder ejercerlos.

En su dimensión normativa, el acceso a la justicia se relaciona con derechos reconocidos en instrumentos internacionales de derechos humanos: el derecho a la tutela judicial, el derecho a un recurso efectivo y el derecho a la igualdad.

Este conjunto de derechos tiene por objeto garantizar el acceso a un órgano jurisdiccional predeterminado, independiente e imparcial que decida basándose en el derecho, tras un proceso que respete las garantías procesales, en un sistema que las prevea y donde el acceso sea garantizado a todas las personas, sin distinciones que no puedan ser justificadas con argumentos objetivos y razonables.

⁵¹ cfr. Caso de "Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay", sentencia de 29 de marzo de 2006, páginas 57 y 58, párrafos 143 y 144.

En ese sentido, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la nación, en su jurisprudencia 192/2007, señala:

“ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES. *La garantía individual de acceso a la impartición de justicia consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: 1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes; 2. De justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; 3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y, 4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si la citada garantía constitucional está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son*

todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales”⁵².

En el marco legal nacional, el derecho de acceso a la justicia se encuentra consagrado en el artículo 17 de nuestra Constitución Política, el cual dispone:

“Artículo 17. *Ninguna persona podrá hacerse justicia por si misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.*

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

El congreso de la unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, aseguraran la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

⁵² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, Octubre de 2007, Pág. 209 (Registro: 171257).

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La federación, los estados y el distrito federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del ministerio público.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.”

Del precepto constitucional transcrito se puede inferir que el derecho de acceso a la justicia debe entenderse como un derecho a la jurisdicción que tiene todo gobernado de acudir ante los órganos jurisdiccionales previamente establecidos para el efecto de obtener una resolución sobre una pretensión, y en su caso, la ejecución forzosa de lo juzgado, y la obligación por parte de las autoridades jurisdiccionales de conocer, substanciar y resolver los juicios que se diriman ante ellas.

En ese sentido, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su jurisprudencia L/2002, establece:

“ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS

QUE INTEGRAN AQUEL DERECHO PÚBLICO SUBJETIVO, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES. *La garantía individual o el derecho público subjetivo de acceso a la impartición de justicia, consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: 1. Justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición, de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establezcan en las leyes; 2. Justicia completa, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos, cuyo estudio sea necesario; y garantice al gobernado la obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; 3. Justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución, no sólo apegada a derecho, sino, fundamentalmente, que no dé lugar a que pueda considerarse que existió favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y 4. Justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si dicha garantía está encaminada a asegurar que las autoridades encargadas de aplicarla, lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, con independencia de que*

se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales”⁵³.

Cabe agregar que en este aspecto el Estado tiene obligaciones “negativas” y “positivas”: debe abstenerse de realizar acciones que dificulten o imposibiliten el acceso a la justicia y al mismo tiempo, se encuentra obligado a tomar acciones que garanticen el efectivo acceso a la justicia de todos por igual. Esta faz “positiva” requiere que el Estado tome medidas de distinta naturaleza –administrativas, legislativas, e incluso jurisdiccionales– para remover los obstáculos que dificultan el efectivo acceso a la justicia.

Cobra aplicación la tesis LXXIV/2013, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto refieren:

“DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. SUS ETAPAS. *De los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, deriva el derecho de acceso efectivo a la justicia, el cual comprende, en adición a determinados factores socioeconómicos y políticos, el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva y los mecanismos de tutela no jurisdiccional que también deben ser efectivos y estar fundamentados constitucional y legalmente. Ahora bien, como se señaló en la jurisprudencia 1a./J. 42/2007, de rubro: “GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.”, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió el acceso a la tutela jurisdiccional como el derecho*

⁵³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XV, Mayo de 200, pág. 299.

público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que, a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión; de ahí que este derecho comprenda tres etapas, a las que corresponden tres derechos: (i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; (ii) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, (iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas. Los derechos antes mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante jueces y tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales”⁵⁴.

En el aspecto internacional, debe agregarse que el artículo octavo de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, mejor conocida como “Pacto de San José, Costa Rica”, estatuye lo siguiente:

“(...) Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la substanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación

⁵⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1, Pág. 882 (Registro: 2003018).

de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

La disposición transcrita es clara al referir que los Estados no deben interponer trabas a las personas que acudan a los jueces o a los tribunales en busca de que sus derechos sean protegidos o determinados. Consecuentemente, cualquier norma o medida estatal, en el orden interno, que dificulte de cualquier manera, uno de ellos puede ser la imposición de costos, el acceso de los individuos a los tribunales y que no esté justificado por necesidades razonables de la propia administración de justicia, debe entenderse como contraria a la citada normal convencional.

Correlativamente, el artículo 25 de la misma Convención Americana, estatuye lo siguiente:

“Artículo 25. Protección judicial.- 1. *Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.* 2. *Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial; y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.*

El artículo 25 citado, establece la obligación positiva del Estado de conceder a todas las personas bajo su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales; derechos fundamentales que pueden estar reconocidos en la Convención Americana o por la propia ley interna.

Así, la existencia de estas garantías constituye uno de los pilares primarios, no únicamente de la Convención Americana de referencia, sino de todo estado de derecho en una sociedad democrática.

Ahora bien, en nuestra perspectiva, consideramos que quienes poseen tierras que forman parte de la referidas excedencias agrarias no tienen realmente garantizado el mencionado principio de acceso a la justicia, pues en primer término debe mencionarse que al día de hoy no existe ningún procedimiento judicial o contencioso que regularice la situación en la que se encuentran dichos sujetos, lo cual –como se abordó– trastoca el principio de certeza jurídica que a su favor otorga la Constitución.

Lo anterior cobra relevancia, en virtud de que al no contar con medios legales a los cuales puedan acceder los sujetos agrarios (ejidos, comunidades, ejidatarios, comuneros y posesionarios) para legitimar las porciones de tierra excedentes que poseen, es claro que éstas seguirán siendo meramente de hecho, es decir, sin el respaldo de un documento expedido por autoridad competente que otorgue los derechos sobre el mismo.

Por ello, es de suma importancia que se ponga en práctica un mecanismo legal que dé solución completa e inmediata al tema de las excedencias, y así se garantice a los sujetos agrarios el debido cumplimiento a su derecho de acceso a la justicia –en correlación con el principio de certeza jurídica–, lo que desde luego acarrearía grandes beneficios económicos y mejoraría las condiciones de vida de miles de familias que tienen como actividad productiva fundamental el trabajo del campo mexicano.

