



I

**CERTEZA Y PROPIEDAD
DE LA TIERRA / MARCO JURÍDICO**

CERTEZA JURÍDICA DE LA PROPIEDAD EN EL CAMPO MEXICANO Y ZACATECANO



LXIV LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2021 • 2024



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DE ZACATECAS



UNIDAD DE INVESTIGACIONES
Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS

CERTEZA JURÍDICA DE LA PROPIEDAD EN
EL CAMPO MEXICANO Y ZACATECANO

I

CERTEZA Y PROPIEDAD DE LA TIERRA



LXIV LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS

2021 • 2024



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DE ZACATECAS



HISTORIA DEL PODER LEGISLATIVO
DEL ESTADO DE ZACATECAS

H. LXIV LEGISLATURA

DEL ESTADO DE ZACATECAS

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Presidenta / Dip. Gabriela Evangelina Pinedo
Secretario / Dip. José Xerardo Ramírez Muñoz.
Secretaria / Dip. Georgia Fernanda Miranda Herrera.
Secretario / Dip. Manuel Benigno Gallardo Sandoval.
Secretaria / Dip. Martha Elena Rodríguez Camarillo.
Secretario / Dip. José Guadalupe Correa Valdez.
Secretario / Dip. Enrique Manuel Laviada Cirerol.

ÓRGANO DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

Presidenta / Dip. Gabriela Monserrat Basurto Ávila.
Secretario / Dip. José Juan Mendoza Maldonado.
Secretaria / Dip. Susana Andrea Barragán Espinosa.
Secretaria / Dip. Ana Luisa del Muro García.
Secretaria / Dip. María del Mar de Ávila Iburgüengoytia.
Secretaria / Dip. Priscila Benítez Sánchez.
Secretario / Dip. Ernesto González Romo.

MESA DIRECTIVA

Presidente / Dip. Herminio Briones Oliva.
Primer Secretaria / Dip. Susana Andre Barragán Espinosa.
Segundo Secretario / Dip. José Xerardo Ramírez Muñoz.

COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS.

Presidente / Dip. Manuel Benigno Gallardo Sandoval.
Secretario / Dip. José Guadalupe Correa Valdez.
Secretario / Dip. José Xerardo Ramírez Muñoz.

Dip. Armando Delgadillo Ruvalcaba.
Dip. Jehú Edui Salas Dávila.
Dip. José Juan Estrada Hernández.
Dip. Maribel Galván Jiménez.
Dip. Gerardo Pinedo Santacruz.
Dip. José Luis Figueroa Rangel.
Dip. Armando Juárez González.
Dip. Violeta Cerrillo Ortiz.
Dip. Imelda Mauricio Esparza.
Dip. Ma. del Refugio Ávalos Márquez.
Dip. José David González Hernández.
Dip. Karla Dejanira Valdez Espinoza.
Dip. Roxana del Refugio Muñoz González.
Dip. Zulema Yunnuen Santacruz Márquez.

PRIMERA EDICIÓN / OCTUBRE 2023

CERTEZA JURÍDICA DE LA PROPIEDAD EN
EN EL CAMPO MEXICANO Y ZACATECANO

Serie: Certeza y Propiedad de la tierra / Marco Jurídico

D. R. PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE ZACATECAS.

LXIV Legislatura del Estado de Zacatecas.

Fernando Villalpando 320, centro, Zacatecas, México.

DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS Y ASUNTOS JURÍDICOS.

Director / Lic. José Luis de Ávila Alfaro.

UNIDAD DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS (UIEL)

Titular / L.C. y T.C. Juan Paulo Guillén Martínez.

Lic. Carlos Alberto Fonseca Patrón / Lic. Alba Maria Guadalupe Ortiz de la Cruz
Investigación.

UIEL.

Ilustración / Diseño / Compilación.

Manuel M. Ponce 408, Sierra de Alica, Zacatecas, México.



CERTEZA JURÍDICA DE LA PROPIEDAD EN EL CAMPO MEXICANO Y ZACATECANO

Unidad de Investigaciones y Estudios Legislativos
LXIV Legislatura del Estado de Zacatecas
Zacatecas, Zac., Octubre 2023

Autores: Alba María Guadalupe Ortiz de la Cruz y Carlos Alberto Fonseca Patrón

RESUMEN: *El objetivo general formulado radica en caracterizar los procedimientos de inscripción de la tenencia de la tierra, exponiendo toda una serie de problemáticas para lograr la certeza jurídica en la propiedad rural en México y Zacatecas, con énfasis en las dificultades existentes en la aplicabilidad del marco jurídico; la estructuración de éste último y su evolución.*

Este artículo comienza por reivindicar la tenencia de la tierra como un Derecho Humano y, en términos prácticos, una cuestión transversal que repercute directamente en el, goce del conjunto de derechos. Bajo esta perspectiva, se argumenta que la certeza jurídica en la propiedad rural es un eje de las políticas del desarrollo social en su conjunto, ya que representa una fuente de solución de múltiples conflictos de naturaleza política, social, productiva y ambiental.

Asimismo, hace un repaso de las diversas definiciones del Derecho Agrario y da cuenta de la evolución del marco jurídico y de las instituciones que han marcado la evolución de la tenencia de la tierra en México y Zacatecas, con sus respectivas formas de propiedad y conformación territorial. A partir de un análisis exhaustivo del desarrollo institucional y administrativo, se plantean pautas de mejora institucional dentro de un enfoque prospectivo en el proceso de certificación de la propiedad rural, porque la realidad ha rebasado la regulación normativa en el campo mexicano, por lo cual han sido una constante de ilegalidad las cesiones y enajenaciones de parcelas, lo mismo que su fraccionamiento.



Finalmente, se hace una exposición del contexto local en el estado de Zacatecas respecto a la tenencia de a tierra en el medio rural, marcado por la figura jurídica de los Fraccionamientos Rurales. Figura única en el país que fue creada con las leyes agrarias promulgadas por el General Enrique Estrada entre los años 1917 y 1919, con objeto de aplicar la reforma agraria y dar solución a los asentamientos humanos irregulares mediante la pequeña propiedad.



ABSTRACT: *The main objective formulated lies in how to distinguish the land tenure registration procedures, exposing a whole series of problems to achieve legal land certainty in rural property in our country and Zacatecas, with emphasis on the existing difficulties in the use of the legal framework; its structure and evolution.*

This article begins by revindicating land tenure (ownership) as a human right and, in practical terms, a cross-cutting issue that has a direct impact exercise of all rights. From this perspective, it is stated that it provides legal certainty in rural property is an axis of social development policies as a whole, since it represents a source of solution for multiple conflicts of a political, social, productive and environmental nature.

It also reviews the various definitions of Agrarian Law and it provides information on the evolution of the legal framework and institutions that have marked the evolution of national and local land tenure (ownership), with their respective forms of ownership and territorial conformation. Based on an exhaustive analysis of institutional and administrative developments, guidelines for institutional improvement are proposed within a prospective approach in the rural property certification process, because the reality has surpassed the normative regulation in the Mexican countryside, therefore, this has been a constant source of illegality in the transfer and alienation of plots of land, as well as in the subdivision of these plots.

Finally, an exposition is made of the local context in the state of Zacatecas regarding land ownership in rural areas, marked by the legal figure of the Fraccionamientos Rurales, this figure is unique in the country and was created from the agrarian laws enacted by General Enrique Estrada between the years 1917 and 1919, in order to implement the Agrarian Reforms and provide a solution to irregular human settlements through the small property figure of ownership.



Introducción: el derecho a la tenencia de la tierra

I

El derecho a la tierra es una cuestión fundamental de derechos humanos porque constituye la base para el acceso a la alimentación, la vivienda y el desarrollo y, sin acceso a la tierra, muchos sectores sociales se encuentran en una situación de gran inseguridad económica. En consecuencia, el acceso a la tierra y a sus derechos de propiedad no solo representa un valioso activo económico, sino también una fuente de identidad, cultura y desarrollo social, tal como lo advierte el gran jurista y especialista en derechos humanos, Jérémie Gilbert:

La articulación de un derecho a la tierra se percibe como una manera de impulsar la protección y la promoción de una cuestión social clave: el reconocimiento de que las poblaciones locales tienen derecho al uso, la propiedad y el control de los desarrollos realizados en sus propias tierras. Los derechos sobre la tierra no solo tienen un impacto directo sobre los derechos de propiedad individual, son también esenciales para la justicia social.¹

En muchos países, el acceso a la tierra y los derechos sobre ella, suelen estar estratificados en una escala donde las personas más pobres y las menos educadas no tienen seguridad sobre la tenencia de la tierra; como prueba, tan sólo basta observar las cifras de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), las cuales indican que:

Casi el 50 por ciento de la población rural del mundo no goza de una garantía de derechos respecto a la propiedad de la tierra y se estima que

¹ Gilbert, Jérémie. "Derecho a la Tierra como Derecho Humano: argumentos a favor de un derecho específico a la Tierra", Revista Sur, Número 18, p. 125. Dirección electrónica: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32491-1.pdf> [consultada 28-04-2023]



hasta una cuarta parte de la población mundial son personas sin tierra, haciendo de la inseguridad del registro de la tierra y la falta de acceso a la tierra ingredientes claros de la pobreza.²

A nivel general, la población rural vive en condiciones de pobreza y marginalidad, teniendo:

Escaso acceso a las tierras y una seguridad en la tenencia deficiente. Normalmente, las mujeres tienen derechos más débiles que los hombres y suelen verse excluidas de la toma de decisiones fundamentales en cuanto al acceso a las tierras y su uso. Los jóvenes también suelen tener dificultades para acceder a las tierras debido a su escasez, pero en ocasiones también por motivos culturales.³

