



36
**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
CUAUTITLAN**

**“LA PROCURADURÍA AGRARIA, AVANCES
Y PERSPECTIVAS DEL PROCEDA EN EL
ESTADO DE MÉXICO”**

**MEMORIA DE DESEMPEÑO PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
INGENIERO AGRICOLA**

P R E S E N T A :

ROBERTO TREJO GONZALEZ

ASESOR: ING. ALFONSO DELGADO ANTUNEZ

COASESOR: ING. GUSTAVO MERCADO MANCERA

CUAUTITLAN IZCALLI, EDO. DE MEX.

2000

282561



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES CUAUTITLAN
UNIDAD DE ADMINISTRACION ESCOLAR
DEPARTAMENTO DE EXAMENES PROFESIONALES

U. N. A. M.
FACULTAD DE ESTUDIOS
SUPERIORES - CUAUTITLAN

ASUNTO: VOTOS APROBATORIOS.



DEPARTAMENTO DE
EXAMENES PROFESIONALES

DR. JUAN ANTONIO MONTARAZ CRESPO
DIRECTOR DE LA FES-CUAUTITLAN
P R E S E N T E

AT'N: Q. M. DEL CARMEN GARCIA MIJARES
Jefe del Departamento de Exámenes
Profesionales de la FES-C

Con base en el art. 28 del Reglamento General de Exámenes, nos permitimos comunicar a usted que revisamos el Trabajo de: MEMORIA DE DESEMPEÑO PROFESIONAL, con el nombre de "La Procuraduría Agraria, Avances y Perspectivas observadas del PROCEDE en el Estado de México".

que presenta el pasante: ROBERTO TREJO GONZALEZ
con número de cuenta: 08402018-3 para obtener el título de:

INGENIERO AGRICOLA

Considerando que dicho trabajo reúne los requisitos necesarios para ser discutido en el EXAMEN PROFESIONAL correspondiente, otorgamos nuestro VOTO APROBATORIO

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cuautitlán Izc., México, a 17 de Mayo de 2000

- PRESIDENTE ING. ALFONSO DELGADO ANTUNEZ
- VOCAL M.C. JAIME GARCIA RAMIREZ
- SECRETARIO ING. HILDA CARINA GOMEZ VILLAR
- 1ER. SUPLENTE BIOL MARCOS ESPADAS RESENDIZ
- 2DO. SUPLENTE ING. AURELIO VALDEZ LOPEZ

Agradecimientos:

A todos y cada uno de quienes de manera por demás desinteresada se esforzaron mas allá del deber para darme una formación profesional, basada en el Conocimiento, la Honestidad y Transparencia: **MIS PROFESORES.**

A mis padres y hermanos que sin su apoyo nunca hubiera podido lograr lo que hoy tengo y lo que en adelante espero.

A mi esposa que con su respaldo y sacrificio hicieron posible realizar el presente trabajo.

Al Delegado de la Procuraduría Agraria en el Estado, Ing. Sergio Ramírez Vargas, por su apoyo en la realización de este trabajo.

A mis compañeros y amigos de la Procuraduría Agraria que en todo momento me motivaron a Titularme, en especial al Ing. Leodegario Morales Escobar a quien considero ante todo un amigo.

A mi asesor y coasesor de la memoria que en todo momento con su atinada dirección han hecho posible que se desarrollara en la mejor forma.

A la Delegación del Registro Agrario Nacional en el Estado de México, que a través del Lic. Ruben I. Sotrés Marquina facilitó información indispensable para el análisis del avance en el Programa.

A todos quienes con su apoyo y aportación han hecho más interesante la presente memoria.

A quienes en el campo trabajan con la esperanza siempre presente de un real impulso al campo que les permitan arrancar más y mejores frutos de la madre tierra.

Contenido

	Pag.
Indice de Cuadros	<i>i</i>
Indice de Figuras	<i>ii</i>
1.- Introducción	1
1.1 Planteamiento	5
1.2 Justificación	6
2.- Antecedentes Históricos de la Legislación Agraria en México	9
2.1 Leyes de reforma agraria y anteriores	12
2.1.1 Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920	12
2.1.2 Decreto del 22 de noviembre de 1921	14
2.1.3 Reglamento Agrario del 10 de Abril de 1922	14
2.1.4 Primera Ley Reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal del 19 de diciembre de 1925	15
2.1.5 Ley de Dotaciones y Restituciones de tierras y aguas del 28 de abril de 1927	16
2.1.6 Ley del Patrimonio Ejidal 25 de agosto de 1927	17
2.1.7 Ley que refunde en la de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, las Reformas y adiciones a la misma contenidas en el decreto del 17 de enero de 1929, expedida el 21 de marzo de 1929.	17

2.1.8 Decreto del 23 de diciembre de 1931 que prohibió el amparo en materia agraria	18
2.1.9 Decreto del 10 de enero de 1934 que reformó el artículo 27 constitucional	19
2.1.10 Primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos del 22 de marzo de 1934	19
2.1.11 Código Agrario del 23 de septiembre de 1940	20
2.1.12 Código Agrario del 30 de diciembre de 1942.	21
2.1.13 Decreto que reformó el artículo 27 constitucional del 30 de diciembre de 1946. El juicio de amparo en materia agraria.	21
2.1.14 Ley Federal de la Reforma Agraria del 16 de marzo de 1971	22
2.2 Surgimiento de la Nueva Ley Agraria.	23
2.2.1 Decreto por el que se reformó el artículo 27 Constitucional de fecha 6 de enero de 1992	24
2.2.2 Ley Agraria del 26 de febrero de 1992.	25

3.- Las Reformas al Artículo 27 Constitucional en 1992 marco para la nueva Institucionalidad Agraria. 27

3.1 Fundamento Legal, Naturaleza Jurídica y Atribuciones De La SRA.	27
3.2 Fundamento Legal, Naturaleza Jurídica y Atribuciones Del FIFONAFE.	29

3.3	Fundamento Legal, Naturaleza Jurídica y Atribuciones Del TUA.	30
3.4	Fundamento Legal, Naturaleza Jurídica y Atribuciones Del RAN.	32
4.	La Procuraduría Agraria como una Institución al Servicio Social de los campesinos	34
4.1	Fundamento Legal, Naturaleza Jurídica y Atribuciones de la Procuraduría Agraria.	34
5.	El PROCEDE como programa base de la nueva cultura agraria	43
5.1	El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares	43
5.2	¿Por qué es el PROCEDE la base de la nueva cultura agraria?	47
5.3	Procedimiento General Operativo.	49
5.3.1	Coordinación y Concertación	50
5.3.2	Información y sensibilización en el ejido.	53
5.3.3	Asamblea de información y anuencia del programa	56
5.3.4	Asamblea de informe de la Comisión Auxiliar	61
5.3.5	Asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras.	65
5.4	El Sistema de Control de Calidad Documental (SICOCADO)	72
6.	El ámbito de Procede campo de acción para el desempeño profesional como servidor público de los Ingenieros Agrícolas (Derechos y Obligaciones).	75
6.1	Problemática Presentada para la operación del Programa (PROCEDE)	81