Es así, pues a través del proceso jurisdiccional que se propone, los entes agrarios que poseen fracciones excedentes podrán concurrir ante los tribunales competentes –Tribunales Unitario Agrarios–, a efecto de iniciar el procedimiento de regularización del estado jurídico de dichos bienes, y de ese modo, obtener el reconocimiento pleno de la titularidad de dichas fracciones, a través de los documentos que al efecto se obtengan una vez concluido y declarado procedente el referido proceso, lo que desde luego, como ya se mencionó, dará lugar al cumplimiento eficaz y certero del objetivo fundamental del derecho agrario, esto es, el brindar seguridad y certeza al campo mexicano.

Es ilustrativa la tesis del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, que establece:

“TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA LOGRAR LA EFICACIA DE ESE DERECHO HUMANO LOS JUZGADORES DEBEN DESARROLLAR LA POSIBILIDAD DEL RECURSO JUDICIAL. *De la interpretación conforme de los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados*

Unidos Mexicanos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que la tutela judicial efectiva se compone de los siguientes postulados: a) el derecho a la administración de justicia o garantía de tutela jurisdiccional es un derecho público subjetivo incorporado en la esfera jurídica de todo gobernado para que, dentro de los plazos previstos en la legislación aplicable, pueda acceder a tribunales independientes e imparciales a plantear su pretensión o defenderse de la demanda en su contra; b) debe garantizarse al gobernado el acceso ante la autoridad jurisdiccional con atribuciones legales para resolver una cuestión concreta prevista en el sistema legal, es decir, todo aquel que tenga necesidad de que se le administre justicia tendrá plena seguridad de recibirla por los órganos jurisdiccionales permanentemente estatuidos, con antelación al conflicto, sin más condición que las formalidades necesarias, razonables y proporcionales al caso para lograr su trámite y resolución; y, c) la implementación de los mecanismos necesarios y eficaces para desarrollar la posibilidad del recurso judicial que permita cristalizar la prerrogativa de defensa. Así, el poder público no puede condicionar o impedir el acceso a la administración de justicia, lo cual debe entenderse en el sentido de que la ley aplicable no deberá imponer límites a ese derecho, aunque sí la previsión de formalidades esenciales para el desarrollo del proceso, por lo que además de la normativa, los órganos encargados de administrar justicia deben asumir una actitud de facilitadores del acceso a la jurisdicción. Lo anterior no implica la eliminación de toda formalidad ni constituye un presupuesto para pasar por alto las disposiciones legislativas, sino por el contrario, ajustarse a éstas y ponderar los derechos en juego, para que las partes en conflicto tengan la misma oportunidad de defensa, pues la tutela judicial efectiva debe entenderse como el mínimo de prerrogativas con las cuales cuentan los sujetos. Por tanto, para lograr la eficacia del indicado derecho humano, los juzgadores deben desarrollar la posibilidad del recurso judicial, esto es, eliminar formalismos que representen obstáculos para ello. Lo anterior se

ejemplifica en el caso de que se impugne un acto y el tribunal ante el que se interpuso la demanda advierta que es incompetente, en cuyo caso no debe sobreseer, sino señalar al particular cuál es la vía de impugnación procedente y remitir los autos al órgano jurisdiccional que deba conocer de él, el cual deberá inclusive otorgar la oportunidad de adecuar la pretensión a los requisitos previstos en los ordenamientos aplicables, sin perjuicio de que se analice la oportuna presentación del medio de defensa”⁵⁵.

3.6 La Procuraduría Agraria como ombudsman agrario.

Primeramente se debe realizar un breve análisis de la potestad de la Procuraduría Agraria, desde la perspectiva de órgano encargado de salvaguardar los derechos fundamentales de los sujetos agrarios, proteger sus intereses, representarlos y promover los mecanismos idóneos para ello.

En ese sentido, como punto de partida conviene decir que los artículos 2, 3 y 4 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria⁵⁶,

⁵⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro VI, Marzo de 2012, Tomo; Pág. 1481 (Registro: 2000479).

⁵⁶ “**Artículo 2°.** La Procuraduría tiene a su cargo funciones de servicio social, mediante la defensa de los derechos de los sujetos agrarios y de su asesoramiento, derivado de la aplicación de la Ley. Para el logro de su objeto, la Procuraduría ejercerá sus facultades a petición de parte o de oficio, de conformidad con lo establecido por la Ley y este Reglamento”.

“**Artículo 3°.** De conformidad con lo previsto en el artículo 3° de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Procuraduría, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, no estará sujeta en cuanto a su organización, funcionamiento y control, a lo dispuesto en dicha Ley”.

“**Artículo 4°.** La Procuraduría promoverá la pronta, expedita y eficaz administración de la justicia agraria, tendente a garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal, en los terrenos nacionales, las colonias agrícolas y ganaderas y en la propiedad privada rural. Asimismo, llevará a cabo acciones orientadas a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, a consolidar los núcleos de población agrarios y proteger los derechos que la Ley otorga a los sujetos agrarios, asegurando su pleno ejercicio. Para tal efecto, proporcionará servicios de

disponen que la Procuraduría Agraria es un órgano de la administración pública federal dedicada a la defensa y asesoramiento de los derechos de los sujetos agrarios que puede ejercer sus facultades a petición de parte o de oficio, cuya función es garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal; asimismo, de realizar las acciones encaminadas a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, consolidar los núcleos agrarios y proteger los derechos que la ley les otorga, asegurar su pleno ejercicio. Para ello presta servicios de representación y asesoría legal.

De igual modo, el artículo 5⁵⁷ del mismo ordenamiento, en específico en sus fracciones I, III, VI, VII, VIII, IX y XII prevé diversas facultades para el

representación y gestoría administrativa y judicial, así como de información, orientación y asistencia que requieran”.

57 **“Artículo 5º.**Para el logro de sus objetivos la Procuraduría tendrá las siguientes facultades:

- I. Proponer la política nacional para garantizar y defender los derechos agrarios, así como la relativa a los derechos humanos que pudieran incidir en materia agraria;
- II. Asesorar a los sujetos agrarios en la realización de los contratos, convenios o cualquier otro acto jurídico que celebren entre sí o con terceros en materia agraria;
- III. Coadyuvar y, en su caso, representar a los sujetos agrarios en asuntos y ante autoridades agrarias;
- IV. Promover y procurar la conciliación de intereses de los sujetos agrarios, en las materias reguladas por la Ley, como vía preferente para la solución de los conflictos;
- V. Actuar como árbitro en los casos en que las partes no lleguen a un avenimiento y designen a la Institución con ese carácter;
- VI. Orientar a los sujetos agrarios y, en su caso, gestionar a su nombre ante las instituciones públicas competentes, la obtención de permisos, concesiones, licencias o autorizaciones administrativas necesarias para la explotación o aprovechamiento de las tierras, bosques, aguas o cualquier otro recurso;
- VII. Asesorar y representar a los sujetos agrarios ante las autoridades administrativas o jurisdiccionales, a fin de obtener la regularización de la tenencia de la tierra y la certificación y titulación de sus derechos;
- VIII. Promover la defensa de los derechos y salvaguardar la integridad de las tierras de los pueblos indígenas;
- IX. Hacer del conocimiento de la autoridad competente:
 - a) La violación de las leyes agrarias que, en ejercicio de sus actividades, cometan las autoridades;
 - b) El incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los Servidores Públicos del Sector Agrario, así como de los encargados de la impartición de justicia agraria;
 - c) Los casos en los que se presuma la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, conforme a las disposiciones reglamentarias correspondientes, y
 - d) Los hechos que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en materia agraria.