Basta observar el caso de nuestro país, donde hasta el año 2018, el 25.8 por ciento de la población total mexicana habitaba en el campo, mientras que el 74.2 en las ciudades, según el Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2018). Asimismo, para el año 2020, vivían 61.5 millones de mujeres mexicanas, de ellas, 23 por ciento habitaban en localidades rurales, representando el 34 por ciento de la fuerza laboral y se calcula que son responsables de más de la mitad de la producción de alimentos en México.⁴

Hoy en día, existe una gran presión sobre la tierra a causa de la demanda de los recursos naturales que proporciona el medio rural, a lo cual se suman toda una serie de factores y problemas, tales como: el acelerado crecimiento demográfico,

² "Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos 2008", ONU-HABITAT, 2008. Dirección electrónica: <https://www.un.org/ruleoflaw/es/un-and-the-rule-of-law/united-nations-human-settlements-programme/> [consultada 25-04-2023]

³ "Seguridad de la tenencia de la tierra. Nota sobre ampliación de escala", Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Madagascar, Agosto de 2016, p. 2. Dirección electrónica: https://www.ifad.org/documents/38714170/40196966/Land_SUN_s_web.pdf [consultada 03/03/2023]

⁴ Boletín Número 5. Las mujeres y el acceso a la tierra, Revista Desigualdad, Año 6, mayo de 2020. Disponible en: <https://www.gob.mx/inmujeres/articulos/las-mujeres-y-el-acceso-desigual-a-la-propiedad-de-la-tierra-en-mexico?idiom=es> [consultado 06/05/2023]



la urbanización, la disminución de la fertilidad de los suelos, la contaminación ambiental, el cambio climático y las nuevas oportunidades de comercialización agrícola. Estos problemas también han provocado nuevas tensiones en los sistemas de tenencia, en particular aquellos que regulan el acceso a los bosques, los pastos comunales y otros recursos de la propiedad social de la tierra, principalmente.

Por otra parte, a la fecha, con excepción de los derechos de la mujer y los derechos de los pueblos indígenas, el derecho a la tierra no se encuentra en los tratados de Derechos Humanos: de los nueve tratados internacionales fundamentales existentes, el derecho a la tierra solo se cita una vez y de manera marginal en el contexto de los derechos de las mujeres de las zonas rurales.⁵ No obstante, los derechos a la tierra son esenciales para la materialización de otros derechos humanos; en particular, existe una relación estrecha entre el derecho a la tierra y el derecho a la alimentación y la vivienda.

Por tal motivo, en los últimos años, en el plano internacional se ha hecho patente la idea de que la tierra no es una simple mercancía, sino un elemento esencial para la realización de múltiples Derechos Humanos. De ahí la preocupación por lograr la seguridad en la tenencia de la tierra, lo cual se ha traducido en la elaboración de diversos documentos, directrices y firma de instrumentos internacionales en la materia, entre los que podemos destacar los siguientes:

- Marco y Directrices para las políticas en materia de tierras en África, elaborado por la Comisión de la Unión Africana, la Comisión Económica

⁵ El artículo 14, Inciso g), de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), dedicado a los derechos de las mujeres rurales, afirma que las mujeres deben “tener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento”. Véase: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Dirección electrónica: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women> [consultada 26-04-2023]



para África de las Naciones Unidas y el Banco Africano de Desarrollo y refrendado en la Cumbre de los Jefes de Estado de África (junio de 2009).

- Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (publicación del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) (2012).
- Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la tierra y los derechos humanos (2014).
- La tierra y los Derechos Humanos - Normas y aplicación (publicación del Alto comisionado de las naciones unidas para los refugiados/ACNUDH) (2015).
- Tierra y derechos humanos: Recopilación comentada de jurisprudencia (publicación del Alto comisionado de las naciones unidas para los refugiados/ACNUDH) (2015).
- Las mujeres y el acceso desigual a la propiedad de la tierra en México (2020).

En efecto, la importancia de la tenencia de la tierra, así como un marco jurídico justo y equilibrado que la regule y otorgue certeza jurídica, es de primer orden en cualquier sociedad, ya que en que en todo el mundo la distribución y el acceso a la tierra no es un asunto políticamente neutral, sino naturalmente conflictivo por ser una importante fuente de riqueza que afecta a la base económica. En México son comunes las historias de despojos de comunidades enteras por la imposición de intereses económicos a gran escala; de ahí la importancia de brindar seguridad jurídica a las personas de las zonas rurales.

En efecto, históricamente, uno de los factores que han generado desigualdad y pobreza, no sólo en México sino en América Latina, lo encontramos en la estructura de tenencia de la tierra, la cual explica la extensa pobreza rural que caracterizó a algunos países dependientes en los siglos XIX y XX. Por ejemplo,



Cardoso y Faletto (1969) identifican las plantaciones y la minería con la semiservidumbre o la esclavitud.⁶ En nuestro país, el acaparamiento de la tierra - con sus respectivos recursos naturales y sus medios de producción- por parte de las Haciendas, generó un sistema económico profundamente desigual e injusto con la población rural que, incluso, representó una de las causas del estallido revolucionario de 1910.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) advierte que la tenencia de la tierra es la:

Relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto individuos o grupos, con respecto a la tierra (por razones de comodidad, «tierra» se utiliza aquí para englobar otros recursos naturales, como el agua y los árboles). La tenencia de la tierra es una institución, es decir, un conjunto de normas inventadas por las sociedades para regular el comportamiento. Las reglas sobre la tenencia definen de qué manera pueden asignarse dentro de las sociedades los derechos de propiedad de la tierra. Definen cómo se otorga el acceso a los derechos de utilizar, controlar y transferir la tierra, así como las pertinentes responsabilidades y limitaciones. En otras palabras, los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y bajo qué circunstancias.⁷

La tenencia de la tierra es regulada por el derecho agrario, el cual se ha definido de diversas maneras; en general, esta rama del derecho que estudia y regula las relaciones económicas y sociales surgidas entre los distintos actores involucrados en la producción agropecuaria; es decir, el conjunto de normas jurídicas que se

⁶ Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto. *Dependencia y desarrollo en América Latina: selección*, Siglo XXI Editores, México, 1969.

⁷ "Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural", Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Roma, 2003, p. 5. Dirección electrónica: <https://www.fao.org/3/y4307s/y4307s05.htm#TopOfPage> [consultado 26-04-2023]



aplican en la vida rural. En nuestro país es célebre la definición clásica hecha por el gran jurista Lucio Mendieta y Núñez:

El Derecho Agrario es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola.⁸

El Derecho Agrario, como parte de la rama jurídica de las ciencias sociales, es una materia en constante evolución, entre otras cosas porque a partir de la modificación al Artículo 27 constitucional, se han creado nuevas e importantes instituciones jurídicas agrarias que deben ser estudiadas y analizadas con minuciosidad por los juristas.⁹ De esta forma, a partir de dicha reforma constitucional, se generó un cambio profundo en la conceptualización y estructuración del Derecho Agrario, por lo que sus definiciones se han reformulado tomando en consideración los elementos incorporados por esa reforma constitucional. Una de estas nuevas definiciones la proporciona el especialista Gonzalo Rodríguez Román:

El Derecho Agrario es un sistema de normas, con principios, valores, doctrina y jurisprudencia que regula la propiedad rústica y la tenencia de la tierra en sus diversas modalidades: agrícolas, ganaderas y forestales, con el propósito teleológico de brindar seguridad jurídica, asegurando la función social de sus beneficiarios.¹⁰

Por su parte, Martha Chávez Padrón, en una definición también posterior a la reforma constitucional de 1992 en la materia, establece que el derecho agrario es:

⁸ “Derecho Agrario y Justicia Agraria,” Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Serie Estudios Legislativos Número 5, p.6. Dirección electrónica: <https://www.fao.org/3/E8734S/E8734S.pdf> [consultada 03-05-2023]

⁹ A nivel general, los temas que corresponden de manera natural al Derecho Agrario son las actividades de la agricultura, la ganadería, la silvicultura y las demás ocupaciones económicas complementarias en el medio rural.

¹⁰ Rodríguez Román, Gonzalo. *Derecho Agrario y Desarrollo Rural*, México, Editorial Trillas, 2023, p. 12.



La parte de su sistema jurídico que regula la organización territorial rústica, todo lo relacionado con las explotaciones y aprovechamientos que éste considera como agrícolas, ganaderos y forestales, algunos otros aprovechamientos colaterales, y la mejor forma de llevarlos a cabo... En este sentido, puede aceptarse la determinación del Derecho Agrario, como el conjunto de normas que rigen las relaciones jurídicas, cuyo objeto es la tierra, tanto como propiedad rural, como fuente económica de carácter agrícola.¹¹

Al margen de la diversidad de conceptualizaciones y definiciones que han enriquecido esta rama del derecho, es posible acotar que el Derecho Agrario abarca el conjunto de normas jurídicas relativas al campo e institucionalmente establece una regulación de toda una serie de instituciones: Procuraduría Agraria, Registro Agrario Nacional (RAN), Tribunales Agrarios, encargadas todas ellas de dar respuesta a las problemáticas y conflictos que se presenten en el medio rural. Además contiene las normas que regulan la propiedad rústica, sus diversas formas de asociación: sociedades mercantiles, contratos de arrendamiento, aparcería, entre otras, así como la organización para una mejor explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, mediante las actividades agropecuarias y forestales en un marco de sustentabilidad ambiental.

