

Prospección del Programa de Identidad Jurídica

*Carlos Humberto Durand Alcántara**

*Ana Ofelia Sánchez Valenciana**

*Mario Loza Rodríguez**

*Manuel D. Jiménez Merlín**

*Alejandro Córdova Cárdenas***

*Vicente Campos Rayón***

INTRODUCCIÓN

La parte significativa del universo de estudio en este ensayo corresponde a la interpretación de la identidad jurídica de la población mexicana rural en pobreza extrema, a partir del análisis del Programa de Identidad Jurídica (PIJ),¹ aplicado por el ejecutivo federal, y cuya adecuación va más allá de aspectos de carácter administrativo o de su concomitante normatividad jurídica; de esta manera, ubicamos un “fenómeno complejo”, que debe ser explicado y proyectado desde una perspectiva interdisciplinaria, considerando los procesos socioeconómicos, culturales y de política que posibiliten su futura aplicación.

PLANEACIÓN Y METODOLOGÍA

Dos fases integran el presente trabajo. La primera correspondió a la investigación documental y consistió en la sistematización y el análisis de la información

** Universidad Autónoma Metropolitana, México.

** Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ El Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006: Superación de la Pobreza, una Tarea Contigo propone “Mejorar la seguridad de las familias y de las personas en condiciones de pobreza, a fin de establecer mecanismos de promoción de identidad jurídica e instrumentos de aseguramiento de las familias más desfavorecidas”. Cfr. *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001- 2006*, edición 2001.

que relaciona el Programa de Identidad Jurídica con su comprensión, objetivos, metas, proyección y futura aplicación. Correspondió a esta fase metodológica el diseño conceptual, es decir, analizar el marco referencial del Programa, sugiriendo nuevas adecuaciones. Los centros que sirvieron de apoyo para dicha búsqueda fueron los siguientes:

Organización de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Consejo Nacional de Población (Conapo), Registro Nacional de Población (Renapo), Archivo General de la Nación, Centro de Estudios Demográficos y Urbanos del Colmex, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Desarrollo Integral de la Familia (DIF), Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett), Gobiernos de los estados (Chiapas, Hidalgo, México, Oaxaca y Guerrero), Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Notarías (Colegio de Notarios), Registro Público de la Propiedad, Procuraduría Agraria Nacional, Registro Agrario Nacional, Secretaría de Gobernación, Varios, en Internet.

La segunda fase correspondió al desarrollo de un diagnóstico basal integrado por la sistematización y el análisis de la información existente en torno al Programa de Identidad Jurídica, lo que permitió establecer el significado y la pertinencia del mismo por medio del estudio cuantitativo y cualitativo de dicha información. Por las características del presente ensayo se mencionarán brevemente.

En esta fase, además del estudio de diversos bancos de datos, se realizaron entrevistas a profundidad a diversos actores vinculados con el programa; entre otros, investigadores del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y de El Colegio de México, y abogados de diferentes barras especializadas, directores generales (región sureste) y de la encuesta económica del INEGI, directores generales de la Secretaría de Reforma Agraria, de la Procuraduría Agraria Nacional y del DIF nacional, así como al director de Vinculación Interinstitucional del Registro Nacional de Población.

MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA DE IDENTIDAD JURÍDICA

De la denominación (*identidad y certeza jurídica*)

El “cimiento” de este programa es la denominada identidad jurídica, expresión que, desde luego, es necesario dimensionar en virtud de que a partir de ella se despliega la estrategia del programa. Convendrá advertir esto en su justa dimensión, a efecto de comprobar si en dicha identidad jurídica de los mexicanos en pobreza extrema se ajustan los objetivos y, consecuentemente, las metas esperadas. Aclaremos que en un primer momento concebimos la identidad jurídica en su acepción estrictamente normativa.

LA IDENTIDAD JURÍDICA EN EL MARCO DEL DERECHO POSITIVO

El Programa de Identidad Jurídica se desenvuelve en dos campos normativos; en primer lugar, el que corresponde al derecho constitucional y que obra o se manifiesta como un derecho político inherente al ser humano.