logro de sus funciones, ya que sobre ese rubro establece que la Procuraduría Agraria debe proponer la política nacional para garantizar y defender los derechos agrarios, así como la relativa a los derechos humanos que pudieran incidir en materia agraria; coadyuvar y representar a los sujetos agrarios en asuntos ante las autoridades agrarias; orientar a los sujetos agrarios y en su caso, gestionar a su nombre ante las instituciones públicas competentes, la obtención de permisos, concesiones, licencias o autorizaciones administrativas necesarias para la explotación o aprovechamiento de las tierras, bosques, aguas o cualquier otro recurso; asesorar y representar a los sujetos agrarios ante las autoridades administrativas o jurisdiccionales, a fin de obtener la regularización de la tenencia de la tierra y la certificación y titulación de sus derechos; promover la defensa de los derechos y salvaguardar la integridad de las tierras de los pueblos indígenas; hacer del conocimiento de la autoridad competente la violación de las leyes agrarias que en ejercicio de sus actividades cometan

-
- X. Formular las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, respecto de hechos que pudieren ser constitutivos de delitos, relacionados con la materia agraria, especialmente aquellos que se refieran a irregularidades cometidas por los órganos de representación y vigilancia de los núcleos de población agrarios;
- XI. Ejercer, con el auxilio y la participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia, con el objeto de defender los derechos de los sujetos agrarios;
- XII. Instaurar el procedimiento correspondiente, cuando las autoridades o servidores públicos incurran en violación de la legislación agraria en perjuicio de los sujetos agrarios y, en su caso, emitir los acuerdos y las recomendaciones, en la forma y términos que prevé el Capítulo IX de este Reglamento;
- XIII. Realizar servicios periciales de auditoría, en materia de administración de fondos comunes de los núcleos de población agrarios, a petición de las asambleas o consejos de vigilancia;
- XIV. Convocar a asambleas de los núcleos de población agrarios y de las formas asociativas, conforme a lo previsto en las leyes aplicables y sus reglamentos;
- XV. Ser garante de la legalidad en las asambleas de los núcleos de población agrarios e impugnar de oficio la nulidad de éstas en los casos en que así lo establezca la Ley y sus reglamentos;
- XVI. Emitir opinión en los términos de los artículos 75, fracción II y 100 de la Ley, sobre los proyectos de desarrollo y de escritura social para la constitución de sociedades con aportación de tierras ejidales o comunales, así como designar a los comisarios en el caso a que se refiere la fracción V del citado artículo 75;
- XVII. Vigilar, en los casos de liquidación de sociedades a que se refieren los artículos 75 y 100 de la Ley, que se respete el derecho de preferencia del núcleo de población ejidal o comunal y de los ejidatarios o comuneros, para recibir tierra en pago de lo que les corresponda en el haber social, y
- XVIII. Las demás que la Ley y otros ordenamientos le confieran”.

las autoridades; el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los servidores públicos del sector agrario, así como de los encargados de la impartición de justicia agraria; los casos en los que se presuma la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, conforme a las disposiciones reglamentarias correspondientes, y los hechos que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en materia agraria; formular las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, respecto de hechos que pudieren ser constitutivos de delitos, relacionados con la materia agraria, especialmente aquellos que se refieran a irregularidades cometidas por los órganos de representación y vigilancia de los núcleos de población agrarios; así como ejercer, con el auxilio y la participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia, con objeto de defender los derechos de los sujetos agrarios, e Instaurar el procedimiento correspondiente, cuando las autoridades o servidores públicos incurran en violación de la legislación agraria en perjuicio de los sujetos agrarios y, en su caso, emitir los acuerdos y las recomendaciones, en la forma y términos que prevé el Capítulo IX de dicho reglamento.

Por otra parte, es claro que las fracciones V y XIV del artículo 11 del ordenamiento legal que nos ocupa –Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria–, establecen en favor del Procurador Agrario características propias de un ombudsman, pues en ese sentido disponen que podrá proponer al Ejecutivo Federal los anteproyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos necesarios para la adecuada procuración de justicia agraria, y presentar al titular del Ejecutivo Federal un informe anual sobre el desempeño de las actividades de la Procuraduría.

De ahí que es dable afirmar que, sin lugar a dudas, las atribuciones antes referidas son características de un ombudsman o Ministerio Público de carácter social.

3.6.1 Procedimiento de quejas ante la Procuraduría Agraria.

Conforme con lo dispuesto en el artículo 20 fracciones I, II y III del Reglamento Interior de la Institución⁵⁸ –Procuraduría Agraria–, la Dirección General de Quejas y Denuncias es el órgano al que corresponde conocer de los asuntos relacionados con violaciones a los derechos fundamentales de los sujetos agrarios, por parte de autoridades no sólo de esta naturaleza, sino también de cualquier otra autoridad que pudiera incurrir en una violación a esta clase de derechos.

Así pues, en actuación análoga a un ombudsman, atiende las quejas que presentan los sujetos agrarios contra actos u omisiones de servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, que conlleven violaciones a los derechos de los sujetos agrarios a la propia legislación de la materia.

Desahogado el procedimiento que prevén los artículos 55 al 75 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria; en el supuesto de demostrarse que los hechos constitutivos de la queja conllevan violaciones

58 “**Artículo 20.** La Dirección General de Quejas y Denuncias tendrá las siguientes facultades:
I. Atender en audiencia a los sujetos agrarios y a las organizaciones campesinas que los agrupen y representen;
II. Recibir las quejas y denuncias que se presenten en contra de cualquier autoridad o servidor público, con motivo de la violación de las leyes agrarias, así como aquellas que se formulen sobre presuntas irregularidades cometidas por los comisariados y consejos de vigilancia de los núcleos de población agrarios, en ejercicio de sus funciones;
III. Incoar, dirigir y controlar las investigaciones y diligencias relacionadas con las quejas y denuncias a que alude la fracción anterior;”.

a derechos, la Ley Agraria faculta a la Procuraduría Agraria para emitir recomendaciones a los servidores públicos o autoridades responsables, a fin de exhortarlos a respetar el derecho de los campesinos afectados y, en su caso, restituirles en el goce de sus derechos agrarios.