Certeza jurídica en la tenencia de la tierra

II

¹¹ Porte Petit Moreno, Luis Octavio. "Valores éticos tutelados por el derecho social agrario mexicano", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997, p. 354. Dirección electrónica: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1374/21.pdf> [consultada 04-05-2023]



La seguridad jurídica y certeza documental representa un pilar fundamental para el desarrollo social porque combate la pobreza, fortalece las capacidades productivas y preserva la paz de las comunidades, principalmente las de carácter rural. En efecto, la cuestión medular de las políticas agropecuarias lo constituye el ordenamiento y regularización de la propiedad; es decir, otorgar certeza jurídica a los habitantes del medio rural sobre sus propiedades, lo cual implica solucionar toda la serie de conflictos derivados de la tenencia de la tierra que impiden la certificación de los predios, debido a conflictos de naturaleza administrativa, jurídica, social o política.

La regularización de la propiedad social es la única vía para que los campesinos puedan alcanzar apoyos y financiamiento, gracias a los Certificados de Derechos Ejidales; los cuales, no solamente dotan de certeza jurídica a la propiedad, sino además es un documento válido para cualquier trámite en las distintas instancias de gobierno.

La homologación de registros públicos de la propiedad, catastros municipales y rurales, y de la obligatoriedad del registro público del inmueble, representan herramientas fundamentales para brindar certidumbre jurídica a las familias para diferentes fines, entre ellos: proyectos de construcción, potenciar el valor de su patrimonio, garantizar su heredabilidad o transmisión de dominio sin conflicto, así como acceder a fuentes formales de financiamiento en beneficio de su propia calidad de vida. En caso contrario, históricamente, la inseguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra ha impedido que:

Los propietarios asumiesen el riesgo de la inversión porque no contaban con garantías sobre la integridad de su derecho de propiedad, ya que el reparto agrario implicaba la posibilidad de afectaciones.¹²

¹² "ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL. Estudio teórico doctrinal, de antecedentes, derecho comparado, e iniciativas presentadas en los dos primeros años de ejercicio de esta LIX Legislatura



El 6 de enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) una reforma al artículo 27 constitucional que trajo consigo cambios trascendentales al régimen de la propiedad agraria en nuestro país y en materia de desarrollo urbano, ya que el acelerado crecimiento de nuestras ciudades ha abarcado tierras sometidas a la legislación agraria. Esta reforma trastocó de forma sustancial la estructura de la propiedad al pretender eliminar el minifundismo; dar certidumbre jurídica al campo; establecer la materia agraria como competencia federal; capitalizar el campo; reconocer la personalidad jurídica de los Núcleos Agrarios; crear nuevas instituciones agrarias y permitir la circulación de la tierra. A nivel institucional, destaca la creación de la figura de un Ombudsman especializado para atender asuntos agrarios y la competencia para intervenir en las violaciones a derechos humanos en materia agraria.

En la nueva *Ley Agraria* del mismo año de 1992, vigente hasta el día de hoy, en su artículo 93 de Ley Agraria se reconocen las diversas formas de tenencia de la tierra y se reglamenta el Título Quinto respecto a la pequeña propiedad individual; también introduce conceptos relativos a la organización y, lo más importante, radica en la materia que regula el Título Sexto respecto a las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales. También se estableció que el destino de la tierra de los Núcleos Agrarios fuera de tres tipos:

- Asentamiento humano.
- Uso común.
- Tierras parceladas.

Asimismo, en el marco de otorgar mayor seguridad a la tenencia de la tierra, se impulsó la certificación de los Núcleos Agrarios. Su objetivo principal radicó en apoyar el ordenamiento de la propiedad social (ejidos y comunidades sin certificar) de manera gratuita y voluntaria, proporcionando asesoría jurídica y asistencia

para su modificación, enfocados al ámbito del Derecho Agrario”, Cámara de Diputados. LIX Legislatura, México, Agosto, 2005, p. 7.



técnica que permita otorgar seguridad y certeza documental sobre las tierras de los Núcleos Agrarios.

Una de las propuestas fue dotar de certeza jurídica en la tenencia de la tierra en beneficio de sus titulares y poseedores, mediante la expedición de documentos idóneos que acreditaran plenamente los derechos respecto de los terrenos de los que son titulares. Los referidos documentos deben inscribirse en el Registro Nacional Agrario (RAN) para que surtan efectos contra terceros en el marco de la Procuraduría Agraria (2009). Para ello, se funda el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE): el cual, tiene su fundamento jurídico en el artículo 56 de la *Ley Agraria* y el artículo 19 de su reglamento en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares.

Para una buena ejecución de los procedimientos y lineamientos aplicables, se ejecuta lo establecido en los artículos 26 y 27 del reglamento en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares, con la participación de la Procuraduría Agraria y del RAN.

El reglamento en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares en su Título Cuarto, menciona el procedimiento para la delimitación y destino de las tierras para el asentamiento humano y de la asignación y titulación de derechos sobre solares urbanos. El RAN, por su parte, es el área encargada de la certificación y pretende 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 solares.

En este sentido, su tarea fundamental es garantizar la delimitación, destino y asignación de las tierras parceladas, de uso común y para el asentamiento humano, como mejor lo considere cada uno de los Núcleos Agrarios, brindando certeza jurídica a la propiedad, posesión y límites de las tierras del núcleo y de sus integrantes; expidiendo a éstos últimos, los correspondientes certificados



parcelarios, certificados de derechos sobre tierras de uso común y, en su caso, títulos de solar urbano. Asimismo, el artículo 21 de la *Ley Agraria* establece que la Asamblea es el órgano supremo del Ejido; en el que participan los ejidatarios, quedando fuera los poseionarios y avecindados, pero cuyos acuerdos, resoluciones o determinaciones son obligatorios para todos.

A final de cuentas, una vez reformado el artículo 27 constitucional en 1992, la manera de considerar la tenencia de la tierra de los ejidos se modificó y el concepto de *propiedad social* perdió importancia, cediendo espacio a la idea de *propiedad privada*. En efecto, con esta modificación constitucional al artículo 27, se facultó a los ejidatarios a ser propietarios de sus parcelas, y al Ejido, a aportar las tierras de uso común para la constitución de sociedades mercantiles o civiles, formando parte de ellas, con lo cual:

Las relaciones Estado-campesinos mediante un adelgazamiento del aparato público en cuanto a inversión, créditos, regulación de precios, intervención en conflictos rurales, etc., que fue instrumentado por medio del programa de certificación de derechos ejidales y titulación de solares urbanos (PROCEDE).¹³

No obstante, también es cierto que con la reforma de 1992 al artículo 27 constitucional y su expresión reglamentaria en la *Ley Agraria*, la situación en torno a los derechos agrarios:

No sufrió transformaciones sustanciales, éstos siguen amparando derechos corporativos que ejidatarios y comuneros tienen en común: participar en las asambleas ejidales y comunales, votar y ser votados para desempeñar cargos dentro del comisariado ejidal o consejo de vigilancia, recibir una

¹³ Maldonado Aranda, Salvador. "Nuevas ciudadanía en el México rural. Derechos agrarios, espacio público y el Estado neoliberal", Revista LiminaR. Estudios sociales y humanísticos, año 8, vol. VIII, Número 1, junio de 2010, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México. ISSN: 1665-8027, p. 47. Dirección electrónica: <https://www.scielo.org.mx/pdf/liminar/v8n1/v8n1a4.pdf> [consultada 03-05-2023]



parte de las ganancias económicas que arrojen las actividades del núcleo agrario y el acceso a las tierras de uso común, a las tierras del asentamiento humano y a las parcelas con destino específico. Estos derechos persisten aún después de que el ejidatario vende la parcela o adopta el dominio pleno, siempre y cuando conserve derechos sobre otras parcelas o sobre tierras de uso común.¹⁴

Bajo este andamiaje jurídico en México, a nivel institucional el sector agrario está conformado de la siguiente manera:

- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Cabeza de Sector).
- Procuraduría Agraria (Organismo descentralizado).
- Registro Agrario Nacional (Órgano desconcentrado).
- Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (Fideicomiso público paraestatal).
- Delegaciones Estatales, Representaciones Regionales, Estatales y Especiales.

Asimismo, los actores relevantes está compuesto por todo un abanico de los sujetos agrarios: mujeres y hombres ejidatarios, posesionarios, vecindados, colonos, comuneros, nacionaleros minifundistas, campesinos, pequeños propietarios y, en general, a todos a quienes aplique la Ley Agraria:

- Las organizaciones agrarias y campesinas.
- Grupos Independientes organizados dentro de los Núcleos Agrarios.
- Las y los habitantes de la propiedad social en el medio rural a quienes pueda beneficiarse con las políticas de desarrollo rural integral y sustentable.

¹⁴ Plata Vázquez, José Luis. "Mercado de tierras y propiedad social: una discusión actual", en: ELSEVIER. Anales de Antropología, Volumen 47, Número 2, México, noviembre 2013, p. 22. Dirección electrónica: <https://www.elsevier.es/es-revista-anales-antropologia-95-pdf-S0185122513710178> [consultada 02-05-2023]



- Organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas.
- Organismos multilaterales.
- Representantes populares, autoridades estatales y municipales.
- Dependencias Federales afines.
- Localidades rurales vinculadas.

En México, la tenencia de la tierra, tiene los siguientes tipos de propiedad:

- Propiedad social.
- Propiedad Privada.
- Terrenos Nacionales.
- Colonias Agrícolas y Ganaderas.
- Otros.