6.2 Avances del PROCEDE en cifras y gráficas al 31 de abril de 1998	86
6.2.1 Universo de los núcleos agrarios	86
6.2.1.1 Universo nacional	86
6.2.1.2 Universo del estado de México.	87
6.2.2 Resultados acumulados del Procede.	87
6.2.2.1 Resumen nacional	87
6.2.2.2 Cobertura nacional	89
6.2.2.3 Concentrado por estado	90
6.2.3 Avance operativo Acumulado del Procede	92
6.2.3.1 Resumen Nacional	92
6.2.3.2 Concentrado por estado	94
7. Expectativas del Programa a corto y mediano plazo	96
8. Diagnóstico	100
9. Conclusiones	106
10. Bibliografía	111

Índice de Cuadros

	Pag.
Cuadro 1: Organigrama de la Procuraduría Agraria	40
Cuadro 2: El Procedimiento General Operativo del PROCEDE	71
Cuadro 3: Formatos utilizados por la Comisión Interinstitucional de Revisión y Validación para los expedientes ejidales o comunales.	74
Cuadro 4: Resumen de problemática reportada por el SISEC al 31 de diciembre de 1999 en los núcleos agrarios no viables al Procede.	84
Cuadro 5: Universo del CINA a nivel nacional.	86
Cuadro 6: Universo del CINA a nivel estatal.	87
Cuadro 7: Resumen del Avance Nacional del PROCEDE.	88
Cuadro 8: Concentrado de Avances del PROCEDE al 31 de diciembre de 1999.	90
Cuadro 9: Avance Acumulado del PROCEDE a nivel nacional.	92
Cuadro 10: Avance Acumulado del PROCEDE en el estado al 31 de diciembre de 1999.	94
Cuadro 11: Acumulado esperado al 31 de diciembre del 2000.	97
Cuadro 12: Avance histórico del Procede en el Estado de México.	101

Índice de Figuras

	Pag.
Gráfico 1: Problemática de los 277 núcleos agrarios no viables de certificar al 31/12/99.	85
Gráfico 2: Universo nacional de núcleos agrarios vs Cobertura.	89
Gráfico No. 3: Universo estatal de núcleos agrarios vs Cobertura.	91
Gráfico 4: Avance acumulado del PROCEDE a nivel nacional al 31 de diciembre de 1999.	93
Gráfico 5: Avance Acumulado del PROCEDE en el estado al 31 de diciembre de 1999.	95
Gráfico 6: Superficie certificada vs falta por certificar.	98
Gráfico 7: Situación presentada en el universo de núcleos agrarios del estado de México.	99

1.- Introducción

Como sabemos el nuevo derecho agrario a partir de su última reforma del 6 de Enero de 1992, nos presenta hasta entonces una larga trayectoria, para lo cual es interesante referirse a este de manera precisa haciendo un breve recorrido a través de la historia del derecho agrario.

El objetivo primordial es presentar un panorama general descriptivo del funcionamiento del PROCEDE, creado con la única intención de cubrir necesidades de ejidatarios, avecindados y comuneros; así mismo se hace hincapié de quienes intervienen en una Asamblea, su desarrollo y desde luego cuales son las instituciones que colaboran para poder lograr cada uno de los objetivos y metas planteadas por el mismo.

Una constante generalizada en el campo mexicano es la marginación y pobreza de los sujetos que explotan la propiedad social (ejidatarios y comuneros). Gran parte de la marginación de que han sido objeto los sujetos agrarios a lo largo de la etapa post-revolucionaria se ha debido principalmente a la excesiva interferencia y control del aparato gubernamental en los asuntos internos de los núcleos agrarios; es decir, el sector social se encontraba bajo el viejo régimen institucional establecido por la Constitución de 1917 y hasta 1992. Bajo este régimen, el comportamiento económico y político de los ejidatarios y comuneros fue severamente controlado por el estado, aún cuando muchos de los controles fueron ignorados a través de prácticas ilegales. Las regulaciones estatales sobre las formas de producción incluían la prohibición de empleos a trabajadores asalariados, de rentar, de vender la tierra y de estar ausente por más de dos años consecutivos, sin perder la tierra y

sus derechos agrarios. El Estado también impuso restricciones en la canalización de los recursos públicos: el crédito era otorgado al ejido como un todo con prohibiciones sobre la selección de cultivos; prohibición para la intercalación de los cultivos y con pocas opciones tecnológicas por el bajo monto del crédito y el otorgamiento de este en especie. El acceso al agua requería permisos de irrigación, los cuales se condicionaban al uso de la tierra. Los seguros eran obligatorios para tener acceso al crédito oficial y la producción se llevaba a cabo bajo contratos con CONASUPO bajo precios de garantía vigentes en su momento. Estos controles se asociaban generalmente con una gran cantidad de subsidios que compensaban parcialmente la pérdida de oportunidades que dichos controles implicaban, pero que servían indirectamente como instrumentos de control político ya que para obtener dichos subsidios por parte del estado era necesario acceder al mismo a través de una representación política efectiva (organizaciones campesinas). Este balance entre controles y subsidios se convirtió en parte fundamental del status económico y político del ejido y la comunidad.

A través de los años este sistema de controles y subsidios se fue deteriorando después de una larga y exitosa fase inicial, el sector ejidal entró a una severa crisis al estancarse la producción y rezagarse las condiciones económicas de las familias rurales con respecto al resto de la población. Debido a la crisis de la deuda de 1982 y la subsiguiente instrumentación de las políticas de estabilización y ajuste, una estrategia de desarrollo rural basada en la presencia constante del estado y dependiente en la distribución masiva de subsidios dejó de ser económicamente viable. Los recursos eran desperdiciados, se incrementó el déficit público y el nivel de bienestar de los ejidatarios declinó drásticamente. El decaimiento del sistema ejidal en un contexto global de liberación económica y política

indujeron profundas reformas iniciadas en la administración anterior (la del Lic. Carlos Salinas de Gortari).

Estas reformas incluyen una redefinición de las relaciones entre el estado y los miembros del ejido, un cambio en las instituciones del sector, una reforma del marco legal que regula el acceso a la tierra y una modificación en los instrumentos de política agropecuaria.

La reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1992, es un elemento fundamental de las reformas rurales que apoyan la modernización del sector ejidal. El nuevo artículo permite la transferencia de las parcelas, temporal (arrendamiento por ejemplo) o permanentemente (por ejemplo la compraventa) a un tercero y aún así mantener su status comunal o ser privatizado si la asamblea lo autoriza.