Tal atribución incluso está contemplada en los artículos 11 y 12 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos⁵⁹; el primero de ellos dispone que las quejas que traten de violaciones a los derechos humanos en materia agraria, son de la competencia de la Procuraduría Agraria, en tanto que el segundo señala que cuando la Comisión Nacional de los Derechos Humanos reciba una queja por presuntas violaciones de derechos humanos, competencia de otro organismo (en este caso la Procuraduría Agraria, en cuestión de violaciones a derechos de sujetos agrarios) lo turnará de inmediato para su atención.

3.6.2 Recomendaciones de la Procuraduría Agraria.

⁵⁹ **“Artículo 11.** (Competencia de organismos especializados) Los escritos de queja referentes a presuntas violaciones a los derechos humanos atribuibles a servidores públicos de organismos con facultades para atender las quejas y defender los derechos de los particulares, tales como las procuradurías Agraria, Federal del Consumidor, Federal de Protección al Ambiente, Federal de la Defensa del Trabajo o Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Comisión Nacional de Arbitraje Médico, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, y los demás que cuenten con facultades similares, quedarán comprendidas dentro de la competencia de la Comisión Nacional.

La resolución que tome la Comisión Nacional se basará en los resultados que arroje la investigación que de conformidad con los lineamientos previstos en la Ley y el presente Reglamento se prevén para el trámite de los expedientes de queja. Las resoluciones tendrán la misma naturaleza de las que se envíen a los organismos locales, en los términos de los artículos 168, 169 y 170 del presente Reglamento.

Artículo 12. (Escritos de queja) Cuando la Comisión Nacional reciba un escrito de queja por presuntas violaciones a los derechos humanos, que sea de la competencia de cualquiera de los organismos especializados referidos en el artículo anterior, lo turnará de inmediato para su atención y trámite y notificará de esta remisión al quejoso, pero no se admitirá la instancia”.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 136 de la Ley Agraria⁶⁰ y 11 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, es facultad exclusiva del Procurador Agrario emitir las recomendaciones que se estimen pertinentes.

Es importante enfatizar que las recomendaciones serán procedentes sólo en aquellos casos en que de la investigación realizada se deduzcan violaciones graves a las leyes agrarias, cometidas por alguna autoridad o servidor público, en perjuicio del sujeto agrario promovente de la inconformidad y se emitirán para el único efecto de exhortarla a respetar los derechos de éste.

3.7. Investigación del origen de las tierras excedentes y su regularización.

⁶⁰ “**Artículo 136.** Son atribuciones de la Procuraduría Agraria las siguientes:

- I. Coadyuvar y en su caso representar a las personas a que se refiere el artículo anterior, en asuntos y ante autoridades agrarias;
- II. Asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por las personas a que se refiere el artículo anterior en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de esta ley;
- III. Promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas a que se refiere el artículo anterior, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria;
- IV. Prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes;
- V. Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo;
- VI. Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria;
- VII. Ejercer, con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos;
- VIII. Investigar y denunciar los casos en los que se presuma la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente;
- IX. Asesorar y representar, en su caso, a las personas a que se refiere el artículo anterior en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda;
- X. Denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre las irregularidades en que, en su caso, incurra el comisariado ejidal y que le deberá presentar el comité de vigilancia; y
- XI. Las demás que esta ley, sus reglamentos y otras leyes le señalen”.

Consideramos que la Procuraduría Agraria, debe ser el órgano encargado de asistir a los núcleos agrarios a fin de investigar el origen de las tierras excedentes para iniciar el procedimiento de regularización de las mismas, al ser en primer orden, un representante legal de los sujetos agrarios; en segundo, por tener la calidad de ombudsman agrario y, por tanto, la obligación de salvaguardar sus derechos humanos, por lo que de no buscar alternativas de cómo solucionar el problema de las mencionadas excedencias, se trastocarían constantemente al coartarse derechos tan primordiales, como es el derecho de acceso a la justicia, o a la propiedad ejidal o comunal y otros no menos importantes que a guisa de ejemplo pueden ser el derecho humano a la alimentación, a la salud, a la vivienda, a la preservación de la cultura, etcétera.

Por lo anterior, a la Procuraduría Agraria, le corresponde llevar a cabo la investigación del origen de las tierras excedentes que poseen los integrantes de un ejido o comunidad, para definir si se trata de propiedad privada; terrenos baldíos y nacionales, de colonia agrícola o ganadera, como se colige del artículo 135⁶¹ de la Ley Agraria; por ello, una vez que se conozca el régimen jurídico de la superficie en comentario, la institución de referencia tendrá que recabar los documentos que demuestren tal situación, para estar en aptitud de iniciar el procedimiento de regularización y podrían darse los supuestos siguientes:

- a) En caso de que la tierra excedente perteneciera a una **propiedad privada**, la Procuraduría Agraria en representación del núcleo agrario

⁶¹“**Artículo 135.** La Procuraduría tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la presente ley y su reglamento correspondiente, cuando así se lo soliciten, o de oficio en los términos de esta ley”.

poseedor, en primer término tendría que buscar conciliar con el dueño del terreno que aparezca inscrito en el Registro Público de la Propiedad, en caso de lograr el avenimiento se suscribiría el convenio respectivo, de conformidad con los artículos 1660, 1661 y 1662, del Código Civil para el Estado de Guerrero; acto jurídico que se ratificará ante el juez civil, en diligencias de jurisdicción voluntaria y elevarlo a la categoría de sentencia ejecutoriada, la cual se inscribiría en el órgano registral aludido para que surta los efectos legales que indican los preceptos 2878, fracción II, 2880, 2881, 2887, 2892 y 2913, fracción I, de la normatividad citada. En caso contrario, se habría que interponer demanda de prescripción positiva (usucapión) en contra del propietario del inmueble, de conformidad con lo establecido en los arábigos 699, 732, 733, 734, 735, 739, 752, 753, 755, 768, 769 y demás relativos de la codificación en mención, con el fin de acreditar que las tierras son poseídas en concepto de propietario y de manera pacífica, continua y pública, durante un periodo de cinco años si es de buena fe y de diez, si no lo es. Las cualidades apuntadas revelan que la posesión debe ser originaria o en concepto de dueño para que un inmueble se pueda adquirir por prescripción, aspectos que se tendrán que acreditar ante el juzgado civil con los medios probatorios que resulten idóneos⁶².