La propiedad social corresponde a los Núcleos Agrarios y hasta junio de 2019, constituían el 51 por ciento de la superficie del país con 99.5 millones de hectáreas, lo cual representa 93 por ciento de la superficie de las áreas naturales y, como tal, es una reserva territorial poseedora de una gran riqueza cultural y de recursos naturales.¹⁵

La distribución de los Núcleos Agrarios por tipo de núcleo agrario; es decir, por comunidad y ejido. Por una parte, es posible observar que la propiedad social ocupa una gran parte del territorio nacional; por otro, que la comunidad agraria está concentrada de manera particular en regiones con alta presencia de pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicano en el país. Hasta el mes de diciembre de 2018, existían 32 mil 154 Núcleos Agrarios conformados por 29 mil 760 ejidos y 2 mil 394 comunidades. Del total de los Núcleos Agrarios, el 95 por ciento se encontraban certificados dentro de una superficie certificada del 93 por ciento,

¹⁵ Registro Agrario Nacional (RAN), avances a marzo y junio de 2019. Dirección electrónica: <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/estadistica-agraria> [consultada 26-04-2023]



según el Registro Agrario Nacional (2019). Bajo esta perspectiva, la SEDATU afirma que en México:

El rezago formal en certeza documental es marginal; no obstante, la información sobre los actos agrarios se encuentra desactualizada. En términos territoriales, la distribución de ejidos y comunidades entre las diferentes entidades federativas también es muy diversa; mientras que Chiapas, Michoacán y Veracruz concentraban hasta 2017 el 26.7% de los ejidos del país; Quintana Roo, Baja California, Baja California Sur, Aguascalientes, Colima, Ciudad de México, Tlaxcala y Morelos sólo alcanzaban el 5% en su conjunto (Censo Ejidal 2007).¹⁶

Cabe señalar que del total de sujetos agrarios, 55 por ciento se encuentran en condiciones de pobreza y 78 por ciento carecen de seguridad social, además de que aún persisten importantes brechas de género en el sector agrario, ya que en promedio, menos del 25 por ciento de los sujetos agrarios son mujeres. Esta situación es particularmente grave en la región norte-centro del país y en la península de Yucatán, donde en la mayoría de los municipios las mujeres no representan más del 20 por ciento.

Por último, vale la pena señalar que la articulación del derecho a la tierra implica la protección y reconocimiento del derecho de uso, la propiedad y el control de los desarrollos realizados en sus tierras por parte de las comunidades locales. Resulta fundamental mejorar los sistemas de tenencia, ordenamiento y regularización de la tierra para dotar de seguridad jurídica en los predios rurales. Y como existen distintos regímenes de propiedad de la tierra y diferentes reglas para cada uno de ellos, hay que tener certeza sobre la propiedad de la tierra y/o el

¹⁶ "Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2024", Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, México, 2019, p. 25. Dirección electrónica: <https://sistemas.sedatu.gob.mx/repositorio/s/TWazsOxATOOz-0bzKkxdJw#> [consultado 26-04-2023]



poseedor, así como también las restricciones, limitaciones, prohibiciones a que se haya sometida determinada zona.

Sin embargo, como lo advierte la FAO, una mayor seguridad de la tenencia representa una parte medular del desarrollo rural, pero la seguridad del acceso a la tierra no es por sí sola suficiente, debido a que:

Las personas necesitan también acceso a recursos institucionales y productivos complementarios, en particular financiamiento, capacitación, mercados abiertos y eficaces, tecnología e infraestructura rural, para que se hagan realidad los posibles beneficios del mayor acceso a la tierra. Y cuando las crecientes presiones demográficas hacen disminuir el tamaño de las explotaciones familiares con el paso de las generaciones, la creación de oportunidades de generación de ingresos no agrícolas adquiere cada vez más importancia como medio de reducir las presiones sobre la tierra.¹⁷

Problemas para lograr la certeza jurídica en la tenencia de la tierra

III

Existen múltiples factores que obstaculizan la certificación de la tenencia de la tierra y la regularización de la propiedad rural en México, además cada estado de la República tiene sus dificultades específicas en la realización de los procedimientos y la tramitología que se requiere cumplir hasta llegar a tener en regla la acreditación legal. No obstante, a continuación podemos enumerar algunas de las dificultades y factores que obstaculizan este proceso de certificación legal:

¹⁷ Op. Cit., Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural"... p. 6.



La incertidumbre en la tenencia de la tierra genera inestabilidad social, rezago económico y pobreza.-

No existe generación de riqueza sin seguridad económica y, a su vez, ésta no es posible sin la simultánea existencia de seguridad jurídica, porque de ser así se crea un círculo vicioso en el campo. Por tal motivo, la mejora de los procesos de atención, solución y prevención de conflictos sociales agrarios, procuración de justicia agraria, ordenamiento y regularización de la tenencia de la propiedad social, resultan fundamentales para garantizar la solidez de las resoluciones jurisdiccionales, así como de la titularidad de los derechos de los sujetos agrarios.

La expansión acelerada de las ciudades hacia terrenos agrícolas.-

Este problema propicia que se registren invasiones de tierras, se genere una indefinición en los márgenes territoriales de las propiedades, confusión o traslapes en los usos de suelo y, en última instancia, que las tierras pierdan su vocación agrícola y los propietarios de los derechos de la tierra opten por lotificar y vender sus terrenos aun cuando su naturaleza jurídica lo impida.

La implementación de políticas públicas dirigidas al medio rural bajo esquemas de incentivos basados en prácticas clientelares.-

Esta situación provoca la persistencia de inercias proteccionistas y asistencialistas, lo cual es políticamente capitalizable en detrimento de la productividad y el desarrollo incluyente y sostenido en el medio rural. Sin embargo, con la reforma constitucional de 1992, se debilitó el histórico el control político ejercido desde el Estado y por medio de organizaciones agrarias oficiales; lo cual, supuso una buena medida para deshacer los viejos vicios de corporativismo y clientelismo político. Sin embargo, aún persisten estos lastres en la implementación de programas y apoyos al agro.

Integración incompleta del Sistema de Información Agraria.-



Existe dispersión de la información agraria, tanto de los registros públicos de la propiedad como de los actos agrarios, que es propiciada por diversos factores, principalmente:

- La falta de previsión de los procesos de movilidad demográfica han propiciado que los regímenes de propiedad agraria, civil o pública continuamente se traslapen, originándose de esta manera tenencias irregulares.¹⁸
- La insuficiente capacidad del RAN para dar cuenta real de las operaciones de traspaso del uso y propiedad de la tierra ejidal.
- Falta de sistematización de la información agraria.
- Complejidad en el manejo e interpretación de los indicadores y variables empleados para la medición de avances programáticos.
- Necesidad de agilizar continuamente el ordenamiento y regularización de la propiedad social.

Estos factores provocan que se dificulte la toma de decisiones estratégicas y se debilite el impacto positivo de las intervenciones públicas dirigidas a fomentar el desarrollo económico y sustentable del medio rural. En consecuencia, resulta necesario generar las condiciones óptimas para ampliar a otras delegaciones estatales; las actividades catastrales en la propiedad social, así como el análisis e investigación de Núcleos Agrarios y comunales que no han sufrido modificaciones posteriores a su certificación.

Migración y rezago productivo del sector rural.-

Por sus implicaciones, éste es uno de los principales problemas que padece el campo mexicano: la migración, el envejecimiento de los titulares de la tierra y la

¹⁸ La tenencia irregular del suelo es “aquella situación en la que los habitantes de un barrio ejercen la posesión pero no la propiedad (u otro título jurídico) sobre los predios que ocupan”. Véase: Azuela de la Cueva, Antonio. *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, El Colegio de México, México, p. 88.



falta de incentivos económicos para permanecer en sus comunidades, ya que provocan la pérdida del capital humano y social, fragmentando con ello el tejido social en los Núcleos Agrarios y generando inseguridad jurídica sobre las tierras.

Insuficiente asesoría técnica, financiera e institucional que limitan la capacidad de gestión local.-

La falta de asesoría técnica, financiera, capital de inversión y de conocimientos para la adopción, adaptación, innovación y desarrollo tecnológico, así como el desconocimiento de las reglas de operación de los programas gubernamentales; representan una severa restricción de los campesinos para aprovechar su capital social como eje articulador del crecimiento económico y bienestar de sus comunidades, obstaculizando el desarrollo integral del medio rural y, en especial, de los Núcleos Agrarios.

Perspectiva de los problemas y oportunidades para mejorar la certeza jurídica en el campo del estado de Zacatecas.-

Por lo que corresponde a nuestra entidad, ubicada en el centro norte de los Estados Unidos Mexicanos, que colinda con los estados de Durango, Nuevo León, Coahuila, Jalisco, Nayarit, Aguascalientes y San Luis Potosí, tiene una extensión territorial de 75,275 km² que representa el 3.8 por ciento¹⁹ de la superficie del país. Del total de esta superficie, en el periodo de 1993 al 2019, Zacatecas contaba con 758 Núcleos Agrarios certificados, con 146,430 beneficiarios, expidiéndose 437,625 documentos y teniendo una superficie certificada de 3,507,103.6768,²⁰ que son terrenos que han sido fraccionados y partidos entre sus miembros, los cuales se pueden explotar en forma individual, en

¹⁹ "Información de México para niños. Información por entidad / Zacatecas / Territorio", Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México, 2020. Dirección electrónica: <https://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/zac/territorio/> [consultada 03-05-2023]

²⁰ "Datos Abiertos. Conjunto de datos. Tabla 19. Datos históricos derivados de la Certificación de la Propiedad social de beneficiarios y documentos expedidos", Registro Agrario Nacional, México, 2023. Dirección electrónica: <https://datos.ran.gob.mx/conjuntoDatosPublico.php> [consultada 03-05-2023]



grupo o colectivamente, entre los ejidatarios o comuneros con derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de ellos.