De manera sintetizada podemos mencionar que las reformas constitucionales se circunscriben en los siguientes puntos:

- 1.- Reconocimiento explícito de la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales
- 2.- Seguridad plena a las tres formas de propiedad rural
- 3.- Autonomía de la vida interna de ejidos y comunidades
- 4.- Reconocimiento de los sujetos de derecho agrario
- 5.- Posibilidades de formar sociedades civiles o mercantiles propietarias de tierras
- 6.- Procuración e impartición de una justicia agraria ágil y expedita

Uno de los aspectos importantes de estas reformas es el surgimiento de la Procuraduría Agraria como una nueva institución con vocación de servicio social para dar atención a ejidos y comunidades, así mismo seguridad jurídica a la tenencia de la tierra y en general los sujetos agrarios; es decir, es defensor de todos los campesinos, con ella un nuevo

concepto en materia agraria, limpiando de tajo la imagen ya deteriorada que otras instituciones habían dejado como una generalidad de la atención gubernamental en el campo mexicano y que cuyas principales funciones son el proporcionar asesoría y representación legal, promover y procurar la conciliación de intereses entre los sujetos agrarios, el proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo mexicano y como la promotora del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), siendo este programa el tema central de la presente memoria.

El PROCEDE es un programa del gobierno federal emanado del propio artículo 27 de la Constitución Federal y la Ley Agraria, cuyo propósito es otorgar la seguridad jurídica a la tenencia de la tierra ejidal y comunal, de tal forma que los ejidatarios y comuneros tengan un documento en lo individual que les proporcione la seguridad jurídica y libertad al respecto.

Es importante señalar que el PROCEDE es un programa que presenta diferente problemática para llegar a su culminación, lo cual hace necesario se adecue constantemente, de acuerdo a la problemática prevaeciente, para ello establece normatividad, procedimientos y acuerdos necesarios para resolver la problemática y avanzar en el desarrollo del programa; es por ello que resulta conveniente realizar un estudio crítico que resulta de mi presente actividad de cual es su aportación incluso llegar a saber cuales son sus resultados.

Es necesario comentar que desde el inicio del presente sexenio presidencial 1994-2000 se estableció como meta la certificación del universo de núcleos agrarios, para lo cual el Comité Estatal del Procede en el Estado de México realiza la revisión del universo y

programa las metas de certificación de la Entidad anualmente para cumplir en el año 2000 con la certificación del universo de núcleos de cada entidad. Sin embargo esta meta era muy ambiciosa, sobre todo tratándose de un programa voluntario y donde el objeto de trabajo es un ente social con ideología, usos y costumbres propios y que como tal es dinámico en cuanto a su comportamiento, por tanto hubo necesidad de ajustar el discurso político para definir el universo a certificar a partir de los núcleos viables en función de diversa problemática.

1.1 Planteamiento

A nivel nacional la superficie ocupada por ejidos y comunidades es de 103 millones de hectáreas que significan poco más del 50% del territorio Nacional y que respecto al total de la superficie agropecuaria representa al 58.3 %, de la cual 26.9% esta parcelada y 73.1% sin parcelar, la misma esta compuesta por 29,474 ejidos y comunidades; 3,004,742 ejidatarios y comuneros (ver 18, 19)

De acuerdo a los datos aportados por el Sistema Interinstitucional de Catálogos Agrarios (SICA) a partir del Catálogo Interinstitucional de Núcleos Agrarios(CINA), en el estado de México existen 1,227 núcleos agrarios, de ellos 1,059 son ejidos y 164 comunidades agrarias y que ocupan una superficie de 1,152,638 hectáreas, conformada por 287,140 ejidatarios y comuneros aproximadamente, teniendo teóricamente en promedio 4 has. de superficie individual por ejidatario

En el campo vive y trabaja la cuarta parte de los mexicanos, sin embargo; el valor de su producción representa solo el 8 % del producto interno bruto. De 1970 a 1990 la producción

agrícola creció a un ritmo inferior al de la población, a consecuencia de ello el campo se empobrecía gradual y continuamente, tal situación se ve reflejada en lo que en diferentes medios de comunicación se ha comentado y es que tres cuartas partes de los mexicanos en situación de pobreza extrema viven en el campo, situación que es limitante para el desarrollo del sector teniendo como consecuencia poca transferencia tecnológica al mismo sector, particularmente en el ámbito ejidal y comunal.

1.2 Justificación

En este apartado se justifican los motivos o problemática del porque el presente estudio se inclinó por analizar los avances y perspectivas del PROCEDE.

A.- La conurbación a las Ciudades grandes y medias, ejemplos: Ciudad de México y área Conurbada, Ciudad de Toluca y espacios intermedios, así como otras ciudades en crecimiento acelerado, hacen de la tierra ejidal y comunal un espacio para el crecimiento urbano irregular, con las consecuencias que ello origina debido principalmente a la escases de tierra de origen privado y que en estos momentos ha consumido las tierras ejidales y comunales, sin embargo si estas tierras se certifican a través del PROCEDE se tiene la certeza de que ejidos y comunidades con sus integrantes sean actores de un cambio en este sentido pues encontrarán diversas formas para aportar tierras de origen social al desarrollo urbano en forma ordenada.

B.- Problemas de límites generados a partir de la interpretación incorrecta de la documentación agraria básica, o bien porque la misma presenta errores o inconsistencias, problemática presentada en los ejidos no certificados. Sin embargo, una vez que un ejido es

regularizado por el PROCEDE, cuenta no solo con un documento que le indica geodésicamente los vértices de su ejido o parcela sino además se conocen físicamente por una nueva generación de ejidatarios o comuneros y que pone fin al conflicto antes existente.

C.- Padrones de ejidatarios o comuneros desactualizados en los núcleos agrarios no certificados aún y esto se debe a que las Investigaciones Generales de Usufructo Parcelario Ejidal hechas en la anterior Ley, no se realizaron con oportunidad y eficiencia requeridas, dejando de ser de particular interés de los ejidatarios, siendo un instrumento poco útil para la actualización; además es de señalar que para los posesionarios no se contemplaba un derecho real por tanto no formaban parte de los mismos como sujetos a derecho, a partir de la certificación se obtiene además un padrón actualizado que contempla ejidatarios o comuneros, posesionarios y avecindados, base en un ejido para efectuar trabajos de planeación y programación.

D.- Falta de capitalización generada principalmente debido a la falta de seguridad jurídica que impulse la inversión tanto privada como gubernamental en los ejidos que no han llevado a cabo la certificación, pues no existe garantía alguna sobre una tierra que tampoco representa un valor real en el mercado de tierras. Garantía con la que si cuentan los ejidos certificados y sobre los cuales se prevee inicie la plataforma de despegue económico sea por la libre transmisión de derechos o por la asociación de particulares que aporten el capital o bien por la obtención de créditos.

