

# Seguridad Jurídica para el desarrollo del campo mexicano

Dr. Isaías Rivera Rodríguez

Procurador Agrario.

Reunión del Colegio de Notarios del Estado de Jalisco. (15 de marzo de 2003)

*Tema: Seguridad jurídica para el desarrollo del campo mexicano.*

Señor Licenciado Lorenzo Bailón Cabrera, Presidente del Colegio de Notarios del Estado de Jalisco.

Señoras y Señores Notarios participantes en esta magna reunión Regional provenientes de los Estados de Jalisco, Nayarit, Colima, Durango, Michoacán, Guanajuato y Zacatecas.

Buenos Días tengan todos Ustedes. En primer término quiero agradecer profundamente la invitación que me hizo el Colegio de Notarios del Estado de Jalisco para participar en esta sesión a fin de exponerles un balance de las acciones realizadas por la Procuraduría Agraria que me honro en presidir, así como las perspectivas que tenemos frente a nosotros, particularmente en tres programas fundamentales para el sector agrario, en los cuales se cuenta con la destacada participación de los Notarios del país, estos son:

1. Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, mejor conocido como "Procede";
2. Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano comúnmente llamado "PISO" y
3. Programa Nacional de Testamento Agrario "HEREDA".

Antes de dar inicio a estos temas, quiero brindar un reconocimiento a todos los Colegios aquí reunidos, ya que al incluir este espacio en esta reunión de Notarios dejan constancia de la importancia e interés que representa para Ustedes el quehacer del gobierno federal en el campo mexicano; en horabuena por ello, pues estamos convencidos que sólo la suma de esfuerzos y voluntades de todos los sectores de la sociedad es la única vía para ir construyendo una sociedad rural más justa y próspera.

Dicho lo anterior, es una gran responsabilidad para un servidor estar aquí para darles a conocer -espero yo que de manera clara-, los esfuerzos que las instituciones del Sector Agrario, coordinadas por la Señora Secretaria de la Reforma Agraria, Lic. María Teresa Herrera Tello, lleva a cabo para buscar alternativas viables para los sujetos agrarios, que les permitan acceder al

desarrollo económico y social del país.

A fin de poder abordar con claridad los temas que nos ocupan es necesario dimensionar la trascendencia que los ejidos y comunidades tienen en nuestro actual entorno económico, político y social, en primer termino se requiere señalar que la reforma agraria mexicana, fue una de las más extensas y profundas del mundo, que ha venido cumpliendo diferentes etapas, iniciando desde 1915, año de la promulgación de la primera Ley Agraria y fecha de inicio del reparto agrario en el país, hasta 1992 fecha de la Ley Agraria que actualmente nos rige y mediante la cual se decretó el fin del reparto.

De acuerdo al historial agrario que obra en poder del Registro Agrario Nacional, durante esos 77 años fueron entregadas a cerca de 3.5 millones campesinos, 103.9 millones de hectáreas lo cual representa el 53% de la superficie total de todo el territorio nacional, que es de 196 millones de hectáreas.

Este reparto se materializó en la constitución a nivel nacional de 27 mil 664 ejidos y 2 mil 278 comunidades agrarias, que suman 29 mil 942 núcleos, los cuales se asientan en 2 mil 278 Municipios de los 2 mil 436 que existen en el país. Esto se traduce en que el 94% de los municipios del país cuentan cuando menos con un núcleo agrario.

El marco jurídico agrario que entró en vigor hace más de 10 años, preserva los principios básicos de justicia y bienestar social para los hombres y mujeres del campo, garantizados por el Constituyente de 1917, no obstante plantea un cambio estructural en las relaciones entre el Estado y los sujetos agrarios; una nueva estrategia institucional y el uso de diferentes y novedosos instrumentos de política agraria, más acorde con las necesidades de modernidad del campo.

En consecuencia, la entrada en vigor del actual marco jurídico agrario propició que el Sector Agrario ingresara en una etapa de transición, en la cual fue necesario reorientar el quehacer gubernamental de la propia Secretaria de la Reforma Agraria y a su vez fueran creadas nuevas instituciones agrarias que resolvieran y pusieran fin a las demandas de organizaciones campesinas para continuar con el reparto agrario, para la procuración de la justicia agraria y para la regularización, control y resguardo de la información de los propietarios y poseedores legítimos de los ejidos y comunidades del país. Este es el origen precisamente, de los Tribunales Agrarios, de la Procuraduría Agraria y del Registro Agrario Nacional, respectivamente; éstos dos últimas instituciones que forman parte del Sector Agrario.