- b)** De corresponder el área excedente a **terrenos baldíos y nacionales** que definen los artículos 157 y 158 de la Ley Agraria, la Procuraduría Agraria, debe gestionar ante la Secretaría de la Reforma Agraria, para que se considere lo establecido en los numerales 160 y 161 de la

⁶² López Ignacio, Martín, Revista de los Tribunales Agrarios No. 46, México, D.F, septiembre-diciembre de 2008, pp. 38 y 39.

legislación invocada, en consonancia con los diversos normativos 104, 105, 107 y 108 del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, con objeto que lleve a cabo los trabajos de deslinde de los inmuebles relativos a la excedencia. Lo anterior, es necesario que se realice, si tomamos en cuenta que los terrenos de la nación son **inalienables e imprescriptibles**, lo cual significa que la detentación que mantenga determinado núcleo agrario, no lo convierte en dueño de los mismos, en atención a lo previsto en los preceptos 794 y 1137 del Código Civil Federal, aun cuando haya recibido de buena fe las tierras excedentes por considerar que formaban parte de su dotación o ampliación; de ahí, la importancia de atender y dar solución al problema, debido que a la fecha los ejidatarios, comuneros, posesionarios y vecindados se encuentran usufructuándolas en forma individual y han mejorado el área que poseen como único patrimonio familiar y fuente de ingresos. Lo apuntado, es de total importancia se lleve a cabo en forma urgente para otorgar certeza jurídica a los poseedores de la zona achurada graficada en el plano elaborado con motivo del programa “PROCEDE” o “FANAR”, ya que mientras no se haga el trámite correspondiente se considerará parte integrante de la Nación y, por ende, no genera consecuencias jurídicas la posesión que ejerza algún poblado sobre determinada porción de tierra con tales características⁶³.

- c) Referente a las tierras excedentes pertenecientes a **Colonias Agrícolas o Ganaderas**, que se integran con lotes, zona urbana o terrenos de común aprovechamiento; por tanto, si consideramos este aspecto opinamos que la Procuraduría Agraria, debe solicitar a la

⁶³ *Ibíd.*, pp. 39 y 40.

Secretaría de la Reforma Agraria, información de, entre otros datos, la ubicación, fecha de creación, planos y decreto de creación, esto es, para estar en condiciones de regularizar dicha área, de conformidad con lo previsto en el artículo 140, fracción III, del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de Propiedad Rural; lo anterior, bajo el supuesto que el núcleo agrario tenga en posesión y explotación la superficie en concepto de titular, de manera pacífica, continua y pública, por un periodo de cinco años de buena fe o de diez si fuera de la mala fe. La instauración del procedimiento administrativo será notificando a los colonos titulares de la superficie materia de regularización, para que manifiesten lo que a su derecho convenga en términos de los artículos 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por su parte, el núcleo agrario si lo desea aportará pruebas que acrediten la posesión y explotación de dicha área. Sustanciado el trámite en comentario la secretaría aludida emitirá resolución y dispondrá de la superficie, autorizará su enajenación en favor del núcleo agrario, expedirá el título de propiedad respectivo, que se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad y en el Registro Agrario Nacional. Una vez inscrito el documento de referencia, la Procuraduría Agraria, brindará la asesoría para convertir el área adquirida mediante este procedimiento al régimen de dominio pleno⁶⁴.

Los elementos de conocimiento anotados en los incisos “a)” al “c)”, constituyen algunas de las alternativas factibles de implementar en el campo mexicano para regularizar la excedencia de tierras existente en los ejidos y comunidades, mismas que consideramos acordes para solucionar

⁶⁴ *Ibíd.*, pp. 43 y 44.

el problema que trata el presente trabajo de investigación; sin embargo, tales opciones no se toman en cuenta para generar documentos que den certeza jurídica a los sujetos agrarios en el uso y goce que detentan de manera fáctica; por tanto, es dable comentar que en el caso particular no existe un mecanismo preestablecido que permita a los interesados acceder a la salvaguarda de sus intereses posesorios a través de un procedimiento jurisdiccional o administrativo.

Así, en el caso en particular el Estado mexicano está obligado a proteger y respetar el derecho de los ocupantes de tierras aun cuando no tengan documentos que le confieran el carácter de propietarios, mayormente cuando son utilizadas por indígenas de alguna comunidad agraria, ya que se debe considerar el control de convencionalidad que hemos referido en párrafos precedentes.

De acuerdo con lo que se ha expuesto, el uso y goce de los sujetos y núcleos agrarios que ostentan sobre las tierras excedentes, necesita regularizarse mediante el proceso jurisdiccional correspondiente o vía administrativa para definir el régimen jurídico del área en cuestión, y como consecuencia, se propicien las condiciones que permitan integrar la misma como propiedad ejidal y/o comunal. De lo que se sigue, para acceder al reclamo de solución de los detentadores para que se les reconozcan dichas superficies, es menester generar un mecanismo legal que facilite a los hombres del campo obtener seguridad documental y no dejar en el olvido este problema que no es menor si tomamos en cuenta que se crearon 27,399 ejidos y 2,572 comunidades y que en muchos de éstos se presenta la excedencia en comentario, detectada al realizar los trabajos de medición

con motivo de la implementación de los programas federales denominados “PROCEDE” y “FANAR”.

A mayor precisión cabe enfatizar que, la fuente de información que hemos citado en los apartados anteriores establece la factibilidad de proveer la regularización de excedencia de tierras mediante procedimiento jurisdiccional o administrativo; el primer supuesto, puede configurarse cuando de la investigación que realice la Procuraduría Agraria, corrobore que la superficie en posesión de un núcleo agrario corresponde al régimen de propiedad privada, en este caso se llevará el trámite correspondiente ante el Juzgado Civil de Primera Instancia; también puede acontecer que el Tribunal Agrario competente, conozca de las controversias que surjan de las resoluciones que dicte la Secretaría de la Reforma Agraria con motivo de los terrenos baldíos y nacionales que deslinde, en términos del último párrafo del precepto 160 de la legislación invocada. El segundo, aspecto está encaminado a gestiones básicamente administrativas ante la secretaría de Estado en mención, para obtener la regularización de las tierras excedentes.

De lo que se colige que, mientras en el campo mexicano no se resuelva el problema de excedencia de tierras en los núcleos agrarios prevalecerá la incertidumbre sobre este rubro en perjuicio de los tenedores de las mismas, en razón que estarán imposibilitados para generar todo tipo de actos jurídicos al adolecer del carácter de titular, situación que consideramos amerita pronta atención por el Gobierno Federal para motivar el desarrollo agropecuario y comercial que tanta falta hace a los campesinos para aligerar su situación económica. En este sentido, opinamos que se

deberían implementar los mecanismos a seguir para regularizar tales tierras para generar seguridad documental en favor de los poseedores, como un derecho humano garantizado por la Constitución y los instrumentos internacionales ratificados por México.

Es así, porque la reforma constitucional de 2011, radica en reconocer a los derechos humanos definidos por las fuentes jurídicas de derecho internacional como parte del sistema constitucional mexicano. Lo anterior no significa un desplazamiento de las normas constitucionales por las del derecho internacional, sino una ampliación del marco normativo interno en materia de derechos humanos y un permanente dialogo entre las distintas fuentes de derechos humanos, teniendo como criterio de ponderación de normas el principio *pro persona*, es decir, la reforma en materia de derechos humanos busca la más amplia protección de las personas a partir de los mejores estándares nacionales e internacionales, en términos del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶⁵.