Y ante tal perspectiva se justifican además las siguientes interrogantes:

a- ¿Es el Procede la solución a todas estas demandas?

b- ¿Será que deba ser un programa voluntario solo por respetar la autonomía de los

núcleos?

- c- ¿Que tan sano es para el programa estar sujeto a metas políticas como un cambio de sexenio?
- d- ¿Será que el Procede deba ser sólo un Programa o debería ser algo más complejo?
- e- ¿Que utilidad deja a un egresado de la carrera de Ingeniería Agrícola el trabajo en el Procede?
- f- ¿La Procuraduría Agraria está sólo sujeta del Procede para su existencia como institución?
- g- ¿Si el Procede concluye este año como esta previsto por la actual administración y quedan núcleos agrarios sin certificar como también es posible que suceda, de quien dependerá que un ejido o comunidad en ejercicio de lo dispuesto por el artículo 56 de la Ley Agraria se lleve a cabo el financiamiento de la certificación?
- h- ¿Hasta donde es responsable el personal técnico-operativo del éxito o fracaso del Procede?

Desde luego a lo largo del presente se hace un balance y al final se da una serie de conclusiones que responden a las interrogantes planteadas y algunas de ellas pueden incluir a dos o más interrogantes.

2.- Antecedentes Históricos de la Legislación Agraria en México

Si bien es sabido la Legislación Agraria en México como la hemos conocido en la actualidad se tiene contemplada a raíz de la primera Ley Agraria de 1915 y desde luego en el artículo 27 de la Constitución de 1917. Sin embargo, existen reglas en materia agraria que se remontan hasta antes de la conquista, siendo el Calpulli el punto de referencia más destacado de la organización social y con grandes semejanzas con la tenencia de la tierra *ejidal* (hasta 1992), haciendo un resumen por demás superficial, mencionaré a grandes rasgos la historia que en materia agraria ha existido en el país.

A principios del siglo XVI la organización social en la tenencia de la tierra Azteca presentaba una estructura estratificada y perfectamente diferenciada. La estructura social era encabezada por el Tlacatecutli (Rey) con su familiares y su corte para quienes se reservaban las tierras llamadas *tecpantlalli*, el segundo nivel jerárquico lo ocupaban los *tlatocues* (que ejercían el mando en las provincias *tenochcas*) acompañados por funcionarios llamados *tectecutzin* y por sus descendientes los *pipiltzin*, quienes mantenían el control y administración de los *tlatocalalli*, los *pillalli* y los *tecpillalli*, un lugar especial lo ocupaban los guerreros, quienes tenían bajo su encargo las tierras denominadas *mitlchimalli*, además los sacerdotes controlaban las tierras del *teotlalpan*. (todas estas tierras eran trabajadas por los *macehuales* y los *plebeyos*).

En la base a la organización social estaban los habitantes de los barrios o *calpulli*, y en el cual las tierras de labor se dividían en dos grandes conjuntos: los *calpullalli* o parcela individual asignada a cada jefe de familia (misma que no podía arrendarse y debía trabajarse directamente y se podía perder el derecho si se abandonaba o dejaba de cultivar

por mas de dos años consecutivos) y los altepetlalli, cuyo cultivo correspondía a todos los miembros del calpulli (cuya utilidad servía en parte para pagar tributos al rey).

A la caída de Tenochtitlán la situación cambio y fue entonces que el Consejo Real de las Indias emitió diversas disposiciones entre las que figuran las encomiendas, las mercedes y el repartimiento que pretendían promover el mejoramiento espiritual y material de los indios, además de modificar las costumbres naturales y obtener tributos y tierras, sin embargo en resumen no fueron sino diferentes modalidades de explotar el trabajo de los indígenas y desposeerlos de sus tierras, además de ocasionar una terrible disminución de la población a causa de las guerras, el hambre y las epidemias.

Para fines del siglo XVI cuando ya existía un despoblamiento alarmante la propia Corona Española consideró conveniente juntar a los indígenas en pueblos, fue así que el Consejo de las Indias recomendó al rey Felipe II la Ley VIII emitida el 1º de diciembre de 1573 que establecía que “los lugares donde se establecerían los pueblos deberían tener comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas y un ejido de una legua de largo donde los indios puedan tener su ganado sin que se revuelvan con la de los españoles”, además también se otorgó a pueblos indios, criollos y mestizos otras dos formas de posesión de la tierra la primera denominada propios que se daban en arrendamiento para los gastos administrativos del poblado a similitud de los existentes antes de la colonia conocidos como los altepetlalli y la segunda que eran los terrenos de repartimiento dedicados al sostenimiento familiar en usufructo en similitud al calpulli. (ver 1, 2)

En la época que duró la colonia y a pesar de existir “buenas intenciones” para con los indígenas, los tres siglos de dominación española se caracterizaron por el despojo de las tierras, y la explotación de los indios, en consecuencia la concentración de las tierras en

manos de los conquistadores, ya sea por las mercedes, el repartimiento, adjudicaciones, composiciones, compraventa, remates y despojo violento.

Durante la Independencia las ideas de Hidalgo y Morelos de moderar la extrema desigualdad propusieron entregar tierras a los "naturales", recortando una parte de las grandes haciendas, más consumada la independencia todo quedó en el tintero pues no se modificó ni se intentó modificar la estructura agraria, si por el contrario se siguió la política de atraer extranjeros europeos para colonizar los territorios de norte del país.

Para 1857 con las Leyes de Reforma un nuevo golpe a las tierras de los ejidos se dio con un artículo 27 que no excluía de la desamortización a los mismos y más aún el pensamiento liberal suponía que el atraso y aislamiento de los indios se debía al usufructo comunitario de sus tierras, lo que debilitaba las aspiraciones de progreso y los esfuerzos individuales, por lo que postuló la expropiación de los ejidos, las tierras de propio y de las de repartimiento, las cuales podrían ser adquiridas en propiedad plena por quienes las usufructuaban e incluso por personas ajenas a la comunidad.

Para colmo en la época del porfiriato vinieron las famosas Compañías Deslindadoras, quienes además de deslindar los terrenos baldíos (superficie de los cuales les correspondía un porcentaje), deslindaron como tales los terrenos de quienes no pudieron acreditar la propiedad, tal y como fue el caso de muchas comunidades.

Todo lo anterior, sumado a otras causas, fue lo que finalmente trajo como consecuencia la Revolución Mexicana, con una clara postura de restituir tierra que había sido arrebatada de los pueblos indios, de dotar tierra a quienes no podrían acreditar el despojo sufrido por diversos actores, o dotar de tierra a quienes teniendo alguna superficie o ninguna no tenían la suficiente para cubrir sus necesidades, de lo anterior tenemos varios ejemplos algunos

con mayor o menor incidencia sobre la cuestión agraria, entre los que destacan el “Plan de Ayala”, el “Plan de San Luis” y desde luego la “Ley Agraria del 6 de enero 1915”.