En este sentido, el Sector Agrario en su conjunto creado a partir de dichas reformas, tiene como objetivo principal contribuir al desarrollo integral, justo y equilibrado de la vida en el campo, otorgando certeza jurídica en la tenencia de la propiedad social, la procuración de justicia y el respeto a los derechos agrarios; el fomento a las libertades y a la autonomía de decisión de los núcleos agrarios, y el fomento al desarrollo agrario.

En el caso particular de la Procuraduría Agraria, es indiscutible que hoy se sigue transformando para adecuarse a las expectativas de los sujetos agrarios. A lo largo de 11 años de su existencia, se ha consolidado como una Institución dinámica, eficaz y con vocación de servicio, para la defensa de los derechos de los hombres y las mujeres del medio rural, así como para la implementación de acciones que fortalezcan la seguridad jurídica en el campo.

Para llevar a cabo lo antes comentado, la Procuraduría Agraria opera, en una estrecha coordinación interinstitucional, diversos programas gubernamentales que tienen como beneficiarios a los sujetos agrarios del país, es decir a los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades pequeños propietarios, posesionarios, avecindados y jornaleros agrícolas.

Entre dichos programas, se encuentra el de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, comúnmente conocido como "procede", el cual sin duda es la acción más importante de Gobierno, posterior al gran reparto agrario, en términos de tenencia de la tierra, ante ello, es importante reflexionar sobre los avances y retos institucionales que este programa enfrenta.

... esta reunión de Notarios deja constancia de la importancia e interés, que representa para Ustedes el quehacer del gobierno federal en el campo mexicano.

...la entrada en vigor del actual marco jurídico agrario propició que el Sector Agrario Ingresara en una etapa de transición

### **Programa de certificación de derechos ejidales y titulación de Solares "Procede"**

El Procede tiene como propósito dar certeza jurídica y seguridad colectiva e individual a los sujetos del derecho agrario, mediante la expedición y entrega de documentos en los cuales se plasma de manera transparente lo que le pertenece a cada uno de los sujetos agrarios.

Mediante el Procede se regularizan las tierras al interior de los núcleos agrarios, certificando los derechos agrarios a los sujetos que fueron beneficiados, con base en la documentación que ampara la propiedad del núcleo y que en su momento fue entregada por la respectiva autoridad agraria.

Con fundamento en la Ley Agraria y como resultado de la aplicación del Programa, la superficie ejidal se puede dividir, en función de su vocación y organización del núcleo, en tierras parceladas, de uso común y para el asentamiento humano. En correspondencia a los destinos que se les determine a la tierra, los ejidatarios reciben, los certificados parcelarios y de uso común, así como los títulos de propiedad de los solares urbanos.

A los poseionarios se les certifican las parcelas reconocidas por la propia asamblea ejidal y a los avecindados, mediante los respectivos títulos de solares urbanos, se les garantiza la propiedad sobre los predios del asentamiento humano. Cabe insistir que los títulos sólo se expiden para amparar solares, que por definición son parte de los asentamientos humanos.

De igual modo, los órganos de representación ejidal reciben a nombre del núcleo la documentación que certifica la propiedad del mismo, así como los **respectivos planos que ubican la superficie de manera precisa.**

## **Marco legal**

Las actividades del Procede tienen como marco legal las modificaciones al Artículo 27 constitucional, mismas que dan origen a la nueva Ley Agraria, publicada el 26 de febrero de 1992, y a su respectivo Reglamento en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares; de éstos se desprenden las Normas Técnicas expedidas por el Registro Agrario Nacional (RAN), así como el Procedimiento General Operativo que norma las actividades del Procede dirigidas a los ejidos.

## **Avance histórico del Procede**

Para la aplicación del Programa de Certificación Derechos Ejidales y Titulación de Solares, es necesario cumplir con las diez etapas operativas que lo componen, mismas que inician con el diagnóstico de cada núcleo agrario para verificar que en cada uno de ellos, existen las condiciones necesarias para que el programa puede implementarse; posteriormente se llevan a cabo los trabajos de medición de las tierras lo que conlleva implícito, un gran esfuerzo de conciliación tanto al interior como al exterior de los ejidos, a fin de alcanzar los consensos y la toma de acuerdos que son indispensables para la marcha del programa; este proceso culmina con la certificación de los derechos agrarios a cada miembro del ejido reconocido por su respectiva asamblea, a través de la entrega de los documentos respectivos.

Si bien, este proceso puede parecer rápido y sencillo a simple vista, la verdad es diferente, ya que para darnos una idea de lo que significa la regularización de las tierras, basta mencionar que el tiempo promedio nacional registrado para lograr la certificación de un núcleo agrario es de 336 días naturales, ello obedece principalmente a que la certificación, además de significar un acto administrativo y jurídico, representa sobre todo un acto de un profundo contenido social, pues este Programa, está amparado por una suma de consensos sociales en los que se reconoce la propiedad, tanto al interior de cada núcleo como entre el núcleo y sus correspondientes colindantes.