Al respecto, la Constitución Política señala:

ARTÍCULO 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

- I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.
- II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional.
- III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización.
- IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas...²

Este derecho político es el que corresponde a la identidad propiamente dicha y que permite contar con una nacionalidad y con un nombre, acto jurídico que deriva del nacimiento de una persona en un territorio (Estado) y tiempo determinados (*Ius Soli*); o por el reconocimiento al derecho de sangre (*Ius Sanguinis*).

Así, la identidad,³ corresponde a aquellas personas a quienes se les reconocen determinados derechos y obligaciones en virtud de haber nacido en el marco del Estado nacional. De ahí que el PIJ postule como uno de sus objetivos acreditar —mediante el documento oficial— la identidad de aquellos mexicanos en condiciones de pobreza extrema que no cuentan con este derecho a su nacionalidad ni consecuentemente, a un nombre. De esta suerte, el acto jurídico de expedición del acta de nacimiento constituye la “base estructural”⁴ desde la cual se ubica o se formaliza la condición de ser mexicano y, consecuentemente, la de su identidad jurídica.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos México, Porrúa, 2003.

³ De *ibid.*: Aquello que hace semejante o igual a una persona o cosa; *cfr.* M. Burgos *et al.*, *Diccionario Latino*, Madrid, Bibliográfica Española, 1940.

⁴ Para la UNICEF; “El ‘primer derecho’, a un nombre y una nacionalidad, es fundamental para el cumplimiento de otros derechos, y sin embargo, esta acción se deniega a millones de niños”. *Cfr. La Convención sobre los derechos del niño* <http://www.unicef.org/spanish/crc/bg/018.htm>.

El segundo campo normativo del problema en cuestión se expresa fundamentalmente a partir del derecho civil. Conforme a lo sustentado por diversos tratadistas del derecho constitucional internacional y civil,⁵ encontramos que de dicha identidad jurídica —la de ser mexicano— se desprende su realización como persona mediante la ejecución de diversos actos jurídicos o de la participación en diversas relaciones sociales. En esta segunda actitud o momento normativo, el que corresponde a la existencia de la persona física y sus atributos, el Programa de Identidad Jurídica se plantea de manera ambigua, toda vez que la realización de la persona, respecto de los actos jurídicos que ejerza, corresponderá a que éstos sean ejecutados y perfeccionados conforme a derecho, es decir, que se trataría más bien de la *certeza jurídica* de las personas. Así, de manera particular, encontramos que el PIJ, como se verá más adelante, traza un conjunto de acciones que supone, erróneamente, forman parte de la identidad jurídica de las personas. Planteado de esta manera, identificamos que el programa en estudio dota de dos elementos diferenciados, aunque ligados en su pretensión; por una parte, el del derecho originario, que corresponde a la identidad jurídica,⁶ es decir, el derecho a la nacionalidad y a un nombre; por la otra, la certeza jurídica, que consiste en la realización de la persona y la ejecución de diversos actos jurídicos. La adecuación que se proporcione a cada uno de estos fundamentos normativo-sociales permitirá la correcta realización del sentido, los objetivos y proyecciones que guarde este programa.

Proyectando este posible derrotero, identificamos que en el ámbito de la identidad jurídica, es decir, en lo relativo a la expedición del acta de nacimiento,⁷ se advierte la viabilidad para su ejecución, aspecto que sustentaremos en forma detallada más adelante, mientras que la que corresponde a otras diversas acciones concernientes a la certeza jurídica y que se encuentran planteadas en el PIJ, ameritan un examen exhaustivo para su posible consecución. Al respecto, encontramos que las acciones del programa se dividen en cuatro grupos:

⁵ Cfr. Rodrigo Borja, *Derecho político constitucional*, México, FCE, 1991. Jorge Sayeg Helú, *El constitucionalismo social mexicano*, México, FCE, 1996. Rogelio Martínez Vera, *Fundamentos de derecho público*, México, Ediciones Era, 1996. Max Sorensen, *Derecho internacional*, México, FCE, 1990. José Tamayo Salmorán, *Introducción al estudio de la constitución*, México, UNAM, 1989. Ignacio Galindo Garfías, *Derecho civil*, México, Porrúa, 1994.

