

CIRCULAR NÚMERO 05/2017, RELATIVA AL INGRESO DE SOLICITUDES DE TRÁMITES Y SERVICIOS EN LOS QUE UNO DE ELLOS DEBA CALIFICARSE E INSCRIBIRSE PREVIAMENTE.

FROYLÁN R. HERNÁNDEZ LARA, Director en Jefe del Registro Agrario Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 13, 21, 22 y 23, 148, 150, 151 y 152 de la Ley Agraria; 1º, 14 y 15 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 3º, 4º, 13, 14 fracción VII, 22, fracciones I y III, 33, 34, 49, fracciones II, VIII y IX del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, y considerando que:

El procedimiento administrativo se constituye por una serie de actos en que se concreta la actuación administrativa y culmina con la emisión de un acto administrativo para la realización de un objetivo específico. El Registro Agrario Nacional (RAN) aplica este procedimiento administrativo en 62 trámites registrados ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER).

Los procedimientos administrativos a cargo del RAN se regulan por su Reglamento Interior y por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (art. 1º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo [LFPA]) en tanto que el RAN es un organismo público desconcentrado de la Administración Pública Federal centralizada (art. 148 de la Ley Agraria [LA]).

Los trámites se inician de oficio o a petición de parte (art. 14 LFPA) mediante escrito que contenga los datos exigidos para cada uno de ellos, así como los documentos que acrediten su personalidad y con los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos (art. 15 LFPA).

Es por ello que, mediante diversos comunicados, se ha instruido a los servidores públicos encargados de recibir las solicitudes de trámite y documentos, que no sean aceptadas aquéllas que no acompañen la totalidad de los documentos exigidos para el trámite que corresponda.

Por otra parte, tampoco deben aceptarse solicitudes que agrupen trámites conjuntos cuando el resultado de uno depende del resultado de otro, como en el caso de solicitudes en las que se requiere la inscripción de actas de reconocimiento de avecindado y simultáneamente la enajenación de derechos parcelarios a su favor.

Lo anterior no sólo por la inobservancia de la norma, sino también por las consecuencias operativas. En el caso del reconocimiento de avecindado, por ejemplo, el artículo 13 de la LA indica que "Los avecindados del ejido, para los efectos de esta ley, son aquellos mexicanos mayores de edad que han residido por un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal y que han sido reconocidos como tales por la asamblea ejidal o el tribunal agrario competente...".



Para acreditar la residencia de la persona a ser reconocida como avecindada, y con base en la ficha COFEMER SEDATU 04.011, se requiere, entre otros documentos, la manifestación de dicha residencia por parte del Comisariado Ejidal o Comisariado de Bienes Comunales, o Autoridad Municipal que corresponda. Ingresado el trámite, el RAN revisará la convocatoria, el acta de asamblea, la manifestación señalada y el documento que acredite la nacionalidad mexicana del interesado. En el caso de que no se acredite la residencia, aun después de haberse prevenido el asunto, el RAN deberá emitir calificación negativa.

El RAN tiene la facultad de calificar la legalidad de los actos jurídicos que se le solicitan para su inscripción, en virtud de las atribuciones conferidas por la LA y el Reglamento Interior del RAN. Con base en estas atribuciones, cuando el RAN emite una calificación positiva y la correspondiente inscripción del acto, crea una nueva situación jurídica y a partir de ella produce los efectos legales previstos en la ley¹.

De esta manera, el reconocimiento de avecindado surtirá sus efectos hasta que el RAN emita una calificación positiva y proceda al registro del acta de asamblea en la que se reconoce dicha calidad. De ahí que operativamente no es posible que en el mismo acto se solicite al mismo tiempo la transmisión de derechos a su favor, en tanto que la calidad de avecindado, como requisito necesario para poder ser titular de derechos parcelarios, aún no ha sido calificada positivamente y, por lo tanto, no ha producido efectos legales.

En el ejemplo que se expone, la enajenación de derechos solo puede efectuarse a ejidatarios o avecindados del mismo núcleo de población (art. 80 LA) por lo que dicha calidad, en este caso de avecindado, tendrá que acreditarse al momento de ingresar la solicitud de enajenación de derechos, situación que no será factible en tanto no exista constancia alguna del registro correspondiente, por encontrarse aún en trámite.

En otros casos de trámites simultáneos las consecuencias jurídicas y prácticas son aún más complejas. Un ejemplo son las solicitudes de cambio de destino,

¹ En algunos criterios emitidos por los juzgados federales, el efecto constitutivo lo ha expresado el juzgador como "oficialización" de situaciones de hecho. Así, en la tesis II.3o.A.114 A (10a.) de los Tribunales Colegiados de Circuito al tratar el concepto de PARCELAMIENTO ECONÓMICO O "DE HECHO", ha dicho en la parte correspondiente que: "resulta inconcuso que un parcelamiento económico o "de hecho" es un acto o resolución de asamblea, mediante el cual se delimitan y definen las superficies del núcleo de población y en el que la propia asamblea decide, vota y reconoce expresamente las asignaciones de parcelas a sus individuos. Esta decisión se califica de económica o "de hecho", porque, una vez que se concreta, debe remitirse a las autoridades agrarias y, especialmente, al Registro Agrario Nacional para su oficialización, y es precisamente entre la fecha de la asamblea en que se hace el parcelamiento y la diversa en que se oficializa para considerarlo "de derecho", que a dicha decisión se le reconoce como económica o "de hecho", la cual, por razones legales, podría no ser validada por las autoridades..." Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Libro 5, Abril de 2014, Tomo II. Página: 1593.



conjuntamente con la asignación de derechos parcelarios, solicitados a partir de una misma asamblea de ejidatarios.