Finalmente en 1917 se promulgó la Constitución y si tuvieramos que priorizar los preceptos constitucionales, sin lugar a dudas los artículos 27 y 123 constitucionales son los que le dan la estructura y protección del estado mexicano postrevolucionario.

El artículo 27 constitucional se define a partir de 1917 y el mismo permaneció sin grandes cambios en adelante en cuanto a la cuestión ejidal y comunal se refiere, debido desde luego a que recoge gran parte de los postulados agraristas que dieron origen a la revolución, a partir de aquí inicio una nueva época en el agrarismo mexicano que permaneció vigente durante mas de siete décadas.

2.1 Leyes de reforma agraria y anteriores

No obstante que de 1917 a 1992 no hubo cambios drásticos en cuanto al sentido de las diferentes legislaciones, lo cierto es que una a otra se fueron enriqueciendo en cuanto a contenido, algunas más con el fin de favorecer un control más directo de la población campesina, lo más relevante que en resumidas cuentas podemos hablar de las Leyes que antecedieron a la de 1992 que son las que se enumeran a continuación.

2.1.1 Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920

Antes de 1920 la Legislación en materia Agraria se dio a través de circulares, sin embargo el expedir circulares por la Comisión Agraria resultó un tanto caótico porque las circulares

eran contradictorias y no respondían a un sistema interno, se utilizó un sistema a través de ellas para expedir un ordenamiento legal que respondiera a un plan sistemático jurídico; así nació formalmente la primera Ley Agraria, la "Ley de Ejidos" del 30 de diciembre de 1920, bajo el régimen presidencial del General Alvaro Obregón, que recapituló la experiencia adquirida a través de las Circulares, pero que adicionó otros lineamientos más sobre los conceptos fundamentales.

Hacia atrás, sólo se tienen las bases generales de la Constitución, las Leyes del 6 de Enero de 1915, de la Deuda Agraria del 6 de Enero de 1920 y de Tierras Ociosas del 21 de Junio del mismo año y la variada colección de circulares con que se había intentado iniciar la reforma agraria, esta Ley constó de cuarenta y dos artículos y nueve transitorios. Respecto de la Capacidad Jurídica estableció que tienen derecho a obtener tierras por dotación o restitución en toda la República:

I. Los pueblos; II. Las rancherías; III. Las congregaciones; IV. Las comunidades y V. Los demás núcleos de población de que se trate esta Ley.

Las Autoridades Agrarias continuaron siendo las mismas que estableció la Ley del 6 de Enero de 1915, excepto los jefes militares; o sea, la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Particulares Ejecutivos.

La Ley de Ejidos duró vigente sólo once meses, fue derogada por el Decreto del 22 de noviembre de 1921, y sus efectos fueron muy defectuosos en relación con el reparto agrario; el trámite era dilatorio, los expedientes tardaban en llegar a la resolución final, hasta entonces, en caso favorable, había posesión definitiva de tierras para los poblados necesitados.

Esta Ley sólo se preocupaba de los ejidos, pues era la inmensa mayoría del pueblo desposeído de tierras quienes exigían su reparto, por eso no encontramos en dicha Ley ninguna preocupación por la pequeña propiedad.

2.1.2 Decreto del 22 de noviembre de 1921

Este decreto de 1921 inició la técnica legislativa material, de acuerdo con el cual, el Poder Legislativo autorizó al Poder Ejecutivo para expedir las leyes.

Bajo la vigencia del Decreto que creó la Bases de la Legislación Agraria, los procedimientos se activaron acelerándose en consecuencia la restitución y dotación de tierras a los pueblos necesitados de ellas y se estableció que este hecho era una necesidad inaplazable para nuestra estabilidad interna.

2.1.3 Reglamento Agrario del 10 de Abril de 1922

Este Reglamento se expidió por Alvaro Obregón, y constó de veintiocho artículos y dos transitorios.

Por primera vez se fijó en la Legislación la extensión por exclusión de la pequeña propiedad, pues en su artículo 14 señaló que “quedan exceptuadas de la dotación de ejidos las siguientes propiedades:

- I. Las que tengan una extensión no mayor de ciento cincuenta hectáreas en terrenos de riego o humedad;
- II. Las que tengan una extensión no mayor de doscientos cincuenta hectáreas en

terrenos de temporal que aprovechen una precipitación pluvial anual abundante regular;

- III. Las que tengan una extensión no mayor de quinientas hectáreas en terrenos de temporal de otras clases;
- IV. Las unidades que por su naturaleza representen una unidad agrícola industrial en explotación; pues en este caso los dueños de la propiedad deberán ceder una superficie igual a las que le corresponderían entregar en terrenos de buena calidad y en el lugar más inmediato posible”.

Su contenido sólo se ocupó del reparto de tierras para constituir ejidos, pero no de los otros aspectos del ejido, ni de la pequeña propiedad, el problema agrario seguía pues sin ser atendido en muchas de sus fases. Otro defecto notorio de este Reglamento Agrario fue permitirles a los Comités Particulares Administrativos atender a la Administración y mejoramiento de los ejidos.

El Reglamento duró vigente cinco años, hasta que lo derogó la Ley Bassol. Durante este periodo se expidieron leyes agrarias importantes, como fueron:

Ley de Bancos Refaccionarios del 29 de septiembre de 1924, Ley de Plagas del 15 de Noviembre de 1924, Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal del 19 de Febrero de 1925, entre otras.

2.1.4 Primera Ley Reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal del 19 de diciembre de 1925

Esta Ley constó de veinticinco artículos y cuatro transitorios; y fue expedida por Plutarco Elías Calles.

Los Comisariados eran mandatarios de los ejidatarios y administradores del ejido. Las tierras ejidales se separarían: el fundo legal, los montes, pastos y arbolado, las parcelas ejidales, parcela para cada escuela y demás que por concepto de utilidad pública deberían separarse.

Lo más importante de este primer intento es que: se estableció la naturaleza inalienable, imprescriptible, inembargable e inajenable de las tierras ejidales, indivisas o parceladas; que creó los Comisariados que substituirían a los Comités Particulares Administrativos, no sólo para que administrarán los ejidos, si no para que los representarán como apoderado legal; además señaló los diversos destinos que tendrían los bienes ejidales y, en consecuencia, como se repartirían las tierras.

2.1.5 Ley de Dotaciones y Restituciones de tierras y aguas del 28 de abril de

1927

El Licenciado Narciso Bassol fue el proyectista de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas que se promulgó el 23 de Abril de 1927 expedida por Plutarco Elías Calles y que constó de ciento noventa y seis artículos y dos transitorios.