Este pacto o arreglo social de identificación y reconocimiento de linderos apuntala y consolida los derechos de la propiedad de los núcleos agrarios y contribuye de manera significativa a construir un entorno de respeto y aceptación de la propiedad del otro, por ello, sin lugar a dudas se menciona que el Procede contribuye de manera significativa a mantener la paz social y estabilidad en el campo mexicano, de lo cual un servidor está convencido de ello.

Mucho se ha discutido, entre las organizaciones campesinas y académicos acerca de los beneficios que ha arrojado el Procede a los habitantes del medio rural, sin embargo de acuerdo a un estudio realizado entre el Sector agrario y el Banco Mundial, se comprobó que el Procede tiene otros impactos favorables adicionales al de la regularización, tales como:

- a) Coadyuva en la reducción de la incidencia de los conflictos en el medio rural;
- b) Contribuye a consolidar la gobernabilidad y la paz social, a través del reconocimiento de la autonomía de los sujetos;
- c) Favorece el bienestar de los hogares al observarse un incremento en los ingresos familiares como efecto de la regularización;
- d) Propicia la incorporación regulada de tierras al mercado laboral no agrícola.
- e) Ayuda al mejor funcionamiento de los mercados de arrendamiento, ya que legaliza y evita los conflictos al conocer de manera precisa la superficie a tratar.

En este orden de ideas, podemos asegurar que el Procede registra importantes avances en sus distintas etapas; a esta fecha se puede mencionar que de los 29,942 núcleos agrarios que existen en el país, se cuenta con el total de los diagnósticos respectivos, lo cual es muy valioso porque se conoce plenamente la problemática que presentan los 5,827 ejidos y comunidades que no han sido regularizadas, lo que permite trazar estrategias particulares para cada uno de los casos en la búsqueda de su certificación, a través de un programa específico creado en la presente administración, que más adelante abordare.

En el resto 24,115 núcleos agrarios se han concluido los trabajos de regularización de tierras y certificación de los derechos individuales lo que representa el 80.5% de los ejidos y comunidades que existen legalmente constituidos en el país, beneficiado a cerca de 3 millones trescientas cincuenta mil familias campesinas mediante la entrega de poco más de 7 millones cuatrocientos mil documentos, lo que se traduce en la regularización de 71.3 millones de hectáreas de las 103.9 millones que constituyen la propiedad social del país, lo que equivale a que casi el 69% de la superficie social nacional.

### **Programa de atención especial "PAE"**

Ahora y como lo comente hace un momento, el Sector Agrario enfrenta un gran reto para avanzar la certificación de los Núcleos Agrarios que se encuentran pendientes de concluir con este programa y que ascienden a 5,827, ya que de éstos, el 90% (5,192) son considerados al día de hoy, como núcleos de atención especial, puesto que la problemática que presentan dificulta la aplicación del procedimiento del "Procede tradicional".

En el caso particular de la Procuraduría Agraria, es indiscutible que hoy se sigue transformando para adecuarse a las expectativas de los sujetos agrarios

El Procede tiene como propósito dar certeza jurídica y seguridad colectiva e individual a los sujetos del derecho agrario

La problemática de estos ejidos y comunidades se caracteriza por las siguientes causas:

- a) Presentan conflictos cuya solución depende de la resolución -de los procedimientos de carácter jurídico instaurados;
- b) Presentan fuertes problemas de organización al interior;
- e) Tienen conflictos de linderos con las propiedades colindantes;
- d) Otro tipo de causas como rechazo al programa, invasión o despojo, núcleos sin tierra o sin ejidatarios. Cabe señalar que la mayor concentración de estos núcleos agrarios se ubica en los Estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán y Jalisco; aunado a esto es importante mencionar que estos ejidos son los más extensos del país y los de mayor dificultad técnica por las condiciones topográficas que presentan. Ante esta circunstancia, el sector agrario, a través de la Procuraduría Agraria, contando con la asistencia técnica del Banco Mundial, diseñó el Programa de Atención Especial a Ejidos y Comunidades "P AE" mediante el cual se impulse la resolución y certificación de los núcleos agrarios con la problemática antes señalada.

El PAE parte del reconocimiento de que el origen de las principales causas que actualmente impiden avanzar en la certificación de los núcleos de atención especial, tienen una profunda raíz social, la cual anula el diálogo entre los actores al interior del núcleo, bloquea el establecimiento de acuerdos, e impide la realización de los trabajos técnicos. Ante ello, la herramienta esencial del PAE descansa en la conciliación, tarea a la que la Procuraduría Agraria, le está dando un fuerte impulso a través de un amplio programa nacional.