⁶ La escuela contemporánea del derecho italiano sostiene que la identidad jurídica corresponde al presupuesto de la persona que se refiere a sus orígenes como ser humano y a su pertenencia, abarcando su nombre, filiación, nacionalidad, idioma o lengua, costumbres, cultura propia y demás componentes de su propio ser. Cfr. Daniel Hugo D'Antonio, *El derecho a la identidad y la protección jurídica*, Roma, Ibriola, 2001, p. 72.

⁷ En la actualidad y conforme con lo estipulado en la Ley General de Población, es un elemento útil en la existencia de la identidad jurídica el registro que realiza la Segob, por medio del Registro Nacional de Población, a través de la Clave Única de Registro de Población (CURP).

1) *De las personas*: actas de reconocimiento de hijos, de tutela, de emancipación, de matrimonio, de divorcio administrativo, de defunción, así como la Clave Única de Registro de Población (CURP) y certificado de estudios.

2) *De los bienes (testimonios)*: de los bienes inmuebles, de los bienes muebles, de la apropiación de animales, de los tesoros y de las constancias de servidumbre.

3) *De las sucesiones*: testamentaria y por herencia legítima.

4) *Orientación*: talleres de sensibilización y promoción.

En síntesis, el programa en estudio debió referirse a dos circunstancias (conceptos) y momentos de la juridicidad pretendida: el de la identidad y el de la certeza jurídica de los mexicanos en pobreza extrema, a partir de lo cual *recomendamos que el programa se denomine de identidad y certeza jurídica*.

Población objetivo y viabilidad financiera del programa

El PIJ considera población objetivo “Aquellas personas que habitan zonas rurales en pobreza extrema...”.⁸ Sustentado de esta manera, el mencionado programa podría atender a 19 937 321 personas, según lo advierte el Programa de microrregiones al definir la magnitud de la población rural en pobreza extrema de México. Desde esta perspectiva, resultaría prácticamente imposible disponer de recursos para plantear alternativas a un problema de esta dimensión; sin embargo, el PIJ quedó integrado así.⁹

Valga mencionar que para el año 2002, el PIJ contó con una asignación de únicamente 13 millones de pesos, lo cual representa una incongruencia entre el trazo de la población objetivo y el cúmulo de acciones potencialmente aplicables en el marco del programa.

En este contexto, delimitamos que la población objetivo deberá rediseñarse atendiendo, entre otros aspectos, a las potencialidades reales cuantitativas que le permitan dar la debida cobertura a la Secretaría de Desarrollo Social, en coordinación con otras instancias estatales y federales.

⁸ “Reglas de operación, Programa de Identidad Jurídica”, *Diario Oficial de la Federación*, viernes 15 de marzo de 2002, p. 3.

⁹ Contemplando exclusivamente la acción concerniente a la expedición de las actas de nacimiento, un costo promedio de 35 pesos y fundamentados en el dato de la Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica (Enadid, 1997), de aproximadamente 8 millones de mexicanos que carecen de este documento, su financiamiento correspondería a un total de 371 millones de pesos.

La población rural en pobreza extrema (o población objetivo)

El segundo concepto que es necesario perfilar corresponde a la población usuaria, factual y potencial (población objetivo), del programa en estudio. Por la manera como se elaboró el PIJ, éste ubica a la población objetivo como “rural”; sin embargo, en realidad la desarrolla como una población urbana, acción que se guía fundamentalmente por los cánones del derecho privado, haciendo hincapié en la idea del ciudadano, aspecto que si bien no contraviene del todo los objetivos pretendidos en dicho programa, sí guarda determinadas contradicciones que pueden llevar a errores y sesgos en las metas esperadas.