Esta Ley inició el cambio en la forma de determinar la capacidad jurídica en materia ejidal y abandonó para siempre el sistema de remitirla, a la categoría política de los poblados.

En cuanto a las autoridades agrarias, estableció claramente que lo serían el Presidente de la República, la Comisión Nacional Agraria, los Gobernadores de los Estados, las Comisiones

Locales Agrarias, las delegaciones de la Comisión Nacional en los Estados y los Comités Particulares Ejecutivos. La forma de determinar los sujetos individuales y colectivos de Derecho Agrario; asimismo el procedimiento agrario se transformó en un verdadero juicio, marcando así una nueva etapa en la Legislación Agraria.

2.1.6 Ley del Patrimonio Ejidal 25 de agosto de 1927

Esta constó de treinta y tres artículos y tres transitorios, y fue expedida por Plutarco Elías Calles. Continuó señalando a quien le correspondía la propiedad o sea los bienes ejidales que indivisos pertenecían en propiedad comunal a la corporación de población, y una vez hecha la repartición de tierras en parcelas, estas pertenecían en dominio a los vecinos del pueblo. Dichos bienes pagarían de ahora en adelante solamente el impuesto predial en las entidades correspondientes. Los derechos estaban sujetos al cultivo constante de las tierras, de tal manera que siguió reiterándose la norma de que su falta de cultivo por más de un año implicaba la pérdida de los mismos.

Esta Ley trataba de constituir un patrimonio para la familia campesina, defendiendo legalmente contra embargos, deudas, negligencia, ignorancia, etc., y susceptible de heredarse entre la familia, sin más condición que trabajar la tierra.

2.1.7 Ley que refunde en la de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, las Reformas y adiciones a la misma contenidas en el decreto del 17 de enero de 1929, expedida el 21 de marzo de 1929.

Esta Ley tuvo ciento treinta y nueve artículos y un único transitorio y fue expedida por Emilio Portes Gil; reiteró los conceptos consagrados por la Ley de Bassol de 1927.

Se siguió utilizando el sistema de determinar los sujetos agrarios colectivos, por el poblado, y los individuos a través de requisitos; sólo es de notarse que en los varones solteros redujo su edad mínima a la edad de 16 años, en tanto que la capacidad de la mujer siguió manteniéndose en su fase original, o sea sólo tuvo capacidad para obtener tierras por las vías dotatorias y restitutoria, cuando era jefe de familia, viuda o soltera.

La ley del 21 de Marzo de 1929 fue reformada por Decreto del 26 de diciembre de 1930 se convirtió en sujetos de Derecho Agrario a los peones acasillados, haciendo justicia. Es en la Legislación de este periodo en que la pequeña propiedad pugna por crecer, defenderse y afianzarse en el medio, al lado de la propiedad ejidal.

2.1.8 Decreto del 23 de diciembre de 1931 que prohibió el amparo en materia agraria.

En la Ley del 6 de Enero de 1915, estableció “ Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los Tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar de la fecha de resoluciones, pues pasado este término, ninguna reclamación será admitida”.

El juicio de amparo se interpuso así en diversos conceptos y así lo encontramos en la Legislación Agraria, su teoría de la definitividad del acto, o sea que el amparo no procedía en materia agraria hasta que no se agotara el recurso ordinario a que se refiere la ley del 6 de Enero de 1915. Sin embargo a partir de este decreto “Los propietarios afectados con

resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado a favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaran, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario ni el extraordinario de amparo. Los afectados con dotación, tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente.”

2.1.9 Decreto del 10 de enero de 1934 que reformó el artículo 27 constitucional

Este Decreto se expidió por Abelardo L. Rodríguez, reformando el artículo 27 constitucional.

Este precepto constitucional, le agregó a la pequeña propiedad las condiciones de ser: a) agrícola, y b) estar en explotación, pero no reglamentó lo que debía de entenderse en uno y otro caso. Otro cambio fue la estructuración de la magistratura agraria, en crear una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de leyes agrarias y de su ejecución. Un Cuerpo Consultivo Agrario y una Comisión Mixta que funcionó en cada Estado, Territorio y Distrito Federal, que tramitaron expedientes agrarios.

2.1.10 Primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos del 22 de marzo de 1934

Este Código Agrario de 1934, fue expedido todavía por Abelardo L. Rodríguez, su aplicación se hará bajo otros periodos presidenciales.

Constó originalmente de 178 artículos y siete transitorios; y se dividió en un título primero de autoridades agrarias, un segundo de disposiciones comunes a las restituciones y dotaciones de tierras y aguas, en el tercer título, la capacidad jurídica comunal e individual y la pequeña propiedad, el título cuarto señaló el procedimiento en materia de dotación de tierras, el título quinto el de dotación de tierras, el título sexto la creación de nuevos centros de población agrícola, el título séptimo el Registro Agrario Nacional, el título octavo el régimen de propiedad agraria, el título noveno trató de las responsabilidades y sanciones, y el título décimo de disposiciones generales.

La autonomía formal o legislativa se consolidó con la expedición de este primer Código Agrario de 1934, la pequeña propiedad se consideró mas ampliamente y legisló aparte para la propiedad ganadera.

2.1.11 Código Agrario del 23 de septiembre de 1940

El Código Agrario de 1940 constó de 334 artículos y seis transitorios y fue expedido por Lázaro Cárdenas.

Distinguió entre autoridades agrarias: el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, Territorios Federales y del Departamento del Distrito Federal, el Jefe del Departamento Agrario, la Secretaria de Agricultura y Fomento, el Jefe de Departamento de Asuntos Indígenas, los ejecutores de las resoluciones agrarias, los Comités Ejecutivos Agrarios y los Comisariados de Bienes Ejidales y Comunales, el Cuerpo Consultivo Agrario, el Secretario General y la Oficialía Mayor, un Delegado cuando menos en cada entidad federativa, las dependencias que complementaron el funcionamiento de las

anteriores, las Comisiones Agrarias Mixtas, las Asambleas Generales de Ejidatarios, los Consejos de Vigilancia Ejidales y de Bienes Comunales, el Banco Nacional de Crédito Ejidal y las demás Instituciones similares que se fundaron. La Comisión Agraria Mixta se convirtió en el órgano consultivo en primera instancia.

Inició también la distinción entre parcela y unidad individual de dotación, así distinguió entre el ejido agrícola, el ganadero y forestal, los comerciantes y los industriales.

Otro tema interesante de este Código, fue que las comunidades agrarias obtuvieron sus bienes a través de la restitución, por lo cual las tierras siguieron el régimen señalado en sus títulos primordiales de propiedad, pudieron solicitar su cambio al régimen ejidal. El régimen de explotación de bienes ejidales, pudo ser de tipo individual o de tipo colectivo.