El PAE, a diferencia del Procede tradicional, articula una serie de acciones que permitan en un sólo evento resolver la problemática y concluir la regularización; para su operación es indispensable la conformación de brigadas técnico-jurídicas como las unidades básicas encargadas de conciliar conflictos, concertar acuerdos, gestionar soluciones y ejecutar los trabajos técnicos de medición. A partir del segundo semestre de 2002, el PAE inició operaciones en el Estado de Coahuila, a fin de probar su viabilidad y estar en condiciones de reproducirlo a partir de este año en todo el país.

La efectividad del PAE quedará manifiesta, no tan sólo en la cantidad de

núcleos agrarios que se logren certificar a través de este procedimiento, sino que también, deberá ponderarse el grado en que las autoridades gubernamentales logren establecer un diálogo efectivo con los integrantes de los núcleos agrarios, que les permita con toda la información y conciencia, decidir si la regularización de sus tierras, les es conveniente a sus intereses, ya que no debemos pasar por alto que el procede, tiene como características principales que es libre y voluntario, las cuales cristalizan los enunciados previstos al respecto, en el artículo 27 de nuestra Carta Magna y en la Ley Agraria.

### **Resultados del programa en Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Michoacán y Zacatecas**

Si me lo permiten, me gustaría ahora poderles mencionar en forma específica los indicadores de avance del Procede en cada una de las entidades de las que son ustedes originarios.

Los núcleos agrarios certificados por el Procede son:

Estado	Universo de núcleos agrarios	Núcleos agrarios certificados	Superficie % total	Superficie certificada	%
Jalisco	1,469	1,077	73 3,359,636	1,547,281	46
Nayarit	403	298	74 2,268,365	842,787	37
Michoacán	1,768	1,280	72 2,841,917	1,309,810	46
Guanajuato	1,501	1,274	85 1,279,591	842,987	66
Colima	158	153	97 320,703	265,312	83
Durango	1,098	1,044	95 8,506,534	6,634,292	78
Zacatecas	764	706	90 3,762,161	3,052,096	81
Total	7,161	5,832	22,338,907	14,494,565	

El esfuerzo para brindar seguridad en la tenencia de la tierra en dichas Entidades ha implicado certificar 5,832 núcleos agrarios de esos 7 Estados, beneficiando a casi 830 mil sujetos agrarios, mediante la expedición de un poco más de 1 millón 950 mil documentos.

### **Programa de incorporación de suelo social al desarrollo urbano**

A continuación si me lo permiten voy a comentarles sobre el programa de incorporación de suelo social al desarrollo urbano, mejor conocido como el programa PISO.

Una de las transformaciones estructurales más importantes que trajo consigo las reformas al marco legal agrario en 1992, fue brindar a los núcleos agrarios la posibilidad de desincorporar superficies de origen ejidal o comunal a fin de coadyuvar con el desarrollo urbano e inmobiliario a través de diversas alternativas legales basadas en actos de voluntad tomados de común acuerdo al interior de las propias asambleas ejidales. Con estas alternativas se desecha en la actualidad, la premisa de que para impulsar el crecimiento ordenado de

las grandes ciudades es necesario que el sector público adquiriera tierra mediante actos de expropiación.

En el marco de una nueva institucionalidad agraria ahora existen las condiciones para que el gobierno logre inducir, con las garantías de preservación de lo social, lo ecológico y lo regional, la libre circulación de la tierra, beneficiando con tales acciones a los núcleos de población agrarios; bajo estos supuestos descansa el programa conocido como PISO.

El programa PISO, tiene como propósito promover en aquellos núcleos agrarios identificados por la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal "SED ESO L", la desincorporación de sus tierras del régimen ejidal o comunal para que de acuerdo a las condiciones de ubicación que presentan, contribuyan el desarrollo urbano de las 116 ciudades identificadas en proceso de desarrollo, así como las 4 grandes zonas metropolitanas del país, otorgando a los sujetos agrarios el beneficio por la plusvalía de sus tierras.

La posibilidad de suplantar el enfoque tradicional de constituir reservas territoriales mediante la expropiación con un nuevo giro basado en el aprovechamiento de la oferta legal de tierra por parte de los propios núcleos agrarios, permite concebir y llevar a cabo una amplia gama de proyectos inmobiliarios que asocian a los ejidatarios con los sectores público y privado. En estos proyectos los socios externos al núcleo agrario pueden participar en términos equitativos para las partes aportando capital, conocimientos técnicos, experiencia operativa y apoyos administrativos, lo que permite la revalorización de la tierra ejidal y comunal para la habilitación urbana.