En este ámbito, el PIJ, tanto en sus términos de referencia como en sus reglas de operación, alude a la población y las comunidades rurales en pobreza extrema. Cuantitativamente, según el Consejo Nacional de Población, se calcula que dicha población es aproximadamente de veinte millones de mexicanos.¹⁰

Desde la perspectiva de la sociología rural, se concibe que la población objetivo realiza diversas relaciones sociales, en virtud de lo cual, las acciones de identidad y certeza jurídica que se pretende aplicar advierten cierto significado para su adecuación.

Entre estas relaciones, las más significativas son las de las economías campesinas, las de aparcería y mediería, las del trabajo de jornaleros y las de carácter suburbano.¹¹

Como complemento de estas relaciones, el Estado mexicano establece determinadas relaciones jurídicas de propiedad en las que se ubica dicha población objetivo; aquí se encuentra la llamada propiedad derivada, que puede distinguirse en cinco dimensiones de derecho y una de hecho (posesión): la privada, la ejidal, la comunal, la de colonias y la de baldíos en cuanto a las primeras, y terrenos nacionales (posesión *de facto*) en cuanto a la segunda.

¹⁰ Consejo Nacional de Población, *Estadísticas*, México, Segob, 1999.

¹¹ Según De Janvry *et al.*, se pueden establecer cuatro categorías de productores agrícolas en México, diferenciados por su participación en los mercados alimentario y laboral:

a) Campesinos sin tierra, alrededor de 600 000, con alta participación en el mercado local y migración estacional;

b) Minifundistas (o de infrasubsistencia), con 1.7 hectáreas en promedio, en ejidos, y con predios de tamaño menor a 4 hectáreas en propiedad privada; constituyen 50% del total de los campesinos;

c) Pequeños productores de subsistencia (o de subsistencia y estacionarios), con 7.5 hectáreas en promedio, en ejidos, y con predios menores a 12 hectáreas en propiedad privada; representan de 20 a 25% del total de los campesinos; y

d) Pequeños productores capitalizados (o excedentarios) que obtienen un excedente agrícola superior a sus necesidades familiares y productivas que les permite cierto grado de capitalización; en promedio disponen de 25 hectáreas en ejidos, pero menos de 40 hectáreas en propiedad privada; representan de 10 a 15% de los campesinos.

Cfr. A. de Janvry *et al.*, *Estrategias para mitigar la pobreza rural en América Latina y el Caribe: reformas del sector agrícola y el campesinado en México* núm. 4, San José de Costa Rica, febrero, 2002.

Según las estadísticas nacionales encontramos que estas relaciones se estructuran de la siguiente manera:

Superficie del territorio nacional	196 718 300 ha
Superficie rústica	174 164 283 ha
Superficie ejecutada de ejidos	85 098 667 ha
Superficie ejecutada de comunidades	15 939 760 ha
Superficie de propiedad privada	73 125 856 ha
Número de ejidos	27 416
Número de comunidades	2 103
Ejidatarios	3 239 182
Comuneros	548 226
Propietarios privados	1 606 573 ¹²

Relaciones de propiedad que, desde luego, cumplen una función trascendente en el marco de la certeza jurídica que pretende el programa de referencia.

En el marco de la antropología, y particularmente de la etnología, deducimos que, según las fuentes estadísticas del INEGI, 40% de la “población objetivo” de este programa corresponde a las poblaciones indígenas de México. Esta población se concentra principalmente en el centro y sur del país: Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Puebla, Yucatán, Hidalgo, México y Guerrero. En algunos estados, la proporción total es significativa. En Oaxaca, 53% es indígena; en Yucatán representa 52%, en Quintana Roo 37% y en Chiapas 35%.¹³ La información estadística refleja de manera clara su ubicación y concentración en el territorio nacional. De los 2 412 municipios que existen en la república mexicana, 803 cuentan cuando menos con 30% de la población indígena, y el 22% restante se encuentra dispersa en todo el país.