El RAN, informa que del periodo del 1 de enero de 2018 al 6 de octubre de 2021, en Zacatecas 282 parcelas adoptaron el modelo de *dominio pleno* para sus propietarios, traducándose esto en que 1,340.423613 (HAS)²¹ han dejado de ser propiedad social y ya cuentan certeza jurídica en la tenencia de la tierra, sumando esto al patrimonio familiar particular.

Con el crecimiento poblacional, la búsqueda de oportunidades de crecimiento profesional, la modernización de los implementos y prácticas agropecuarias; un gran número de la superficie de propiedades sociales o tierras comunales han pasado a ser parte del modelo de *dominio pleno*, dando paso a la evidente necesidad de privatización de grandes extensiones de los terrenos ejidales para construir viviendas y, con ello, dotar de un patrimonio a las familias de los ejidatarios.

En búsqueda de proporcionar un patrimonio a sus familias, los ejidatarios han iniciado un proceso de desincorporación de la tierra comunal del ejido para ser solares urbanos, con lo cual han permitido que quienes no son ejidatarios puedan también puedan acceder a un solar urbano y ser propietarios de una pequeña extensión de la tierra comunal para ser utilizada como asentamiento humano. Además, esta tierra se convierte en otra fuente de ingresos cuando ya no era aprovechada para la siembra y cosecha, sino que por el crecimiento poblacional se urbanizaron estas tierras al quedar dentro de la mancha urbana.

La certeza jurídica del modelo de *dominio pleno* se obtiene por medio del RAN, en la delegación de Zacatecas y, como en las demás del país, tienen la misma directriz de trámite y recopilación de documentación, además de sustentarse en lo

²¹ IDEM, "Datos Abiertos. Conjunto de datos. Tabla 22. Superficies desincorporadas de la propiedad social vía dominio pleno". Registro Agrario Nacional, México, 2023. Dirección electrónica: <https://datos.ran.gob.mx/conjuntoDatosPublico.php> [consultada 03-05-2023]



establecido en la *Ley Agraria* de 1992 y en el *Reglamento en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares*.

El RAN ha implementado programas como “El RAN Cerca de Ti”, con el cual los representantes del RAN en los estados de la República atienden de manera directa a los usuarios y se establecen acuerdos de solución a sus trámites de manera más pronta y expedita; “Jornadas de Atención a la Mujer Agrarista”, el cual, de manera primordial se atienden a mujeres agraristas tramiten sus derechos para ellas y sus hijas, dando un enfoque de equidad e igualdad de derechos entre las mujeres y hombres agraristas; pero los programas más importantes que tiene el RAN son “Jornadas Agrarias Itinerantes” y “Campaña Nacional de Entrega de Documentos Agrarios”.

Estos dos programas son los más sustanciales del RAN, ya que permiten que la mujer y el hombre agrarista puedan comenzar a realizar sus trámites en una estancia más cercana a sus domicilios, evitando sus largos traslados a las oficinas delegacionales y tener un documento que hoy les dé certeza jurídica de la posesión y disfrute de su propiedad. Para poder acceder a la campaña nacional de entrega de documentos se tienen que cumplir con los requisitos establecidos en la *Ley Agraria* en su sección Cuarta “De las tierras del Asentamiento Humano”, del *Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares*, y del Programa de Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural.

En Zacatecas tenemos una severa problemática para poder iniciar estos trámites; que es la falta de conectividad a internet en las comunidades rurales, además de la falta de conocimiento en el uso de las herramientas digitales por parte de los ejidatarios, ya que la mayoría de los *Núcleos Agrarios* se encuentran en las zonas alejadas de la mancha urbana, lo que obliga a los ejidatarios a trasladarse a las cabeceras municipales o, incluso, hasta la delegación en la capital del estado únicamente para agendar una cita para ser atendidos posteriormente.



La solicitud de una cita presenta muchas dificultades para poder ser agendada y, con frecuencia, es otorgada hasta casi tres meses después. También sucede que el usuario al acudir a su cita, debe esperar hasta 6 horas para ser atendido; en ese proceso, de entrada le revisan sus documentos y si éstos cuentan con un error o la más mínima falta, se atrasa la realización de inicio de su trámite, al ser rechazado y nuevamente tienen que solicitar otra cita con su documentación subsanada.

En la orientación para la integración de expedientes, el otorgamiento de asesorías e inscripción en materia de procedimientos necesarios para la certificación jurídica de su propiedad, participan las delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad de la Procuraduría Agraria y, finalmente, la Dirección General del Registro y Control Documental del RAN. Cabe señalar que al ser éstas las únicas ventanillas donde se obtiene dicha orientación y asesoría, complica el trámite para que el agrarista pueda acceder a un certificado de título de propiedad.

Es importante dejar en claro que la mayoría de los requisitos para acceder a los títulos de propiedad son sencillos de obtener y de bajo costo por medio de la Asamblea Ejidal, pero la falta de capacitación y actualización de los asesores en ventanilla dificulta este trámite. Es común que ante la falta de un sólo documento, se pueda generar todo un “peregrinar” de oficina en oficina, cuando los usuarios pudieron haber sido orientados de manera expedita para agilizar su trámite, evitándose retrasos y vueltas innecesarias.

Las “Jornadas Itinerantes” -como mencionamos líneas arriba- es un programa fundamental de los servicios que proporciona el RAN; sin embargo, al ser itinerantes y no de carácter fijo en los municipios, no alcanza a erradicar el problema de los extensos traslados de los solicitantes a la delegación para



comenzar, continuar o concluir con su trámite, ya que no se encuentran de manera estática en un domicilio y de tiempo completo.

Además, no existe una colaboración estrecha entre la SEDATU/RAN, la Procuraduría Agraria y las instituciones y dependencias de orden Estatal y Municipal (Secretaría de Desarrollo Urbano, Vivienda y Ordenamiento Territorial/SEDUVOT, Registro Civil, Registros Públicos de la Propiedad, Catastro, entre otras) que tienen injerencia en los documentos que deben ser presentados ante las dependencias federales para acceder a un título de propiedad.

Pautas de mejora institucional en el proceso de certificación de la propiedad rural

IV

La propiedad social es la principal forma de tenencia de la tierra en México y alberga a la mayoría de población rural, abarcando la mitad del territorio nacional, regida por los artículos 2 (V y VI) y 27 (VIII) constitucionales y por la *Ley Agraria*, de la que son titulares los ejidos, los ejidatarios, así como las comunidades y los comuneros. Las tierras ejidales de uso común constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquellas tierras que no hubieren sido especialmente reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas.

En el año 2020, de acuerdo con el RAN, el total de tierras ejidales sumaban 82,229,453 hectáreas (HAS),²² las cuales estaban distribuidas de la siguiente forma:

²² "Indicadores básicos de la propiedad social. Superficie ejidal registrada (SER)", SEDATU. Registro Agrario Nacional. Dirección electrónica: http://www.ran.gob.mx/ran/indic_bps/2_SER-2020.pdf [consultada 17/05/2023]



- a) Se encontraban parceladas 31,995,541 hectáreas (HAS);²³
- b) Las destinadas a uso común eran 49,443,468 hectáreas (HAS);²⁴
- c) Las destinadas al asentamiento humano, 1,122,419 hectáreas (HAS),²⁵ y
- d) 491,642 hectáreas (HAS) eran solares urbanos.²⁶

En lo referente a la superficie de las comunidades, en 2020 ésta estaba integrada por 17,479,218 hectáreas (HAS).²⁷ En consecuencia, el total de la superficie de la propiedad social (ejidal y comunal) ascendía a 99,708,671 hectáreas (HAS). Asimismo, este registro también reportó que existían 29,728 ejidos y 2,410 comunidades,²⁸ así como 2,948,049 ejidatarios y 857,281 comuneros,²⁹ de los cuales 41 por ciento de los ejidatarios y 78 por ciento de los comuneros se localizan en Chiapas, Estado de México, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Veracruz.³⁰ Por su parte, el total de la superficie que comprende la propiedad social en las entidades federativas de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz suma 19,731,185 hectáreas (HAS).

Al ser la propiedad social la mayoritaria forma de tenencia de la tierra en México, las políticas gubernamentales deben orientarse fundamentalmente hacia este

²³ "Indicadores básicos de la propiedad social. Superficie ejidal registrada destinada al parcelamiento (SEJCPAR)", SEDATU. Registro Agrario Nacional. Dirección electrónica: http://www.ran.gob.mx/ran/indic_bps/8_SEJCPAR-2020.pdf [consultada 17/05/2023]

²⁴ "Indicadores básicos de la propiedad social. Superficie ejidal registrada con tierras destinadas al uso común (SEJCUC)", SEDATU. Registro Agrario Nacional. Dirección electrónica: http://www.ran.gob.mx/ran/indic_bps/10_SEJCUC-2020.pdf [consultada 17/05/2023]

²⁵ "Indicadores básicos de la propiedad social. Superficie ejidal registrada destinada al asentamiento humano (SEJCAH)", SEDATU. Registro Agrario Nacional. Dirección electrónica: http://www.ran.gob.mx/ran/indic_bps/6_SEJCAH-2020.pdf [consultada 17/05/2023]

²⁶ "Indicadores básicos de la propiedad social. Superficie Ejidal Registrada como Solar Urbano Delimitado (SEJSOLAR)", SEDATU. Registro Agrario Nacional. Dirección electrónica: http://www.ran.gob.mx/ran/indic_bps/13_SEJSOLAR-2020.pdf [consultada 17/05/2023]

²⁷ "Indicadores básicos de la propiedad social. Superficie Comunal Registrada (SCR)", SEDATU. Registro Agrario Nacional. Dirección electrónica: http://www.ran.gob.mx/ran/indic_bps/17_SCR-2020.pdf [consultada 17/05/2023]

²⁸ "Datos Abiertos. Conjunto de datos", SEDATU. Registro Agrario Nacional. Dirección electrónica: <http://datos.ran.gob.mx/conjuntoDatosPublico.php> [consultada 17/05/2023]

²⁹ IDEM., "Datos Abiertos. Conjunto de datos"...