... sin lugar a dudas se menciona que el Procede contribuye de manera significativa a mantener la paz social y estabilidad del campo mexicano

Mucho se ha discutido, entre las organizaciones campesinas y académicos acerca de los beneficios que ha arrojado el Procede a los habitantes del medio rural

Este programa representa sin duda uno de los mayores retos para el sector agrario ya que para alcanzar el objetivo se requiere que las diversas instituciones involucradas en el ámbito urbano, los gobiernos estatales y municipales, los sujetos agrarios y los inversionistas interesados en proyectos inmobiliarios, conozcan y se beneficien del nuevo horizonte de posibilidades de planeación que en materia de desarrollo urbano se abrieron a raíz las reformas al marco legal agrario de hace poco más de una década.

La aparente falta de disponibilidad de suelo para ser desarrollado en forma ordenada debido a la carencia de mecanismos jurídicos de incorporación de tierra social que permitieran una expansión sana de las ciudades, constituyeron las razones fundamentales del problema urbano que ha venido



aquejando al país. Esta situación se vio agravada por los años de crisis y estancamiento económico que atravesó nuestro país, haciendo que el grueso de la población se encontrara imposibilitado para recurrir a alternativas formales de adquisición de vivienda y se viera obligado a resolver su problema mediante las vías informales, es decir, a través del establecimiento de asentamientos humanos irregulares.

Ante esta compleja situación la intervención del Gobierno Federal y de los gobiernos estatales se enfocó fundamentalmente a la regularización de dichos asentamientos, quedando muy reducida la acción gubernamental preventiva. En consecuencia, las políticas sobre reservas territoriales tuvieron un impacto bastante limitado para el ordenamiento del espacio urbano, al grado de ser posible afirmar que la intervención directa del gobierno se caracterizó por darse a posteriori es decir, una vez que los terrenos habían sido objeto de ocupación irregular y se encontraban presentes los conflictos entre ejidatarios y pobladores, dando pie al precarismo urbano.

La actual Ley Agraria, en concordancia con la Ley General de Asentamientos Humanos, permite que las superficies de origen ejidal o comunal sean desincorporadas del régimen agrario para incorporarlas a proyectos de diversa índole, entre los que destacan los urbanos e inmobiliarios, reconociendo que la dinámica de la sociedad tiende a asignar a los tres niveles de gobierno el carácter de promotores, orientadores y controladores del desarrollo urbano, y demandando que la responsabilidad de identificar, evaluar y concretar los proyectos descansa predominantemente en los agentes económicos de los sectores privado y social, asignándoles un papel protagónico de mayor importancia.

Los procedimientos que de conformidad con la legislación vigente permiten a las asambleas ejidales desincorporar tierras del régimen patrimonial agrario son fundamentalmente dos:

1. La aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil inmobiliaria
2. La adopción del dominio pleno sobre tierras parceladas.

Para efectos de la instrumentación de los procedimientos antes señalados resulta indispensable la participación concurrente de diversos organismos e instancias gubernamentales, entre las que se encuentra la Procuraduría Agraria.

### **Mecanismo de aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles.**

En 10 que respecta a la aportación de tierras de uso común a una sociedad mercantil inmobiliaria, el artículo 75 de la Ley Agraria es el fundamento legal que define cual es el procedimiento que debe seguirse para hacer factible la aportación, resultando que la fracción II de dicho numeral es la que dispone que la Procuraduría Agraria deberá necesariamente emitir su

opinión sobre la certeza de la realización de la inversión proyectada,- el aprovechamiento racional y sostenido de los recursos naturales y la equidad en los términos y condiciones que se propongan.

Para concretar esta acción debe previamente integrarse un expediente que permita considerar acreditados cada uno de los supuestos arriba mencionados, mediante la obtención del acta constitutiva de la sociedad que se convertirá en propietaria de la superficie que en su momento se aporte; del proyecto de acta de asamblea extraordinaria de accionistas; del proyecto de desarrollo; de los permisos y autorizaciones gubernamentales en materia de cambio de uso de suelo, impacto ambiental o los que resulten necesarios, y de un avalúo de la superficie a desincorporar del régimen agrario, entre otros.

Una vez recabada esta documentación, la Procuraduría cuenta con 30 días hábiles para la emisión de la referida opinión, misma que forzosamente deberá leerse ante los miembros del núcleo agrario correspondiente al momento de celebrar la asamblea de formalidades especiales (referida en el artículo 23 de la Ley Agraria que establece que para que tenga validez deberá estar presente un fedatario público) para que con plena autonomía e independencia, se tome el acuerdo relativo a la aportación de determinado número de hectáreas de tierras de uso común al patrimonio de una sociedad mercantil inmobiliaria.