2.1.12 Código Agrario del 30 de diciembre de 1942.

Fue expedido el 30 de diciembre de 1942 por el general Manuel Ávila Camacho, constó originalmente de 362 artículos y cinco transitorios, duró vigente hasta 1971.

Distinguió entre: a) autoridades agrarias; b) órganos agrarios; y c) órganos ejidales.

En este código se incluyeron también las atribuciones correspondientes a todas las autoridades y órganos citados así como el régimen de explotación continuó igual .

2.1.13 Decreto que reformó el artículo 27 constitucional del 30 de diciembre de 1946. El juicio de amparo en materia agraria.

La reforma se refirió solamente a los auténticos pequeños propietarios para efectos de

amparo en función de lo señalado por el artículo 27 constitucional.

La fracción XV del artículo 27 constitucional señaló a la pequeña propiedad agrícola como “la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalencias en otras clases de tierras en explotación” y la pequeña propiedad ganadera como “ la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor... de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos”.

2.1.14 Ley Federal de la Reforma Agraria del 16 de marzo de 1971

Los temas básicos de la Ley Federal de Reforma Agraria del 16 de Marzo de 1971, son siete a saber:

Autoridades agrarias; el ejido; organización económica del ejido; redistribución de la propiedad agraria; procedimientos agrarios; registro y planeación agraria; y responsabilidades.

Permaneció con la categoría de órgano el Cuerpo Consultivo Agrario. Pero la innovación fundamental estribó en que las Comisiones Agrarias Mixtas se convirtieron en un órgano de primera instancia para asuntos interejidales, con la finalidad de descentralizar la justicia agraria y de que los campesinos dirimieran sus controversias en sus diferentes localidades, sin que se requieran legalmente de su desplazamiento hasta las Oficinas Centrales del antes Departamento Agrario, hoy Secretaria de la Reforma Agraria.

Una innovación importante fue instituir como nuevo bien del ejido, la unidad agrícola industrial para las mujeres del núcleo agrario, mayores de 16 años, que no sean ejidatarias; en la acción de ampliación, la capacidad del núcleo solicitante se redujo de veinte

individuos capacitados a diez.

La Ley Federal de la Reforma Agraria, estableció que la propiedad agrícola o ganadera para conservar su calidad de inafectable, no podrá permanecer sin explotación por más de dos años consecutivos.

2.2 Surgimiento de la Nueva Ley Agraria.

Para 1992 el campo Mexicano marcado por constantes luchas que han definido nuestro rumbo a través de la historia, desde siempre y siendo un sector fundamental para el desarrollo económico del país el sector primario, necesitó realizar un cambio profundo y de una vez a fin de intentar enderezar el rumbo que hace tiempo se ha perdido pues los niveles de producción y de bienestar social han sido por mucho insuficientes para el desarrollo sano, se planteó la modernización de las estructuras económicas y jurídicas de este sector como pieza importante para superar el atraso en que se encuentra. En este contexto la Reforma Agraria en México ha sido un proceso dinámico que ha transitado por diversas etapas de acuerdo a la época y las condiciones socio-políticas en su inicio bajo el marco de un país devastado por la revolución mexicana atendió a los sin tierra con la entrega de la misma, hoy a fin de siglo la reforma ha dado un cambio sustancial dando fin al reparto agrario y partiendo hacia nuevos horizontes a partir de la certeza y seguridad de la tenencia de la tierra, tendiente a una capitalización del campo y hacia el libre tránsito sobre los derechos de la tierra, con una protección especial para las comunidades y derechos sobre las tierras de uso común.

El ordenamiento jurídico vigente hasta 1992 se cumplía de manera limitada y distorsionada.

En efecto la falta de tierras afectables impedía cumplir la obligación de entregar tierras a los solicitantes y generaba además incertidumbre, temores e inestabilidad entre los poseedores ya fueran ejidatarios o pequeños propietarios, en contra de lo establecido por la ley las tierras ejidales se vendían, rentaban o traspasaban, el campo se descapitalizaba cada vez mas aumentando la miseria, baja productividad, emigración y sobreexplotación de los recursos naturales que a la postre redundaría en la demanda de los campesinos de libertad y justicia.

Mucho se ha hablado de lo agotado que se encontraba el modelo existente de 1917 a 1992 lo cierto es por muchas razones no podía sostenerse el mismo modelo por más tiempo, era urgente un cambio y los argumentos de peso se establecieron en el documento presidencial de los 10 puntos para dar libertad y justicia al campo mexicano (ver 23).

2.2 1 Decreto por el que se reformó el artículo 27 Constitucional de fecha 6 de enero de 1992

El nuevo artículo 27 constitucional causó gran revuelo durante la iniciativa presidencial. Surgieron diferentes posturas unas en contra y otras a favor; sin embargo, luego de la discusión de que fue objeto finalmente el 4 de enero de 1992, se anunció que la iniciativa para reformar el artículo 27 constitucional fue aprobada por los 31 congresos estatales, ya antes había sido discutida y aprobada por la Cámara de Diputados y la de Senadores, la publicación de las modificaciones a este artículo fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992.

Las reformas se pueden resumir en lo siguiente:

- Se acaba el reparto agrario.
- Se prohíbe expresamente el Latifundio.
- Se establece la creación de los Tribunales Agrarios como órganos dotados de plena autonomía para la administración de justicia agraria.
- Reconocimiento explícito de la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales al elevarlas a rango constitucional como regímenes de propiedad, paso fundamental para eliminar el paternalismo.
- Seguridad plena a las tres formas de propiedad rural.
- Reconocimiento de los sujetos de derecho agrario.
- Posibilidades de formar sociedades civiles o mercantiles propietarias de tierras.
- La libertad para asociarse en diferentes figuras jurídicas para la producción rural.

2.2.2 Ley Agraria del 26 de febrero de 1992.

Es a partir de las modificaciones al artículo 27 constitucional que surge La Ley Agraria, mediante el decreto de fecha 23 de febrero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992; reformada y adicionada mediante decreto de fecha 7 de julio de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de julio de 1993, ordenamiento que está vigente hasta nuestros días. A partir de ésta por consecuencia surgieron nuevos reglamentos

Además de lo que establece explícitamente el artículo 27 de 1992, la Ley Agraria establece nuevas relaciones con los campesinos: la transformación del Registro Agrario Nacional como órgano desconcentrado, Comisariados Ejidales y Consejos de Vigilancia dejan de ser

Autoridades, se establece la libertad para la delimitación y destino de las tierras ejidales y comunales que se ve materializada en el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede), el reconocimiento de posesionarios, la prescripción de tierras ejidales, se establece la libertad de asociación, el arrendamiento de la parcela es permitido, de igual forma la aparcería o mediería, los contratos de usufructo, se permite también la enajenación de derechos parcelarios y comunes, la adopción del dominio pleno en tierras ejidales, la aportación de tierras de las tres formas de propiedad (ejidal, comunal y privada) a sociedades civiles o mercantiles propietarias de tierras. Estas que son las más relevantes y es el nuevo panorama que se presenta en el campo mexicano a partir de la vigencia de la Ley Agraria