³⁰ IDEM., "Datos Abiertos. Conjunto de datos"...



segmento para que tenga seguridad jurídica en la tenencia de la tierra; siendo la base y el punto de partida para desarrollar su enorme potencial que no se ha dado aún, en gran medida, por la falta de apoyo estatal. Igualmente, es necesario destacar la falta de seguridad jurídica que permea a la propiedad social, por lo que en la actualidad se requiere implementar toda una serie de acciones legislativas y jurídicas porque:

La realidad ha rebasado la regulación normativa en el campo mexicano y por eso las cesiones y las enajenaciones de parcelas, lo mismo que su fraccionamiento, han sido una constante ilegal.

El gran inconveniente de esta situación es que los adquirentes de las mismas no son reconocidos como dueños, ya que no cumplieron con los requisitos para su validez y, en consecuencia, no cuentan con un documento que acredite la titularidad sobre la misma y, por ende, no pueden gozar de los derechos de todo cesionario o comprador. Esta irregularidad sin lugar a dudas violenta la seguridad jurídica de los adquirentes, ya que no se les reconoce ese carácter.³¹

Desafortunadamente, a la fecha no se han cumplido las promesas y expectativas de que con los cambios en la legislación agraria que flexibilizaron la propiedad y la seguridad en la tenencia de la tierra, con cual se pretendió que la inversión privada fluiría hacia el medio rural y detonaría su desarrollo.

A pesar de la existencia de programas como el PROCEDE, y de los avances en materia de finiquito del rezago agrario, todavía existen muchos ejidos y comunidades que no cuentan con la documentación que acredite legalmente la posesión de las tierras; paralelamente, existe imprecisión y sobreposición de

³¹ Orozco Garibay, Pascual Alberto. "Reflexiones La propiedad social: una propiedad amarga", Revista Abogacía, 30 de agosto de 2021. Dirección electrónica: <https://www.revistaabogacia.com/la-propiedad-social-una-propiedad-amarga/> [consultada 18/05/2023]



líderes, además de que algunas de las resoluciones presidenciales no han sido cabalmente ejecutadas.

A nivel general, resultan necesarias algunas pautas de acción prospectivas como las siguientes:

- Depurar el marco legal e integrarlo consistentemente en todos sus niveles para el proceso de desarrollo.
- Agilizar las medidas para modernizar los sistemas de administración de la tierra, a fin de proteger los derechos de los pobres, impulsar una mejor gestión de los recursos
- Aumentar la inversión productiva en el campo e impulsar una diversificación de las fuentes de riqueza y su distribución.

Dentro de este proceso de regularización de la tenencia de la tierra, dadas las problemáticas imperantes y a fin de lograr la certeza jurídica del patrimonio de las familias mexicanas y zacatecas, se requiere aplicar las algunas pautas de acción específicas como las siguientes:

- Depurar los instrumentos normativos para mejorar la impartición de justicia y otorgar certeza jurídica en la tenencia de la tierra, fortaleciendo la autonomía de los Núcleos Agrarios.
- Promover el relevo generacional entre los sujetos agrarios.
- Eliminar la lentitud con la que se procura y administra la justicia en los tribunales agrarios, así como los fondos para indemnizar aquellas comunidades que se les dotó dentro de las reformas comunales.
- Brindar asistencia técnica y asesoría jurídica para la medición, certificación y titulación de las tierras de los propietarios.
- Modernizar los trabajos técnicos de ubicación y superficie de asentamientos humanos, mediante la adquisición de equipos GPS para la medición topográfica vía satelital que permitan abarcar más territorio y con precisión.
- Modernizar y actualizar los registros públicos de la propiedad y los catastros municipales y rurales.



- Actualizar la base de datos con la información sobre los actos agrarios.
- Otorgar facilidades e incentivos en el proceso de liquidación de las órdenes de pago para la titulación social; como requisito indispensable para poder emitir los títulos de propiedad de mujeres y hombres ejidatarios, posesionarios, avciñados, colonos, comuneros, nacionaleros minifundistas, campesinos y pequeños propietarios.
- Legalizar la propiedad de los asentamientos irregulares donde exista factibilidad jurídica y para que su ubicación sea congruente con los planes de desarrollo urbano.

Abrir oficinas de enlace distritales por parte del RAN, a fin de generar un acercamiento estrecho y eficaz con la población rural y depurar los servicios que proporcionan para facilitar el procedimiento de tramitación de sus títulos de propiedad.

Contexto local bajo la *Ley de Fraccionamientos Rurales del Estado de Zacatecas*

V

Los fraccionamientos rurales, es una figura jurídica sobre la posesión de los excedentes de la propiedad rustica y, en la actualidad, es de uso único para el estado de Zacatecas y fue creada para intentar de dar solución a los asentamientos humanos irregulares que abundan en todo el territorio. En nuestra entidad, los fraccionamientos rurales surgen a partir de las leyes agrarias promulgadas por el General Enrique Estrada en los años 1917 y 1919, ya que la Constitución les otorgó a los estados la facultad de establecer procedimientos de fraccionamiento y enajenación de la propiedad y, bajo esa perspectiva, se ha mantenido esta figura histórica desde hace más de 100 años.



De esta forma, se creó *Ley de Fraccionamientos Rurales para el Estado de Zacatecas*, publicada en el Suplemento del Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, el sábado 13 de junio de 2009 y entró en vigencia al día siguiente. El objeto de este ordenamiento fue crear una legislación acorde al artículo 27 Constitucional y sus leyes reglamentarias. Con este ordenamiento se abrogó la anterior *Ley de Fraccionamientos Rurales*, que había sido publicada en el Periódico Oficial el día 4 de enero de 1995. Con ella se establecieron derechos y obligaciones de los fraccionistas, las prerrogativas de las autoridades estatales en la materia, y las fórmulas legales para la transición hacia otras formas de propiedad, organización y asociación, que han permitido un desarrollo económico y social.

Uno de los principales objetivos de este ordenamiento radicó lograr la simplificación de los trámites administrativos, así como establecer su temporalidad y sus procedimientos, a fin de que fueran resueltos en la Dirección de Fraccionamientos Rurales, pero la misma Ley hace referencia a la aplicación supletoria con el *Código Civil del Estado*, y el *Código de procedimientos Civiles del Estado de Zacatecas*, remitiendo entonces a acudir a otras instancias y requisitos legales.

Tanto esta ley como su reglamento, tienen como finalidad regular los procedimientos administrativos, mediante los cuales se pretende dar orden jurídico a los cientos de colonias agropecuarias y fraccionamientos rurales irregulares. Bajo este marco normativo, se reconocen tres tipos de propiedad: *Fraccionamientos Rurales*, *Ejido* y *Propiedad Privada*, a los cuales se les da certeza jurídica con un título o escritura, ambos siendo catastrales. Entre sus pautas, lineamientos y objetivos generales podemos destacar los siguientes:

- Regula los procedimientos administrativos promovidos por los particulares con motivo de la tenencia de la tierra; organizar a los fraccionistas y llevar a



cabo los procedimientos sucesorios que deben tramitarse ante la Dirección de Fraccionamientos con motivo del fallecimiento del titular de un lote.

- Implementa figuras que den mayor certeza jurídica a todos los actos en los que comparecen ante la autoridad responsable; como dependencia encargada de la sustanciación de los procedimientos que se establecen en la ley.
- Fortalece las facultades de la Dirección de Fraccionamientos Rurales y actualizar su actuación acorde a la realidad que enfrentan los fraccionistas.
- Beneficia a los particulares con una más pronta resolución de sus trámites, además de respetar el libre albedrío de los fraccionistas, teniendo la posibilidad de hacerse representar en los asuntos que les incumban, por las personas que designen mediante los instrumentos legales correspondientes.
- Contempla la posibilidad de que los fraccionistas sean asesorados por un abogado para facilitar la secuela procesal de los trámites que sean instados con motivo de la tenencia de un bien perteneciente a este tipo de propiedad, asegurándole a quienes en él intervengan, una adecuada defensa, sobre todo tomando en cuenta que ante la Dirección se ventilan asuntos de índole contenciosa.
- Suprime el certificado médico como requisito indispensable para la admisión de la representación legal, buscando beneficiar a los particulares con la pronta y segura resolución de sus trámites.
- Incorpora el procedimiento sobre el cambio de régimen de la propiedad, para que los fraccionistas que así lo decidan, adquieran el dominio pleno de sus tierras y se conviertan con ello en propietarios con poder de dominio.
- Incorpora figuras dentro del procedimiento administrativo de Reconocimiento de Derechos Sucesorios, que en el fuero común son características de dicha institución, tal es el caso del *albaceazgo*, la *cesión*



y repudio de derechos, así como la representación del Ministerio Público por diversos motivos que la ley establece puntualmente, tales como:

- a) Cuando se justifique su intervención debido a que durante la substanciación del procedimiento administrativo correspondiente, participará como una autoridad coadyuvante, tratándose de asuntos en los que se vean inmersos los intereses de menores incapaces y ausentes.
- Incluye el cambio de régimen, como uno de los trámites administrativos a disposición de los fraccionistas, tomando en cuenta que el objeto de este procedimiento se identifica en buena medida con las necesidades de las personas.
 - Fortalece los procedimientos competencia de la Dirección de Fraccionamientos Rurales, al Incorporar reglas generales sobre las que habrán de seguirse todos los trámites que ante ella se instauren, específicamente en lo relativo a las pruebas, notificaciones y demás instituciones que resultan fundamentales para el respeto a las garantías constitucionales.
 - Crea un procedimiento para la restitución de la posesión de las tierras a los legítimos titulares que han sido despojados de dichos lotes, siendo que la única dependencia competente para conocer y resolver las controversias planteadas es la Dirección de Fraccionamientos Rurales.