El XII Censo General de Población y Vivienda registró la existencia de 17 000 localidades eminente y medianamente indígenas; es decir, que cuentan con 30% y más de hablantes de lengua indígena. Estas localidades, por su tamaño y dispersión, muestran elevados grados de ruralidad.

De ellas, 44% está habitado por menos de 99 personas; además, 77% tiene entre 500 y 2 500 personas, mientras que el 25% restante está conformado por localidades urbanas de más de 2 500 habitantes.¹⁴

El 96.5% de los indígenas vive en municipios rurales con muy alto grado de marginación. Teniendo en cuenta la variable de marginación, se registra que de los 803 municipios en cuestión, con 30% y más de población indígena esti-

¹² Registro Agrario Nacional, *Estadísticas Agrarias*, enero y junio, 2002.

¹³ INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda México*, INEGI, 2000.

¹⁴ Archivo General de la Nación, *El municipio en México*, México, AGN, Secretaría de Gobernación, 2002.

mada, 669 son considerados de “alto” y “muy alto” grado de marginación (388 en la primera categoría, distribuidos en 15 entidades, y 281 en la segunda, en 12 entidades). Asimismo, al menos en 491 municipios existe “expulsión” y “fuerte expulsión” hacia los grandes centros urbanos. Conforme a lo señalado, entendemos que la población indígena constituye una parte fundamental de la población objetivo en la que el gobierno federal diseña su política social.

Por otro lado, es importante precisar que entre las facultades que tiene asignadas la Sedesol se encuentra la siguiente:

Estudiar las circunstancias socioeconómicas de los pueblos indígenas y dictar las medidas para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven y preserven sus culturas, lenguas, usos y costumbres originales, así como promover y gestionar ante las autoridades federales, estatales y municipales, todas aquellas medidas que conciernan al interés general de los pueblos indígenas...¹⁵

La adecuación jurídica de la población objetivo

El programa de identidad jurídica originalmente fue diseñado en el contexto del derecho civil (privado) y del derecho administrativo, sin advertir que la población objetivo se ubica básicamente en el marco del derecho agrario, e incluso en el de los derechos de los pueblos indios y de la antropología jurídica.

Digamos que además del enfoque que correspondería a los atributos de la personalidad, del ciudadano y no ciudadano, como son el nombre, el estado civil, el domicilio, capacidad de goce y ejercicio, y el patrimonio, los cuales desarrolla el derecho civil, existen en la población objetivo —población rural en pobreza extrema— particularidades socioeconómicas y fundamentalmente culturales que se explican más allá del derecho privado o civil. Al respecto, se observa que, a diferencia del medio urbano y civil que rodea a las personas en las ciudades de la república mexicana, tanto el Estado como los sujetos agrarios descritos han desarrollado históricamente patrones de organización social de carácter peculiar, como el ejido y la comunidad agraria. Se trata de 27 416 ejidos y 2 103 comunidades indígenas que cuentan con la confirmación del usufructo de sus tierras.

Es cierto que la legislación agraria sufrió una profunda reforma en enero de 1992 que transformó la naturaleza jurídica del ejido al estipular que las áreas en común, las áreas de producción (las parcelas) y la zona urbana de dicha estructura agraria, dejaban de ser inalienables, inembargables e imprescriptibles, lo que permitió, conforme a derecho, la libre transmisión de dichos bienes e im-

¹⁵ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, art. 32, México, Porrúa, 2003.

pulsó en la nueva década un importante mercado de tierras; pero también es cierto que diversas comunidades campesinas, pese a los cambios experimentados, han mantenido elementos de su propia identidad cultural, ya sea étnica o específicamente rural, con lo cual se comprueba que existen peculiaridades que sólo se matizan a partir del derecho agrario y del entorno sociocultural de estos pueblos.

En el ámbito campesino que corresponde a las unidades de producción ejidal (independientemente de su base productiva, forestal, ganadera, minera, turística, agrícola, avícola, etc.) el ejidatario *depende* de la estructura que lo organiza y relaciona en una persona moral *sui generis* —el ejido—, el cual, conforme a su propio reglamento, se ordena y organiza con base en una asamblea general de ejidatarios. Desde este punto de vista, los cánones en que se ubica el Programa de Identidad y Certeza Jurídica deben advertir estas especificidades para cumplir sus objetivos.