Por lo anotado en el párrafo inmediato, el Estado mexicano tiene la obligación de reconocer la posesión que ocupan los ejidos y comunidades, con el fin de que dichos conglomerados agrarios aprovechen en la forma más amplia los recursos de la tierra excedente y puedan realizar cualquier tipo de acto jurídico dentro del marco legal en congruencia con los usos y costumbres, en el supuesto de que se trate de pueblos indígenas.

⁶⁵ Protocolo de actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Edición, México, 2013, p. 6.

Por las razones expresadas, estimamos que el problema objeto de la presente investigación reviste importancia mayúscula, por ello, urge que sea atendido de manera pronta y se busque solución para lograr la seguridad jurídica y bienestar social en el agro mexicano.

3.8. Necesidad de incorporar las tierras excedentes al régimen ejidal y/o comunal.

Las propuestas relativas a la investigación y consecuente regularización de las excedencias de tierra que anotamos en los apartados que integran el subcapítulo anterior son factibles de llevarse a cabo; sin embargo, el trámite en comentario por sí mismo no incorpora al patrimonio del ejido y/o comunidad, toda vez que la protocolización de la sentencia ejecutoriada que el Juez de Primera Instancia del Ramo Civil del Fuero Común, pronunciare al calificar el convenio o la resolución que ordenare la prescripción positiva de tierras pertenecientes al régimen de propiedad privada, sólo se inscribiría ante el Registro Público de la Propiedad y del Comercio; por tanto, la superficie en cuestión seguiría como propiedad privada para todos los efectos legales a que hubiere lugar. Referente a los terrenos Baldíos y Nacionales, mientras no se haga la desincorporación respectiva, se considerarían como parte integrante de la Nación. En relación a Colonias Agrícolas o Ganaderas, la gestión administrativa quedaría al adquirirse el dominio pleno de la zona que las integran; lo anterior es así, porque en el marco legal agrario actual no se establece con precisión el procedimiento a seguir, pues el artículo 43 de la Ley Agraria, únicamente se limita a sugerir la incorporación de las tierras al régimen ejidal, pero no dice

la manera de cómo hacerlo, toda vez que así se aprecia de la siguiente reproducción:

“Artículo 43. *Son tierras ejidales y por tanto están sujetas a las disposiciones relativas de esta ley las que han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen ejidal”.*

De esta transcripción, podemos apreciar que el legislador utilizó los vocablos *“incorporadas al régimen ejidal”*, enunciado que permite deducir la factibilidad de incorporar las tierras excedentes al patrimonio de los núcleos agrarios, mas no se establece el procedimiento a seguir en el precepto legal que analizamos y en ningún otro de la Ley Agraria ni los reglamentos existentes sobre la materia; dicha laguna legislativa ha impedido completar la regularización de la superficie de excedencia, por tal razón consideramos la necesidad de una disposición legal que dé fundamento y competencia a los Tribunales Unitarios Agrarios para conocer y resolver sobre los derechos posesorios de excedencia de tierras de los ejidos y comunidades; asimismo, otorgue facultades a la Secretaría de la Reforma Agraria, para realizar los trabajos técnicos necesarios para delimitar la superficie e incorporarla gratuitamente al régimen agrario; lo anterior, con la participación de la Procuraduría Agraria, en virtud de que le corresponde la defensa y asesoramiento de los derechos de los sujetos agrarios, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal o comunal.

Por tanto, el Gobierno Federal debería generar las condiciones para regularizar la posesión de excedentes de tierra que hayan detentado de buena fe los núcleos agrarios y sus integrantes, sustentado en la creencia

de que le fueron dotadas y/o reconocidas mediante las diversas acciones agrarias que se realizaron antes de los programas PROCEDE y FANAR, pues a partir de estos trabajos de medición se detectó que la superficie poseída no está amparada con la carpeta básica del ejido o comunidad según corresponda. Este problema no ha sido resuelto por las instancias jurisdiccionales ni administrativas de la materia, motivo por el cual emprendimos la presente investigación para destacar que es de total importancia dar seguridad jurídica a los poseedores de tales tierras, pues de lograrse esta situación se les otorgaría certeza documental, y como consecuencia, el área de excedencia podría ser objeto de cualquier acto jurídico.

Lo anterior, es necesario para hacer frente a la nueva realidad económica y social imperante en México, a fin de que los poseedores realicen actividades agrícolas en las tierras ejidales o comunales legalmente amparadas con los títulos correspondientes, aunado que las mismas serían más rentables y atraería la inversión en el campo que tanta falta le hace para que acceda a la modernización; esto es posible si en el sector rural existe seguridad documental en la tenencia de la tierra; por ello, es urgente regularizar la superficie achurada que aparece graficada en el plano interno elaborado con motivo del programa “PROCEDE” o “FANAR”, en virtud que dicha área es poseída fuera de los linderos que señalan los documentos fundamentales que amparan la propiedad social de determinado núcleo agrario, pero contiguos a éstos.

Relacionado con ello, se reitera, las tierras excedentes son plenamente identificables al localizarse fuera de los linderos contenidos en

la carpeta básica; por tanto, la posesión que de la misma ejerzan los integrantes de un ejido o comunidad es fáctica o de hecho al no estar sustentada en título alguno, motivo por el cual estimamos que esta circunstancia altera el polígono original del núcleo agrario que presente este problema, lo que constituye una razón más para regularizar tal situación, a fin de que exista plena seguridad jurídica en la tenencia de la tierra en el campo mexicano.

La excedencia de tierra que existe en los núcleos agrarios de nuestro país es considerable y para muestra basta señalar como ejemplo el estado de Guerrero, pues en el mismo existe una superficie total de **129,836-94-91.04** hectáreas de tierras excedentes, distribuidas en los ejidos y comunidades que se mencionan en el concentrado construido a partir de los datos recabados a través de la investigación documental que se realizó en las oficinas que ocupa la Delegación del Registro Agrario Nacional, como se puede constatar con el **anexo uno**.