En última instancia, este ordenamiento pretende que:

Los sectores más vulnerables de la sociedad zacatecana, sean atendidos con la prontitud y eficiencia a que tienen derecho respecto de los trámites que requieran y, sobre todo, que al hacerlo se garantice que la certeza, la



seguridad jurídica y la transparencia, estén presentes en los procedimientos administrativos...

Para el año 2020, el INEGI, en su censo de población indicaba que del total de la población zacatecana, el 63 por ciento vive en localidades urbanas y el 37 por ciento en localidades rurales, lo que representa la existencia de 4,426 localidades rurales y 72 urbanas. De este universo demográfico, cerca de una tercera parte de la población zacatecana (tanto rural como urbana) posee terrenos irregulares, principalmente, a causa de la cantidad y tipo de trámites y requisitos de ley que complican el proceso de regularización.

En cuanto a la propiedad social, en Zacatecas está estructurada de la siguiente forma tal como se observa en la tabla de abajo:

Indicadores básicos de la Propiedad Social en Zacatecas (2020)	
Superficie ejidal registrada (SER)	3657422.412898 (Hectáreas)
Superficie ejidal registrada destinada al parcelamiento (SEJCPAR)	1159454.680536 (Hectáreas)
Superficie ejidal registrada con tierras destinadas al uso común (SEJCUC)	2770751.159907 (Hectáreas)



Superficie ejidal registrada destinada al asentamiento humano (SEJCAH)	57406.567140 (Hectáreas)
Superficie Ejidal Registrada como Solar Urbano Delimitado (SEJSOLAR)	24526.301505 (Hectáreas)
Superficie Comunal Registrada (SCR)	98003.677759 (Hectáreas)

Tabla propia elaborada con datos del Registro Nacional Agrario (RAN)

De estas tierras, existen superficies que han sido desincorporadas del régimen social por adopción del *dominio pleno*, las cuales abarcan 427.0522069 hectáreas (HAS) en la entidad.³²

Por lo que corresponde a los *Fraccionamientos y Colonias Rurales*, en total, en el estado de Zacatecas, la Dirección de Fraccionamientos Rurales tiene un registro oficial de 268 existentes; no obstante, no existe una medición territorial precisa en

³² "Tabla que contiene las superficies desincorporadas del régimen social por adopción del dominio pleno", Registro Agrario Nacional - Catastro Rural. Dirección electrónica: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/superficies-desincorporadas-de-la-propiedad-social-via-dominio-pleno> [consultada 19-05-2023]



hectáreas (HAS), aunque sí se tiene la ubicación a nivel municipal, tal como se observa en la siguiente tabla:

MUNICIPIO	TOTAL DE FRACCIONAMIENTOS Y COLONIAS RURALES.
APOZOL	1
CALERA	1
CAÑITAS DE FELIPE PESCADOR	1
CHALCHIHUITES	4
FRESNILLO	88
GENARO CODINA	1
GENERAL ENRIQUE ESTRADA	4
FRANCISCO R. MURGIA Y JUAN ALDAMA	1
FRANCISCO R. MURGIA	18
GRAL. PANFILO NATERA	2
GUADALUPE	3
JALPA	1
JEREZ DE GARCIA SALINAS	7
JUCHIPILA	1
LORETO	2
LUIS MOYA	2
MAZAPIL	7
MIGUEL AUZA	4
MORELOS	1
NORIA DE ANGELES	3
OJOCALIENTE	4
PANUCO	1
RIO GRANDE	18
SAIN ALTO	13
EL SALVADOR	1
SAN JOSE DE LA ISLA	1
SOMBRERETE	21
VALPARAISO	21
VETAGRANDE	2
VILLA DE COS	15
VILLA GONZALEZ ORTEGA	4
VILLA HIDALGO	1
VILLANUEVA	8
ZACATECAS	6

Tabla elaborada por la Dirección de Fraccionamientos Rurales (SEDUVOT)

Esta dirección está adscrita a la SEDUVOT dentro de la Subsecretaría de la Regularización de la Tenencia de la Tierra, es la dependencia encargada de:



*Regular, administrar y vigilar todo lo concerniente al régimen de fraccionamientos, a través de la substanciación de los procedimientos administrativos contenidos en la legislación vigente, a fin de brindar certidumbre jurídica en la tenencia y trasmisión de derechos sobre la tierra.*³³

En esta dirección existen una gran cantidad de asuntos sin resolver, lo cual se debe, en buena medida, a que la *Ley de Fraccionamientos Rurales del Estado de Zacatecas* no permite la representación social, obligando al fraccionario a realizar sus trámites de manera única y presencial, sin tener en consideración la falta de recursos de muchos fraccionistas para trasladarse hasta la capital del estado y solventar los gastos que conllevan los trámites correspondientes.

Es por ello que resulta urgente llevar a cabo una revisión exhaustiva de esta ley y su respectivo reglamento, a través de foros de consulta, parlamento abierto, con objeto de fortalecer las facultades, la capacidad institucional, logística y operativa de la Dirección de Fraccionamientos Rurales, así como proveer a los fraccionistas e interesados de recursos que les permitan resolver sus asuntos con mayor prontitud y eficacia.

La competencia de la Dirección de Fraccionamiento Rurales, en sus reglas generales, busca fortalecerse, homogenizando los tramites que ante ella se instauran y una colaboración efectiva entre las instituciones que son fundamentales para las garantías constitucionales, las resoluciones emitidas por parte de dicha dependencia, crean, modifican o extinguen diversas situaciones de derecho; actuación que de no contar con un sustento jurídico uniforme, completo y funcional, implicaría una afectación directa a los intereses de los propios fraccionistas.

³³ "Dirección de Fraccionamientos Rurales", Secretaría de la Función Pública del Estado de Zacatecas. Dirección electrónica: <https://transparencia2.zacatecas.gob.mx/portal/?p=d&inf=1222> [consultada 10-05-2023]



Uno de los factores que obstaculizan el ágil desarrollo de los trámites de certificación de la tierra en Zacatecas radica en que además de la aplicación supletoria con los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles del Estado de Zacatecas, la Dirección de Fraccionamientos Rurales debe apoyarse en las Leyes de Ordenamiento Territorial, el Código Territorial y Urbano del Estado de Zacatecas, y la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Humano. Dado el abanico y la amplitud de trámites de esta dirección, la competencia sobre la ubicación del fraccionamiento, la legislación y su reglamento por las nuevas ordenaciones se ven rebasados, a lo que se agrega la necesidad de modernizar su aparato operativo y sistematizar sus sistemas de información, así como la falta de personal capacitado y asignado para la atención a los fraccionistas.

Es importante destacar que la necesidad de sistematizar los trámites, ha sido una constante en cada exposición de motivos de las reformas recientes a la *Ley de Fraccionamientos Rurales*. Sin embargo, en términos reales no ha llegado a concretarse esta exigencia de los fraccionistas; es decir, que puedan realizar de manera simplificada sus trámites sin procedimientos engorrosos ni burocratismo. Incluso, han existido casos de corrupción por parte de algunos funcionarios aprovechándose de la desesperación de los fraccionistas, así como de abogados o gestores abusivos.

La sistematización y digitalización de los trámites podría llevarse a cabo, pero la falta de presupuesto destinado a la compra de equipos para las mediciones territoriales, la capacitación del personal y la compra de licencias digitales de programas para la digitalización y obtención de los trámites básicos; ha imposibilitado concretar este proceso tan útil para los fraccionistas.

En función de lo anterior, se requiere una ampliación al presupuesto de la Dirección de Fraccionamientos Rurales, a fin de modernizar y agilizar los procesos de tramitología que sería la única manera de satisfacer adecuadamente las



necesidades de los fraccionistas. También se requiere un marco normativo abarcador donde se contenga a detalle cada una de las figuras que habrán de aplicarse, además de puntualizarse la tramitación concreta de cada procedimiento, legitimándose así la actuación de la autoridad, además facilitar el entendimiento de la norma por parte de sus destinatarios.

La eliminación de requisitos, la homologación de los trámites y servicios, así como la colaboración entre las dependencias estatales, municipales y federales, resulta indispensable para mejorar la capacidad institucional de las autoridades competentes en el proceso de regularización de la tenencia de la tierra. Para lo cual se requieren los siguientes lineamientos y pautas de acción inter-institucional:

- Agilizar y desahogar la carga de trámites de manera electrónica a través del diseño y apertura plataformas y aplicaciones digitales.
- Delimitar las áreas de marginación de pobreza.
- Contar con más herramientas tecnológicas para las mediciones territoriales.
- Abrir oficinas operativas regionales.
- Establecer una vinculación estrecha entre las dependencias estatales, municipales y federales para la simplificación administrativa en la expedición de los documentos requeridos para certificar la propiedad rural, y
- Vincular a la Defensoría Pública del Estado dentro del proceso de certificación de la tenencia de la tierra, en lo que respecta a brindar asesoría y representación jurídica de manera gratuita a los fraccionistas que así lo soliciten.