Más allá de las acciones de carácter civil que se encuentran enunciadas para su ejecución en el PIJ, como son las que consisten en brindar apoyo económico a las personas en cuanto a la expedición de actas del estado civil y otros documentos, se encuentra la que específicamente corresponde a la materia agraria y que se expresa en parte a través de los bienes ejidales y comunales, cuya certeza jurídica dependerá también de que sean incorporados otros elementos, como los concernientes a aquellos bienes que ya son o pueden ser objeto de transmisión en la estructura ejidal, en cuyo tenor se encuentran diversas políticas, planes y programas que operan en el país.

Inicialmente observamos que el PIJ, como instrumento de gestión, a partir de su instancia ejecutora (Sedesol), podría establecer convenios con aquellas entidades gubernamentales o colegios de notarios que permitan la regularización de la tenencia de la tierra en las microrregiones del país en las que sea viable dicho proceso.

Institucionalmente se encuentra que dicha regularización la realizan la Secretaría de la Reforma Agraria, el Registro Agrario Nacional y la Procuraduría Agraria Nacional, organismos del ramo que aplican el programa denominado *Procede*.¹⁶ Este aspecto supone la duplicidad de funciones con las metas trazadas por la Sedesol. Sin embargo, el problema básico consistirá en delimitar la

¹⁶ El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, conocido como *Procede*, ha sido el programa interinstitucional de escala federal que ha permitido cristalizar una parte importante de las reformas al artículo 27 constitucional. La aplicación del programa llevó implícitas diversas acciones institucionales, entre las que se encuentran la gestión ante autoridades civiles, administrativas y agrarias para tener completa la documentación de las carpetas básicas y de las personas que iban a ser beneficiadas: la conciliación de intereses entre núcleos agrarios y de éstos con los particulares; delimitación, destino, medición, asignación e inventario de tierras, así como la certificación y titulación de ellas, teniendo como instrumento a las asambleas ejidales y comunales. *Cfr.* Héctor Mendoza, “La territorialidad y el futuro de nuestra institución”, *Estudios Agrarios*, núm. 18, 2001.

viabilidad de la acción de la regularización de la tenencia de la tierra a partir del financiamiento económico, a efecto de la escrituración, para una población potencial de casi veinte millones de mexicanos, y, por otro lado, identificar que en el ejercicio de sus funciones la Sedesol estaría abarcando, con el PIJ, ámbitos que competen a la Secretaría de la Reforma Agraria.

En este marco, se comprueba la importancia de la Comisión de la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett) en el cumplimiento y la viabilidad de la acción mencionada. Asimismo, en el ámbito del derecho agrario encontramos a las denominadas comunidades agrarias cuya población es eminentemente indígena.

Contrariamente a la tendencia privatizadora de algunos bienes agrarios, como corresponde a la casa habitación de los ejidatarios, a su parcela o parte alícuota, cuando se trate de ejidos colectivos o, en su caso, la parte alícuota de los ejidatarios en las áreas en común,¹⁷ los pueblos indígenas conservan singularidades en su organización, toda vez que su estructura agraria ha mantenido su condición de inalienabilidad. Para el PIJ, estos pueblos adquieren singular importancia, ya que conforman un segmento representativo de la población objetivo, el núcleo humano más marginado de México.

Cabe precisar que las 64 etnias existentes en México han desarrollado formas peculiares de normatividad jurídica (sistemas de derecho indígena), en algunos casos de base oral; algunas otras se hallan en transición a su base escrita, y otras más se apegan al derecho nacional vigente. La mayoría de las acciones que hoy pretende desarrollar el PIJ encuentran "legitimidad" por medio de dichos sistemas normativos, es decir, con base en sus propios patrones de vida, conforme a su propia lengua y en relación con los factores endógenos y exógenos que los rodean. Por todo ello, el PIJ tiene que considerar las características específicas de la población objetivo, y a partir de este diagnóstico buscar los mecanismos para hacer compatibles los usos y costumbres indígenas y el derecho nacional.