Jurídicamente la asamblea cuenta con las facultades para determinar el cambio de destino de las tierras de uso común, así como para asignar derechos parcelarios en el área parcelada, pero si al momento de acordar el cambio de destino de tierras, las tierras de uso común no han cambiado aún su naturaleza jurídica, en tanto que requieren de la calificación e inscripción del RAN para tal efecto, es imposible llevar a cabo la asignación de derechos parcelarios.

Para el trámite de cambio de destino es necesario que se presente al RAN, entre otros documentos, el acta de asamblea de ejidatarios con formalidades especiales, en donde conste la voluntad de los ejidatarios para cambiar el destino de tierras de uso común a área parcelada. La calificación a cargo del RAN consistirá en verificar que se hayan cubierto los requisitos de fondo y de forma de los actos jurídicos y, en su caso, el cumplimiento de los lineamientos y normas técnicas que deben satisfacer los productos cartográficos. Cabe señalar que uno de los requisitos que deberá observarse es el que no existan selvas o bosques en el área que pretendan destinar a parcelas de acuerdo con el dictamen técnico de SEMMARNAT.

En el caso de no satisfacerse alguno de los requisitos exigidos para el trámite de cambio de destino se deberá emitir una calificación negativa, caso contrario, el RAN emitirá calificación positiva e inscribirá dicho acto, a partir de lo cual las tierras de uso común adquirirán la naturaleza jurídica de área parcelada y solo después de ese momento se podrán calificar los acuerdos de la asamblea relativa a la asignación de parcelas a los sujetos de derechos que reúnan los requisitos de ley.

Párrafo modificado por Alcance de fecha 27 de noviembre de 2017.

A la fecha se han dado casos de trámites conjuntos de cambio de destino y asignación de parcelas en los que, derivado de la opinión de SEMARNAT, solo ha procedido la autorización parcial del cambio de destino, por lo que los trabajos técnicos, en muchas ocasiones financiados por los ejidos, realizados en las tierras de uso común para efectuar el parcelamiento, resultan inútiles, generando con ello inconformidad de los ejidatarios por las expectativas generadas.

Conforme a las anteriores consideraciones, en el ingreso de solicitudes de trámites y servicios que presta el Registro Agrario Nacional, cuando se presenten solicitudes de trámites en los que uno de ellos deba calificarse e inscribirse primero, el registrador deberá sustentar sus resoluciones en los fundamentos y argumentos contenidos en esta Circular y deberá observar los siguientes lineamientos:

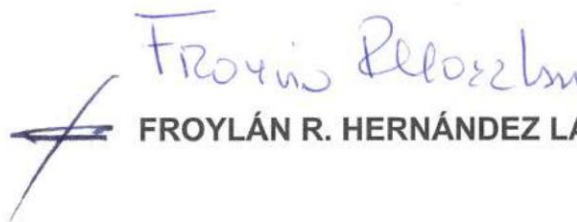
PRIMERO.- Revisar que en todos los casos en los que se presenten solicitudes de trámites en los que uno de ellos deba calificarse e inscribirse primero, se ingrese solamente el trámite que ha de resolverse en primer lugar, por ser éste condición indispensable para la calificación e inscripción de los demás trámites solicitados.

TRANSITORIO

ÚNICO.- La presente Circular entrará en vigor al día siguiente de su expedición. Para efectos de su aplicación y debida difusión se deberá publicar en el apartado de la normativa interna del Registro Agrario Nacional.

Dada en la Ciudad de México, el primer día del mes de noviembre del año dos mil diecisiete.

**EL DIRECTOR EN JEFE DEL
REGISTRO AGRARIO NACIONAL**



FROYLÁN R. HERNÁNDEZ LARA

ALCANCE A LA CIRCULAR 05/2017, RELATIVA AL INGRESO DE SOLICITUDES DE TRÁMITES Y SERVICIOS EN LOS QUE UNO DE ELLOS DEBA CALIFICARSE E INSCRIBIRSE PREVIAMENTE, DE FECHA 1 DE NOVIEMBRE DE 2017, PUBLICADA EL MISMO DÍA EN EL APARTADO DE NORMATIVA INTERNA DE LA PÁGINA DE INTERNET DE ESTE REGISTRO AGRARIO NACIONAL, CON EL OBJETO DE MODIFICAR SU PÁRRAFO 15, PARA QUEDAR COMO SIGUE:

En el caso de no satisfacerse alguno de los requisitos exigidos para el trámite de cambio de destino se deberá emitir una calificación negativa, caso contrario, el RAN emitirá calificación positiva e inscribirá dicho acto, a partir de lo cual las tierras de uso común adquirirán la naturaleza jurídica de área parcelada y solo después de ese momento se podrán calificar los acuerdos de la asamblea relativa a la asignación de parcelas a los sujetos de derechos que reúnan los requisitos de ley.

TRANSITORIO

ÚNICO. - La presente modificación entrará en vigor al día siguiente de su expedición. Para efectos de su aplicación y debida difusión se deberá publicar, de manera integrada al texto de la circular y con el señalamiento de su modificación, en el apartado de normativa interna del Registro Agrario Nacional.

Dada en la Ciudad de México, a los veintisiete días del mes de noviembre del año dos mil diecisiete.

**EL DIRECTOR EN JEFE DEL
REGISTRO AGRARIO NACIONAL**



FROYLÁN R. HERNÁNDEZ LARA