El acta de asamblea que del citado acto se derive, así como el plano proyecto de localización de las tierras objeto de la aportación que resulte aprobado, se presentará para su inscripción ante el Registro Agrario Nacional, quien practicará en sus folios el asiento registral respectivo mediante el cual podrá considerarse definitivamente que esos terrenos se han segregado de su propietario original saliendo por ende del régimen ejidal, debiendo entonces inscribirse en el Registro Público de la Propiedad correspondiente a favor de la sociedad mercantil que se hubiere constituido.

Es importante indicar que si bien este procedimiento tiene su supuesto ideal de substanciación en aquellos ejidos que han culminado la regularización de sus tierras mediante el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede), no puede excluir a aquellos núcleos que hayan decidido no incorporarse a este programa.

La aportación de tierras de origen ejidal o comunal a una sociedad mercantil puede formalizarse bajo diversos esquemas asociativos, que van desde una inmobiliaria con participación puramente ejidal; una empresa paraestatal o paramunicipal integrada con la participación de los ejidatarios y el sector público; una inmobiliaria privada con la intervención de los propios ejidatarios y el sector privado; o hasta una inmobiliaria mixta en la que se conjuguen los esfuerzos tanto de los ejidatarios como de los sectores público y privado.

En conclusión, este método de incorporación de tierras al desarrollo urbano se encuentra considerado por la Procuraduría Agraria como el más recomendable de los que actualmente existen, en virtud de que está encaminado a proporcionar ventajas no solamente a los ejidatarios, quienes estarían en posi-

bilidades de obtener una distribución equitativa de las ganancias, y un mejor precio para la tierra y la captación de beneficios a largo plazo, sino también para la autoridad local, quien podría con un instrumento de este tipo direccionar de manera más exitosa el desarrollo urbano ordenando el mercado de tierra apta para esos fines.

Cabe señalar que la mayor concentración de estos núcleos agrarios se ubica en los Estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán y Jalisco

La aportación de tierras de origen ejidal o comunal a una sociedad mercantil puede formalizarse bajo diversos esquemas asociativos ...

Por lo que respecta al sector privado, un esquema de este tipo tiene la gran ventaja de evitar la descapitalización de empresas inmobiliarias debido a que no resulta necesaria la adquisición directa de la tierra, situación que hace más factible la realización de proyectos de urbanización ambiciosos que permitan enfrentar con mayores posibilidades de éxito, los graves déficit en materia de vivienda que actualmente enfrenta nuestro país.

### **Mecanismo para la adopción del Dominio Pleno**

Para la vía de incorporación de suelo social al desarrollo urbano a través de la adopción del dominio pleno sobre tierras parceladas, la Ley Agraria no establece como condición de validez que la Procuraduría Agraria emita una opinión sobre el proyecto de urbanización como en el caso de la aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles inmobiliarias. Sin embargo, la intervención institucional en el proceso no es menos importante en virtud de que corresponde a la Procuraduría Agraria velar por la preservación de la legalidad verificando que la decisión de asamblea mediante la cual se autorice cambiar el régimen de propiedad a una parte de las tierras de ejido cumpla con todos los requisitos de fondo y forma que marca la Ley.

Una primera y fundamental condición jurídica para que este método pueda operar es la individualización de los derechos ejidales al interior del núcleo agrario. Esto implica que las tierras sobre las que se pretenda adoptar el dominio pleno se hayan delimitado al interior del ejido previamente como parcelas, destinado precisamente para ese fin y asignado a favor de determinados ejidatarios, los cuales acreditarán su calidad de titulares de los derechos sobre sus respectivas superficies con el certificado parcelario que a su favor expida el Registro Agrario Nacional.

En dicho proceso de certificación de las tierras del ejido, corresponderá a la Procuraduría Agraria una intervención directa que de ningún modo puede ser ignorada o evitada, así como tampoco podrá llevarse a cabo el procedimiento de adopción del dominio sin la asistencia de este organismo. Esto es así en virtud de que para ello se requiere que la asamblea del núcleo agrario al que pertenecen los ejidatarios que pretenden desincorporar sus tierras del régimen ejidal, se haya reunido observando todas las formalidades

legales y acuerde positivamente la solicitud respectiva. (artículo 23 de la L.A., requiere de la presencia del Fedatario Público)

Ahora bien, además de corresponderle a la Procuraduría Agraria asistir a las ya citadas asambleas este organismo deberá asesorar al núcleo para que, en el momento que lo estime pertinente, solicite la inscripción del acta de asamblea al Registro Agrario Nacional, después de lo cual cada ejidatario individualmente podrá solicitar la cancelación de su certificado parcelario y la expedición de su título de propiedad, mismo que con posterioridad se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad de la localidad correspondiente.