Asimismo, para sustentar el argumento relativo a que las tierras excedentes constituyen un problema jurídico que amerita solución, realizamos una encuesta de hechos para averiguar lo que saben personas especializadas en la materia agraria, como es el licenciado Claudio Aníbal Vera Constantino, Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 12, con sede en la ciudad de Chilpancingo de los Bravo, estado de Guerrero, quien en lo sustancial opina que primero se debe investigar el régimen jurídico de las tierras excedentes para estar en posibilidades de promover la regularización correspondiente, pues de tratarse de propiedad privada el procedimiento se llevaría ante un juzgado civil del fuero común; pero si

pertenece a terrenos nacionales el trámite se ventilaría ante la Secretaría de la Reforma Agraria; además, refiere que este problema debe ser atendido para que los poseedores cuenten con documentos que los convierta en titulares del área que usufructúan y puedan realizar todo tipo de actos jurídicos que el marco legal agrario les permite, lo cual dice se traduciría en beneficio de tipo económico y social al brindarse seguridad jurídica en el campo mexicano; en lo referente a la incorporación de la tierra excedente a la propiedad de los núcleos agrarios, manifiesta que en la ley no hay un mecanismo que regule tal aspecto. Lo anterior, se extrae del documento que se agrega como **anexo dos**.

Por su parte, el licenciado Julio César Ramírez Ávila, abogado agrario de la Delegación de la Procuraduría Agraria, opina lo que el problema de las excedencias en el campo agrario mexicano, se generó con la reforma del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando el Gobierno Federal pretendió brindar seguridad jurídica a los ejidos y comunidades del país; para ello, fueron creadas la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional, a quienes se les encomendó conjuntamente con el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, ejecutar el programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), el cual fue el encargado de medir y certificar los ejidos y comunidades del país, suponiendo que las superficies con las que fueron dotados los ejidos y confirmadas las comunidades dentro de sus relaciones presidenciales, eran las que fácticamente poseían, lo cual no fue así; añade, que la importancia de regularizar las tierras excedentes radica en la certeza jurídica que ello generaría para los entes y sujetos agrarios, pues de lo contrario en el supuesto de una afectación a dichas tierras, no estarían legitimados para poder defenderlas legalmente, y de ahí, la

importancia de crear un procedimiento legal para su regularización; asimismo, refiere que tal regularización generaría un gran beneficio económico, político y social; por último, concluye que hasta que no exista una reforma constitucional o a la Ley Agraria, que establezca un procedimiento mediante el cual se permita la regularización de las excedencias, se está posiblemente ante un problema social de grandes magnitudes. Lo reseñado se establece en el documento identificado como **anexo tres.**

A su vez el licenciado Noel Cesáreo Sánchez, asesor jurídico de la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos del Estado de Guerrero, A.C., opina en lo medular que la excedencia de tierra en los núcleos agrarios es aquella superficie en la cual los integrantes del ente colectivo ostentan la posesión pacífica, pero sin que dicha posesión se encuentre amparada por resolución judicial o administrativa alguna bajo ese régimen agrario; es la tierra que a pesar de estar ocupada por los campesinos, no está tutelada por ningún documento oficial en favor del ejido; asimismo, destaca que el problema puede surgir por cuestiones técnicas, en razón que en el reparto agrario se emplearon aparatos de esa época, distintos a los utilizados en las mediciones de los programas denominados Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos “PROCEDE” y Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar “FANAR”; también, refiere que si el área excedente de uno o varios ejidos bien pudiera resultar que se trate de alguna propiedad privada o terrenos propiedad de la Nación, en el caso de la primera hipótesis señala que puede valorarse si se reclama judicialmente la prescripción o adquirir la superficie mediante compraventa; de ser propiedad de la Nación podría adquirirse por compraventa y fuera de subasta; expone que los integrantes

del comisariado ejidal, no pueden ni deben acudir a los Tribunales Agrarios para que se les reconozca el área de excedencia como propiedad del ejido al que pertenezcan porque tales órganos jurisdiccionales carecen de competencia para conocer dicha petición. Lo extractado, forma parte del documento que denominamos **anexo cuatro**.

CONCLUSIONES.

PRIMERA. La excedencia de tierras es la superficie en posesión de los integrantes de un núcleo agrario, fuera del perímetro establecido por sus documentos fundamentales o carpeta básica.

SEGUNDA. La excedencia de tierra impide a los ejidos y comunidades, realizar cualquier tipo de acto jurídico, así como beneficiarse de los apoyos implementados por el Gobierno Federal mediante los programas correspondientes para incentivar las actividades productivas en el campo mexicano, por no acreditar la propiedad de dicha área en términos del artículo 9° de la Ley Agraria.

TERCERA. La existencia de excedencia no consagra a plenitud el principio de seguridad jurídica, toda vez que no garantiza a los sujetos agrarios una adecuada protección a la tenencia de la tierra que detentan en forma fáctica o de hecho, lo cual implica una grave omisión por parte del estado mexicano al no dar solución a este problema, ya que no sólo contraviene lo previsto en el artículo 27 de la Constitución Federal, sino también las disposiciones derivadas de los instrumentos internacionales en los que México es parte, como se ha explicado en el apartado respectivo del capítulo tercero.

CUARTA. El Gobierno mexicano está obligado a respetar el derecho de uso y goce que los núcleos agrarios ejercen a través de sus integrantes sobre las excedencias de tierra detectadas en los programas federales

denominados “PROCEDE” y “FANAR”; por ello, se opina que la Procuraduría Agraria deberá investigar el régimen jurídico de dichas tierras y asesorar a los interesados en el procedimiento de regularización correspondiente.

QUINTA. En el presente trabajo de investigación se establece que la excedencia de tierra pudiera pertenecer a terrenos de propiedad privada, baldíos y/o nacionales, colonias agrícolas o ganaderas; por tanto, se opina que en el primer caso, el procedimiento se tramitaría ante el juzgado civil del fuero común correspondiente; en el segundo, el trámite se llevaría a cabo ante la Secretaría de la Reforma Agraria, para delimitar la superficie en cuestión; en el tercero, se implementaría la gestión para la adquisición del dominio pleno en favor del núcleo agrario.

SEXTA. Para incorporar al patrimonio del núcleo agrario la tierra de excedencia que se hubiere regularizado con base en los procedimientos indicados en el punto que antecede, se necesita de la existencia de una disposición legal que expresamente lo prevea y otorgue competencia a los Tribunales Unitarios Agrarios; sin embargo, la Ley Agraria ni la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, regulan tal aspecto.

Como resultado del desarrollo del presente trabajo de investigación, se llegó a las conclusiones antes anotadas; sin embargo, con el propósito de contar con mayores elementos para su adecuada comprensión, se arriba a las siguientes:

PROPUESTAS.

PRIMERA. Para solucionar el problema de tierras excedentes en posesión de los núcleos agrarios, se propone reformar y adicionar los artículos 43 de la Ley Agraria; 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, a fin de establecer el procedimiento de investigación y regularización correspondientes; así como otorgar a los Tribunales Unitarios Agrarios, competencia para incorporar al patrimonio de los ejidos y/o comunidades según se trate, la superficie de excedencia; en virtud que dicho agregado es necesario dar certeza jurídica en la tenencia de la tierra en el campo mexicano, aunado a la alta marginación que prevalece en dicho sector; por ello, se debe actuar para regular situaciones de hecho que permitan incrementar la producción agraria para satisfacer la necesidad alimentaria que nuestro país demanda.