Conclusión general

VI



Expuesto lo anterior, a nivel nacional, el registro y la gestión de las tierras para alcanzar la certeza jurídica de la propiedad en el medio rural, tiene que ver en gran medida con el marco jurídico que la rige. No obstante, existen toda una serie de problemáticas en su aplicabilidad a causa de factores que propician inestabilidad y confusión en el desarrollo de los procedimientos legales para la certificación y gestión integral de la tierra, entre los que podemos destacar la dispersión de las instituciones que regulan la tierra; la tecnología obsoleta para demarcar, regularizar y entregar títulos de propiedad, la falta de integración de los sistemas de información de la propiedad agraria; las clasificaciones de la tenencia de la tierra que no corresponden a las tradiciones étnicas y culturales de las comunidades; la falta de modernización y simplificación administrativa de los trámites y servicios públicos para la gestión de la tierra, así como la necesidad de incorporar mecanismos de participación ciudadana e instancias de apelación en todos los procedimientos de la gestión de tierras, entre otros.

Como ya lo hemos mencionado líneas arriba, actualmente, hay una demanda creciente sobre las tierras a causa del cambio climático, la volatilidad de los precios de los alimentos, las necesidades energéticas, entre otros factores que cada vez ejercen más presión sobre los limitados recursos naturales. Sin embargo, contamos con un elemento determinante para mejorar esta situación y lo observamos en la reivindicación del Derecho Humano a la tierra, buscando que la legislación pueda garantizar que, tanto el valor económico como el valor cultural de la tierra, sean reconocidos y se respeten los derechos de los campesinos sobre sus predios; como un derecho fundamental. Esto resulta crucial para preservar los medios de subsistencia, mantener la estabilidad social de las comunidades y aumentar los estímulos para la inversión y el manejo sustentable de las tierras productivas.

Finalmente, por lo que concierne a Zacatecas, resulta urgente la necesidad de que los fraccionistas -como sector preponderante del estado de Zacatecas- refuercen



su confianza en las instituciones encargadas de garantizar sus derechos sobre los bienes de los fraccionamientos, paralelamente a una mejora continua y sustantiva de las autoridades en este proceso de gran complejidad para su resolución en términos prácticos y efectivos.

BIBLIOGRAFÍA

Contreras Cantú, Joaquín. *El Registro Público de la Propiedad Social en México*, Editorial CIESAS, México, 2000, Pp. 477.

Delgado Moya, Rubén. *Estudio del Derecho Agrario*, México, Editorial SISTA, México, 2005, Pp. 426.

Durán Alcántara, Carlos Humberto. *El Derecho Agrario y el Problema Agrario en México*, México, Porrúa, Tercera edición 2017, Pp. 914.

Emilio Rabasa Gamboa, Juan Ramírez Marín. *Problemas actuales del derecho social mexicano. Tomo 1*, Editorial Porrúa, México, 2005, Pp. 374.

Estrada Martínez, Rosa Isabel. *Legislación y modernización rural*, Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco, México, 1990, Pp. 141.

Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto. *Dependencia y desarrollo en América Latina: selección*, Siglo XXI Editores, México, 1969.

Gallardo Zúñiga, Rubén. *Derecho Agrario Contemporáneo. Hacia una nueva ruralidad en México*, México, Porrúa, 2007, Pp. 384.



García Ramírez, Sergio. *Elementos de derecho procesal agrario*, Editorial Porrúa, México, 1993, Pp. 767.

Manuel Ángel Gómez Cruz, Rita Schwentesius Rindermann. *Estrategias para el cambio en el campo mexicano*, Universidad Autónoma Chapingo. CIESTAAM, México, 2001, Pp. 254.

Máximo Araya, Ana Catalina Lizano Quesada. *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe*, Editorial Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Pp. 212.

Pérez Luño, Antonio Enrique. *La seguridad jurídica*, Editor Ariel, España, 1991, Pp. 160.

Rodríguez Román, Gonzalo. *Derecho Agrario y Desarrollo Rural*, México, Editorial Trillas, 2023, Pp. 220.

Sotomayor Garza, Jesús G., *El nuevo Derecho Agrario en México*, Porrúa, México, Séptima Edición 2021, Pp. 320.

Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl. *Transformación agraria los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*, Editorial Centro de Investigación para el Desarrollo, México, 2000, Pp. 362.

Artículos académicos o de investigación.-

Gilbert, Jérémie. "Derecho a la Tierra como Derecho Humano: argumentos a favor de un derecho específico a la Tierra", *Revista Sur*, Número 18, Pp. 123–145.

Maldonado Aranda, Salvador. "Nuevas ciudadanía en el México rural. Derechos agrarios, espacio público y el Estado neoliberal", *Revista LiminaR. Estudios sociales y humanísticos*, año 8, vol. VIII, Número 1, junio de 2010, San Cristóbal



de Las Casas, Chiapas, México. ISSN: 1665-8027, p. 46-63. Dirección electrónica: <https://www.scielo.org.mx/pdf/liminar/v8n1/v8n1a4.pdf> [consultada 03-05-2023]

Orozco Garibay, Pascual Alberto. "Reflexiones La propiedad social: una propiedad amarga", Revista Abogacía, 30 de agosto de 2021. Dirección electrónica: <https://www.revistaabogacia.com/la-propiedad-social-una-propiedad-amarga/> [consultada 18/05/2023]

Plata Vázquez, José Luis. "Mercado de tierras y propiedad social: una discusión actual", en: ELSEVIER. Anales de Antropología, Volumen 47, Número 2, México, noviembre 2013, Pp. 9-38. Dirección electrónica: <https://www.elsevier.es/es-revista-anales-antropologia-95-pdf-S0185122513710178> [consultada 02-05-2023]

Porte Petit Moreno, Luis Octavio. "Valores éticos tutelados por el derecho social agrario mexicano", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997, Pp. 353-371. Dirección electrónica: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1374/21.pdf> [consultada 04-05-2023]

Rivera Rodríguez, Isaías. "Tenencia de la tierra y derechos agrarios", Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), México, 2003. Dirección electrónica: <http://etzakutarakua.colmich.edu.mx/proyectos/curutaran/publicaciones/Tenencia%20de%20la%20tierra%20y%20patrimonio.pdf> [consultada 08/04/2023]

Soto López, Yusmely. "El registro de tenencia de la tierra. Teoría, legislación y práctica", Revista de la Facultad de Derecho de México, Número 69, 273-2 (feb. 2019), 751–784. DOI: <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2019.273-2.68628>.

“ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL. Estudio teórico doctrinal, de antecedentes, derecho comparado, e iniciativas presentadas en los dos primeros años de ejercicio de esta LIX Legislatura para su modificación, enfocados al ámbito del



Derecho Agrario”, Cámara de Diputados. LIX Legislatura, México, Agosto, 2005, Pp. 58. Dirección electrónica: <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/DPI-ISS-07-05.pdf> [consultada 10-05-2023]

“Derecho Agrario y Justicia Agraria,” Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Serie Estudios Legislativos Número 5, Pp. 76. Dirección electrónica: <https://www.fao.org/3/E8734S/E8734S.pdf> [consultada 03-05-2023]

“Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural”, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Roma, 2003, p. 5. Dirección electrónica: <https://www.fao.org/3/y4307s/y4307s05.htm#TopOfPage> [consultado 26-04-2023]

Acuerdos, Convenciones, Informes, Tratados, Planes y Programas.-

Actualidad de las políticas agrarias. Secretaría de la Reforma Agraria, México, 2006. Pp. 327.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Dirección electrónica: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women> [consultada 26-04-2023]

Datos Abiertos. Conjunto de datos, SEDATU. Registro Agrario Nacional. Dirección electrónica: <http://datos.ran.gob.mx/conjuntoDatosPublico.php> [consultada 17/05/2023]

Datos Abiertos. Conjunto de datos. Tabla 19. Datos históricos derivados de la Certificación de la Propiedad social de beneficiarios y documentos expedidos, SEDATU. Registro Agrario Nacional, México, 2023. Dirección electrónica: <https://datos.ran.gob.mx/conjuntoDatosPublico.php> [consultada 03-05-2023]



Estadística Agraria. Indicadores básicos de la propiedad social, SEDATU. Registro Agrario Nacional-Consultas, México. Dirección electrónica: <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/estadistica-agraria/indicadores-basicos-de-la-propiedad-social> [consultada 15-05-2023]

Información de México para niños. Información por entidad / Zacatecas / Territorio, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México, 2020. Dirección electrónica: <https://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/zac/territorio/> [consultada 03-05-2023]

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos 2008, ONU-HABITAT, 2008. Dirección electrónica: <https://www.un.org/ruleoflaw/es/un-and-the-rule-of-law/united-nations-human-settlements-programme/> {consultada 25-04-2023]

Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2024, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, México, 2019, p. 25. Dirección electrónica: <https://sistemas.sedatu.gob.mx/repositorio/s/TWazsOxATOOz-0bzKkxdJw#> [consultado 26-04-2023]

Registro Agrario Nacional (RAN), avances a marzo y junio de 2019. Dirección electrónica: <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/estadistica-agraria> [consultada 26-04-2023]

Tabla que contiene las superficies desincorporadas del régimen social por adopción del dominio pleno, Registro Agrario Nacional - Catastro Rural. Dirección electrónica: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/superficies-desincorporadas-de-la-propiedad-social-via-dominio-pleno> [consultada 19-05-2023]

Segunda Entrega Nacional de Certificados y Títulos. Procede. Seguridad jurídica en la tenencia de la tierra. 10 de Abril de 1994, INEGI, México, Pp. 337.



LXIV LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2021 • 2024



Unidad de Investigaciones
y Estudios Legislativos



Seguridad de la tenencia de la tierra. Nota sobre ampliación de escala, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Madagascar, Agosto de 2016, Pp. 12.