Atendiendo a la propia naturaleza de las tierras parceladas sobre las que se adopte el dominio pleno, los ejidatarios estarán en posibilidades de celebrar cualquier acto jurídico o emprender cualquier acción sobre las mismas. Precisamente por esto, la Procuraduría Agraria interviene asesorando a los ejidatarios para que opten por algún procedimiento que garantice que las superficies desincorporadas del régimen ejidal se desarrollen ordenadamente desde una perspectiva urbana.

#### Programa Nacional de Testamento Agrario "Hereda"

A continuación comentare lo más brevemente posible sobre el Programa Nacional Testamento Agrario "HEREDA".

Al inicio de la presente administración federal, se detectó que cerca de un 50 % de los litigios que se ventilan ante los Tribunales Agrarios, tenían su origen en asuntos sucesorios; se confirmó esta tendencia al observar que alrededor del 30% de los casos, en los que la Procuraduría Agraria brinda representación legal a los sujetos de derecho, tenían el mismo sentido; ante esto, nos dimos a la tarea de investigar las causas de este fenómeno y nos encontramos lo siguiente:

De los aproximadamente 2.1 millones de ejidatarios, comuneros y poseisionarios que a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares "PROCEDE" habían recibido a esa fecha, sus certificados de derechos parcelarios o sobre tierras de uso común, solamente poco más de 624 mil habían realizado el depósito de su lista de Sucesores o testamento agrario, durante el periodo 1993-2000.

En Contraste a lo antes señalado, se identificó que cerca de 1.5 millones de sujetos agrarios no tenían aún definidos la sucesión de sus derechos, pudiéndose generar con ello, conflictos que pueden surgir al momento de fallecer el sujeto de derecho.

Aunado a lo anterior, se tiene plenamente identificado que en el campo mexicano existe un fenómeno de envejecimiento de los titulares de derechos, de tal manera que más de la mitad de los ejidatarios, comuneros y poseisionarios, rebasan los 50 años de edad, y una tercera parte de ellos, rebasan los 65 años de edad.

Como respuesta ante esta problemática, el Sector Agrario desde el 2001, determinó instrumentar el "Programa Nacional de Testamento Agrario "HEREDA", el cual tiene como objetivo proteger y preservar el patrimonio de las familias campesinas, a través de la promoción masiva entre los sujetos agrarios, para la elaboración y depósito de su lista de sucesores, a fin de que con esta acción contribuyan a mantener la paz y estabilidad en los núcleos agrarios.

Si bien en forma anterior a HEREDA, ya operaba el mecanismo para la elaboración de la lista de sucesores, éste resultaba muy lento ya que el número de servidores públicos avocados a la función de recabar estos documentos ascendía a poco menos de la mitad de los de ahora se tienen, (y no por aumento de personal sino por mayor rendimiento de funciones del existente) además de tener las limitaciones de no salir de la oficina, sino se estaba a la espera de los sujetos agrarios que se acercaban a solicitar el servicio.

Como bien ustedes lo saben, este programa opera en forma coordinada entre las instituciones que integran el Sector Agrario (Secretaría Reforma Agraria, Procuraduría Agraria, Registro Agrario Nacional) y cuenta con la invaluable colaboración de la Asociación del Notariado Mexicano y de los miembros de los Colegios Estatales de Notarios.

... este método de incorporación de tierras al desarrollo urbano se encuentra considerado por la Procuraduría Agraria como el más recomendable de los que actualmente existen

A través de "HEREDA" el Sector Agrario busca además del propio objetivo del programa, dar continuidad en la certeza jurídica sobre la tenencia de la tierra en el campo mexicano

El programa "HEREDA", opera cada año mediante la firma de un Acuerdo por parte de la C. Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el que establecen los lineamientos generales para la implementación del Programa y mediante el cual se habilitan a los abogados de la Procuraduría Agraria para que funjan como registradores para el único fin de recabar los testamentos agrarios en campo, con esta acción se acerca el servicio a los sujetos agrarios evitándoles el tener que recurrir a las capitales de los estados para efectuar esta acción.

El primer Acuerdo de este Programa fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de julio de 2001. Así mismo, en esa misma fecha se celebró el primer convenio de coordinación con la Asociación Nacional del Notariado Mexicano con el objeto de brindar a los ejidatarios, comuneros y posesionarios el servicio notarial que requieran para la formalización de sus respectivas listas de sucesores. Durante el 2002 se emitió el segundo acuerdo para la operación del programa y se firmó nuevamente el Convenio con la Asociación Nacional del Notariado.