SEGUNDA. Por tanto, se propone adicionar al artículo 43 de la Ley Agraria que actualmente dice: *“Son tierras ejidales y por tanto están sujetas a las disposiciones relativas de esta ley las que han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen ejidal”*.

Para quedar como sigue:

ARTÍCULO 43. Son tierras ejidales y por tanto están sujetas a las disposiciones relativas de esta ley las que han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen ejidal.

La Procuraduría Agraria, deberá investigar el régimen jurídico de las tierras excedentes que se hubieran detectado al implementarse los programas de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, así como el de Fondo de Apoyo a Núcleos Agrarios sin Regularizar, para asesorar a los núcleos agrarios en la regularización de dichas tierras mediante los procedimientos correspondientes.

Si la excedencia de tierra corresponde a alguna propiedad privada, la Procuraduría Agraria en el juicio respectivo, representará al núcleo agrario ante los juzgados civiles del fuero común y una vez que se emita la resolución que regularice la posesión que detenta promoverá ante el Tribunal Unitario Agrario la incorporación a su patrimonio de tal superficie.

De comprobarse que la excedencia de tierras pertenece a terrenos baldíos y/o nacionales, el trámite se deberá realizar ante la Secretaría de la Reforma Agraria, para que inicie los trabajos técnicos que delimiten la superficie que será incorporada al patrimonio del núcleo agrario.

En caso que la excedencia de tierras corresponda a Colonias Agrícolas o Ganaderas, la Procuraduría Agraria, de estimar procedente la regularización, asesorará al núcleo agrario en el trámite de regularización e incorporación de dicha superficie al patrimonio ejidal o comunal.

TERCERA. Asimismo, se propone adicionar el artículo 18 de la ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que actualmente establece: “*Los tribunales unitarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias que se les planteen con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, conforme a la competencia que les confiere este artículo.*”

Los tribunales unitarios serán competentes para conocer:

- I. De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;*
- II. De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares;*
- III. Del reconocimiento del régimen comunal;*
- IV. De juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación;*
- V. De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales;*
- VI. De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, posesionarios o avecindados entre sí; así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población;*
- VII. De controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales;*
- VIII. De las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, así como las resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias;*

- IX.** *De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas;*
- X.** *De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria; y*
- XI.** *De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales, a que se refiere el artículo 45 de la Ley Agraria;*
- XII.** *De la reversión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria;*
- XIII.** *De la ejecución de los convenios a que se refiere la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria, así como de la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables; y*
- XIV.** *De los demás asuntos que determinen las leyes”.*

Para quedar como sigue:

Artículo 18. Los tribunales unitarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias que se les planteen con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, conforme a la competencia que les confiere este artículo.

Los tribunales unitarios serán competentes para conocer:

- I.** De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios, sociedades o asociaciones;

II. De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio, o contra actos de particulares;

III. Del reconocimiento del régimen comunal;

IV. De juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación;

V. De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales;

VI. De controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros, poseionarios o avecindados entre sí; así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población;

VII. De controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales;

VIII. De las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, así como las resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias;

IX. De las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaces e inmediatamente subsanadas;

X. De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria; y

XI. De las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento de tierras ejidales, a que se refiere el artículo 45 de la Ley Agraria;

XII. De la reversión a que se refiere el artículo 97 de la Ley Agraria;

XIII. De la ejecución de los convenios a que se refiere la fracción VI del artículo 185 de la Ley Agraria, así como de la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran apegados a las disposiciones legales aplicables; y

XIV. De la incorporación de tierras excedentes al patrimonio de los núcleos agrarios a que se refiere el artículo 43 de la Ley Agraria;

XV. De los demás asuntos que determinen las leyes.

Fuentes de investigación.

Obra.

Gómez de Silva Con, Jorge J., Tratado de la Justicia Agraria en México, Editorial Porrúa, S. A. México, D. F.

Rivera Rodríguez, Isaías, el Nuevo Derecho Agrario Mexicano, Editorial McGRAW-HILL interamericana editores S. A. de C.V. México, 1994.

Chávez Padrón, Martha, El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos, Editorial Porrúa, S. A. México, D. F. 1986.

González Navarro, Gerardo N., Derecho Agrario, Editorial Oxford University Press, S. A. de C. V., México, 2010.

Muñoz López, Aldo Saúl, Curso Básico de Derecho Agrario, Editorial PAC, S. A. de C. V., México, 2001.

Carbonell, Miguel, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Los Derechos Fundamentales en México, México, D. F. 2004.

Juárez Ramos, Miguel Ángel, La Seguridad Jurídica a la Luz del Ordenamiento Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

López Ignacio, Martín, Revista de los Tribunales Agrarios número 46, México, D. F. septiembre-diciembre de 2008.

Protocolo de Actuaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Edición, México, 2013.

Legislativa.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 2012.

Ley Federal de Reforma Agraria, Secretaría de la Reforma Agraria, México, D. F. 1985.

Ley Agraria y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, Agenda Agraria, Editorial ISEF, décima sexta edición, México 2011.

Marco Legal Agrario, editado por la Procuraduría Agraria, tercera edición, México 2006.

Compilación Agraria, Juárez Raúl, Carro Editorial, S. A. de C. V., cuarta edición, México, 2008.

Código Civil Federal, Agenda Civil Federal, Editorial ISEF, décima segunda edición, México 2009.

Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.

Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria.

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Decreto de reformas al artículo 27 de la Constitución de 3 de enero de 1992, publicado el 6 de enero del mismo mes y año, en el Diario Oficial de la Federación.

Complementarias.

De Pina, Rafael y de Pina Vara, Rafael, Diccionario de derecho, Editorial Porrúa, México, 1984.

Palomar de Miguel, Juan, Diccionario para Juristas, Editorial Mayo Editores, México, 1981.

Pallares, Eduardo, Diccionario de Derecho Procesal Civil, 1ª ed., Editorial Porrúa, México, 2001.

Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, 2009.

Taller de capacitación sobre aspectos básicos del PROCEDE, impartido por la Procuraduría Agraria, en marzo de 2005.

Internet.

Las direcciones electrónicas de las citas se anotan a pie de página de la presente investigación, utilizadas como material de apoyo en la misma.

Jurisprudencia.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; así como los IUS 2012 y 2013 este último actualizado hasta el mes de junio, editados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Opinión jurídica.

De los licenciados Claudio Aníbal Vera Constantino, Magistrado del Tribunal Unitario Agrario del Distrito 12; Julio César Ramírez Ávila, abogado adscrito a la Procuraduría Agraria; Noel Cesáreo Sánchez, asesor jurídico de la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos del Estado de Guerrero, Asociación Civil.