Por lo anterior, es importante que la Sedesol, aplique, en el marco de este programa, un Subprograma de Identidad y Certeza Jurídica específico para los pueblos indios de México.

¿Derecho administrativo de gestión o procedimiento judicial?

Otro de los equívocos del Programa de Identidad Jurídica es el que se refiere a la ejecución de sus acciones. Al respecto, es indudable que conforme a las atribuciones que le otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública a la Secretaría de Desarrollo Social, no le corresponde por su propia naturaleza

¹⁷ Cfr. *Ley Agraria*, Título Segundo, México, Porrúa, 2002.

intervenir en lo concerniente a los procedimientos jurídicos propiamente dichos o a la emisión de determinaciones judiciales.

Mientras el objetivo general del programa delimita de manera congruente el perfil pretendido: "...Realización de gestiones que le permitan a la población rural en pobreza extrema contar con los documentos oficiales que les acrediten...";¹⁸ el segundo objetivo se refiere a "...realizar acciones para *facilitar la celebración de actos jurídicos que propicien* que se regularice su situación ante las instancias legales competentes".¹⁹

Rigurosa y formalmente, o conforme a derecho, es muy importante precisar que la mayoría de las acciones delineadas en el PIJ, son actos en cuyo cumplimiento corresponde al particular dar seguimiento a su procedimiento, sea civil, agrario o administrativo, ante la autoridad, fedatario o juez que competa, de manera que es necesario delimitar que los indicadores utilizados por Sedesol en el programa referidos a trámite, actividad y gestión, deben de ser adecuados a lo posible y lo real, y no al supuesto de tramitación en el marco de un procedimiento judicial o administrativo que dé fin a un expediente o al trámite *per se*.

El PIJ debe ajustar su procedimiento respecto de aquellas gestiones que partan de su funcionalidad administrativa; así, dentro de las acciones programadas se sugiere:

Dar preeminencia a la expedición de las actas de nacimiento, trátase de recién nacidos, menores o ciudadanos, de la población rural en pobreza extrema, carentes de dicho documento; en virtud de que éste es el derecho originario de los atributos de la personalidad, y también porque en ello radica el derecho a la nacionalidad y a un nombre, es decir, el derecho a la identidad jurídica de los mexicanos.

En las demás acciones en que se divide este programa encontramos más bien la expresión de la *certeza jurídica*, que si bien puede suponer la identidad de las personas y sus bienes, se refiere más bien a su seguridad social. Al respecto, proponemos para el primer apartado, *De las personas*, que los operadores del PIJ gestionen el apoyo —la compensación económica al particular—, en aquellos casos en que ya exista asentado en los libros del Registro Civil o en los expedientes de los tribunales el procedimiento judicial concerniente a las actas de defunción.

Este apartado de las personas cierra con la acción relativa al apoyo económico que brinda la Sedesol para la expedición de dos documentos, la Clave Única de Registro de Población (CURP) y el certificado de estudios.

En el caso de la expedición de la CURP, encontramos que es prácticamente "aleatoria", de la expedición del acta de nacimiento, o, en su caso, del ejercicio

¹⁸ "Reglas de operación de los programas", Programa de Identidad Jurídica, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de marzo de 2002, p. 2.

¹⁹ *Loc. cit.*

del derecho de petición que realice en su momento la población objetivo ante las mesas de gestión de los Centros Estratégicos Comunitarios (CEC).²⁰ Esta acción no cuenta con asignación económica dada su naturaleza gratuita fundamentada en el Reglamento de la Ley General de Población, por lo que es viable su aplicación. En cuanto al certificado de estudios, observamos la misma carencia de fuentes estadísticas que permitan su debida planeación.