El programa HEREDA se dirigió inicialmente a los sujetos agrarios que contarán con los certificados del Procede no obstante a esta fecha su cobertura es general y abarca a los aproximadamente 3.5 millones de ejidatarios, comuneros y poseionarios titulares de derechos agrarios, ubicados en los cerca de 30 mil ejidos y comunidades existentes en todo el país, de tal manera, que la cobertura de este Programa es nacional.

Como ustedes saben la elaboración de las listas de sucesores, es un acto personalísimo y voluntario, de primordial importancia tanto para los sujetos agrarios como para sus familias, ya que mediante esta acción el titular de derechos agrarios, decide a quién le transmitirá éstos una vez que fallezca, en términos de lo que dispone el artículo 17 de la Ley Agraria, que a la letra dice:

"Artículo 17.- El Ejidatario tiene la facultad de designar a quien deba sucederle en sus derechos sobre la parcela y en los demás inherentes a su calidad de ejidatarios, para lo cual bastará que el ejidatario formule una lista de sucesión en la que consten los nombres de la personas y el orden de preferencia conforme al cual deba hacerse la adjudicación de derechos a su fallecimiento.

Para ello podrá designar al cónyuge, a la concubina o concubinario en su caso, a uno de los hijos, a uno de los ascendientes o cualquier otra persona. La lista de sucesión deberá ser depositada en el Registro Agrario Nacional o formalizada ante fedatario público. Con la mismas formalidades podrá ser modificada por el propio ejidatario, en cuyo caso será válida la fecha posterior."

A través de "HEREDA", el Sector Agrario busca además del propio objetivo del programa, dar continuidad en la certeza jurídica sobre la tenencia de la tierra en el campo mexicano, obtenida a través del Procede, ya que con las acciones del programa se garantiza tener un control permanente sobre la asignación de los derechos agrarios.

La operación y resultados obtenidos a la fecha por el Programa "HEREDA" hizo a la Procuraduría Agraria, ser acreedora en el mes de noviembre próximo pasado, del Reconocimiento Innova 2002, el cual otorga el Titular del Ejecutivo Federal, Lic. Vicente Fox Quesada, a través de la Oficina para la Innovación Gubernamental de la Presidencia de Republica, a aquellos programas y acciones de innovación de la Administración Publica Federal que muestren resultados de alto contenido social que se puedan identificar y medir.

En este sentido con mucho orgullo les puedo mencionar que los beneficios alcanzados por "HEREDA" al 31 de diciembre del 2002 son notables, ya que durante la presente administración (es decir en 24 meses de gestión) se han recibido para su formalización y/o depósito 441,477 listas de sucesores nuevas, lo que representa el 71 % de lo realizado en los 9 años anteriores (es decir de 1992 a diciembre de 2000).

Con la promoción del HEREDA, se han visitado más de 20 mil núcleos agrarios en lo que va de la presente administración, habiéndose incluso atendido en más de una ocasión a un sólo núcleo agrario, debido al número de

sujetos que dejaron de elaborar su lista de sucesores en las visitas de promoción anteriores.

La meta del Programa Nacional de Testamento Agrario "HEREDA" que hemos comprometido ante del Señor Presidente para el 2003, asciende a la elaboración y depósito de al menos 158,523 listas de sucesores nuevas; al alcanzar esta cifra se habrá dado cumplimiento en sólo tres años del actual gobierno, a la meta de todo el sexenio que se comprometió de inició y que fue igualar las 624 mil listas elaboradas en los nueve años anteriores a esta administración.

Sin duda cristalizar estas acciones, 'requieren no sólo de la intervención del Gobierno Federal, Estatal y Municipal, sino de todos los actores que conforman la sociedad en su conjunto, por lo cual les hago un atento exhorto para que continúen con la colaboración desinteresada que hemos recibido de parte de Ustedes, ya que ello es una muestra tangible de la sensibilidad social, que los profesionales del derecho, que ejercen la fe pública, patentizan para con los que menos tienen, como son los hombres y mujeres del campo mexicano.

## **Conclusión**

Como han podido observar a lo largo de esta intervención, en el sector agrario y en particular en la Procuraduría Agraria, tenemos una clara responsabilidad con el campo mexicano; una responsabilidad social que asumimos y cumplimos día con día y de la cual estoy plenamente consiente y convencido que sólo trabajando unidos Gobierno y Sociedad Civil, podremos alcanzar, a fin de entregar buenas cuentas a los campesinos del país, quienes, desafortunadamente, y hay que decirlo claramente, son los que más apoyo y esfuerzo requieren; para ellos está y estará nuestro compromiso desinteresado.

*Muchas Gracias por su atención.*

... el sector agrario y en particular en la Procuraduría Agraria" tenemos una clara responsabilidad social que asumimos y cumplimos ...