De las acciones referidas a los bienes que plantea el programa, únicamente parece viable mantener las relativas a los bienes inmuebles.²¹

En el rubro tercero del PIJ, solamente se proyecta como viable el que corresponde a las sucesiones: el caso específico de la acción testamentaria. Ello cuando no corresponda a procedimiento judicial²² y cuya aplicación será de manera interinstitucional, como acontece con la Procuraduría Agraria Nacional; se aplican entonces los convenios de colaboración correspondientes.

Para concluir, la desagregación de las acciones señaladas se basa en tres aspectos:

a) Que *no existen datos censales*, ni siquiera en el nivel macro, que, más allá del azar o la suposición, permitan establecer la proyección y búsqueda de la certeza jurídica en los rubros que originalmente plantea el PIJ.

b) Que aun conociendo la magnitud de la población potencial y las posibles acciones a desarrollar, una de las limitaciones será la de los recursos financieros, ya que, como se deduce de la propuesta 2002 de los programas de la Sedesol, el PIJ es el que cuenta con el presupuesto más reducido.

c) De manera particular, precisamos que la variable concerniente a la *cultura* desempeña un papel significativo en la aplicación de las acciones que originalmente planteó el programa y que ahora proponemos desagregar.

Al respecto encontramos que, según el Conapo (1999), aproximadamente 40% de esta población es indígena, en cuyo caso las acciones pretendidas podrían “caer en un vacío”, si advertimos, por ejemplo, que estos núcleos, conforme a sus

²⁰ Los Centros Estratégicos Comunitarios constituyen una instancia en la planeación administrativa gubernamental que supone la integración de diversos factores, como pueden ser infraestructura, servicios, e inclusive unidades de atención gubernamental. Respecto del Programa de Identidad Jurídica, propone la integración de mesas de atención ciudadana, en las que será atendida de manera particular la población rural en pobreza extrema. Esta instancia administrativa la atenderán prestadores de servicio social o personas jubiladas.

²¹ Como ha quedado asentado, más allá de su adecuación en materia civil, se entienden como inmuebles, en relación con la población rural en pobreza extrema, la casa habitación o terreno en la zona urbana de dicha población, su parcela o la parte alícuota que le corresponda en las áreas en común del ejido, o la parte alícuota que le corresponda del área de producción cuando se trate de ejidos colectivos.

²² En este tenor advertimos las atribuciones de la Procuraduría Agraria Nacional, entre las cuales se encuentra la de conciliar los intereses de la población rural.

sistemas específicos de usos, costumbres y de tradición oral establecen determinados derechos a las familias y a las personas respecto de sus “bienes” muebles, animales, “tesoros” o “servidumbres”.²³ Al respecto, más allá de un registro escrito, la comunidad, paraje, pueblo o barrio de que se trate identifica el derecho de “pertenencia” que corresponda a cada familia o persona por medio de sus autoridades tradicionales y como un hecho consensuado y aceptado.

Sin restar importancia al apoyo que pueda brindar el derecho vigente, al dar certeza jurídica a los bienes de los pueblos indígenas, la fórmula que podrá resolver en su justa dimensión esta juridicidad está aún por desarrollarse, y tendrá que articular los derechos de los pueblos indios, sus sistemas normativos, con el derecho nacional mexicano.

Recomendaciones:

- Aplicar un instrumento para obtener una muestra representativa que permita advertir la viabilidad de mantener algunas de las acciones originalmente proyectadas en el PIJ.
- Elevar el techo financiero del programa, aspecto que delimitaría la infraestructura, el incremento de cuotas para la gestión de las actas del estado civil, y la incorporación de mayores recursos humanos.

²³ Cuando nos hemos referido a la adecuación de carácter civil del programa, es precisamente porque, entre otros aspectos, no se consideró el “perfil” rural o étnico en la identificación de las acciones. Precisemos que términos como “bien”, “tesoro” o “servidumbre”, por ejemplo, pueden tener otra connotación en el marco de la cosmogonía indígena. Cfr. Carlos Durand, *Derecho indígena*, México, Porrúa, 2002.