3. Las Reformas al Artículo 27 Constitucional en 1992 marco para la nueva Institucionalidad Agraria.

Las reformas al artículo 27 Constitucional y la emisión de la Ley Reglamentaria en materia agraria, así como diversos Reglamentos son quienes le dan una nueva dimensión a las instituciones encargadas de atender la cuestión agraria por un lado tenemos a una Secretaría de la Reforma Agraria adelgazada en funciones y personal, a un Registro Agrario Nacional que se desconcentra, a los Tribunales Agrarios a quienes se les dota de plena Autonomía, a un FIFONAFE que no obstante fue creado en la Ley Anterior se convierte ahora en una vía para llevar programas de apoyo económico a zonas rurales, desde luego una de los más grandes atinos es la creación de lo que se ha denominado como el “Ombudman” en materia agraria: la Procuraduría Agraria, no como una autoridad sino como una institución de servicio social y defensora de los derechos de los campesinos.

3.1 Fundamento Legal, Naturaleza Jurídica y Atribuciones de la SRA.

La Secretaría de la Reforma Agraria tiene su fundamento legal en lo establecido en:

- Artículo 27 constitucional.
- Artículo 90 constitucional.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones que expresamente la encomienda la Ley Agraria, la Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal y otras leyes, así como reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Entre las atribuciones que expresamente la Ley Agraria encomienda a la Secretaría de la Reforma Agraria se encuentran las siguientes:

“Artículo 47.- Dentro de un mismo ejido, ningún ejidatario podrá ser titular de derechos parcelarios sobre una extensión mayor que la equivalente al cinco por ciento de las tierras ejidales, ni más superficie que la equivalente a la propiedad para efectos de cómputo, las tierras ejidales y de dominio pleno serán acumulables.

La Secretaría de la Reforma Agraria, previa audiencia, ordenará al ejidatario de que se trate, la enajenación de los excedentes dentro de un plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si el ejidatario no hubiere enajenado en el plazo indicado, la Secretaría fraccionará, en su caso los excedentes y enajenará los derechos correspondientes al mejor postor entre los miembros del núcleo de población, respetando en todo caso los derechos de preferencia señalados en el artículo 80 de esta Ley.”

“Artículo 94.-La expropiación deberá tramitarse ante la Secretaría de Reforma Agraria....”

En lo relativo a las sociedades propietaria de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, se establece:

“Artículo 132.-Cuando una sociedad rebase los límites a la extensión permitidos por ésta ley, la Secretaría de Reforma Agraria, previa audiencia, ordenará a la sociedad que en el plazo de un año fraccione, en su caso enajene los excedentes o regularice su situación. Si transcurrido el plazo la sociedad no lo hubiere hecho, la dependencia seleccionará discrecionalmente las tierras que deban ser enajenadas y notificará a la autoridad estatal correspondiente para que aplique el procedimiento a que se refiere el artículo 124.”

Además se incluye como cabeza del sector agrario y la Ley Agraria en los Transitorios le confiere facultades para la conclusión del rezago agrario a efecto de poner los expedientes en estado de resolución, posteriormente en un intento por mantener algunas funciones se modifica el Reglamento Interno de la SRA que crea además el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) con algunas de las funciones que desempeñaba ya la Procuraduría Agraria, el INDA sin embargo, dejó de funcionar ya que realizaba actividades en duplicidad de funciones. Existen además otras funciones que se consideran de menor trascendencia para el desarrollo de esta memoria por lo que solo es de mencionar que algunas otras funciones se contemplan en el reglamento de la Ley en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural (Expropiaciones, Terrenos Nacionales entre otros).

3.2 Fundamento Legal, Naturaleza Jurídica y Atribuciones Del FIFONAFE.

Artículo 27 Constitucional

Ley Agraria

El fideicomiso Fondo Nacional del Fomento Ejidal (FIFONAFE), es un Fideicomiso público creado por la LFRA (Ley Federal de la Reforma Agraria), para manejar los fondos comunes ejidales, los cuales se aplican a los trabajos de conservación de los suelos, aprovechamiento de las aguas, adquisición de maquinaria y todos los demás encaminados al desarrollo de los ejidos (LFRA art. 164-170 actualmente derogada)

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE), capta, administra y entrega a los núcleos agrarios los recursos que éstos destinen al establecimiento de sus fondos comunes, en especial los derivados del pago de

indemnizaciones por expropiaciones. También ejerce la reversión de tierras ejidales y comunales que fueron expropiadas y en donde no se cumplió con la causa de utilidad pública. Desde septiembre de 1995 opera el Programa de la Mujer Campesina, que otorga crédito a los grupos de mujeres de las zonas rurales que desean llevar a cabo proyectos productivos rentables, además para el Programa PISO sirve como una Institución puente en la obtención de créditos para la constitución de Sociedades Inmobiliarias Ejidales.

3.3 Fundamento Legal, Naturaleza Jurídica y Atribuciones Del TUA.

- Los Tribunales Unitarios Agrarios, tienen también su sustento legal en la fracción XIX del artículo 27 Constitucional
- Ley Agraria
- Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios
- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios

Su naturaleza jurídica establece que los Tribunales Agrarios son órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a lo que corresponde la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional.

Sus atribuciones se encuentran contenidas en el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Artículo 18.- Los Tribunales Unitarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias que les planteen en relación a las tierras ubicadas dentro de la jurisdicción, conforme a la competencia que les confiere este artículo.

Los Tribunales Unitarios Agrarios serán competentes para conocer:

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

Existe también el Tribunal Superior Agrario ante quien en lo fundamental se tratan los asuntos relativos a dotación y ampliación de ejidos, así como los recursos de revisión sobre algunas sentencias emitidas por los Tribunales Unitarios Agrarios.

3.4 Fundamento Legal, Naturaleza Jurídica y Atribuciones del RAN.

Artículo 27 Constitucional fracción XVII

Ley Agraria (ART.148-156)

Reglamento Interior del RAN

El Registro Agrario Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, encargado del control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental, en el que se inscribirán los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal. El Registro tendrá además una sección especial para las inscripciones correspondientes a la propiedad de sociedades.

Las inscripciones en el Registro Nacional y las constancias que de ellas se expidan harán prueba plena en juicio y fuera de él. El Registro Nacional será público y cualquier persona podrá obtener información sobre sus asientos e inscripciones y obtener a sus costas las copias que solicite

Entre sus principales atribuciones figuran las siguientes:

- Garantizar el carácter público de la información que tiene en su poder y proporcionar a quien lo solicite.
- Coadyuvar en la impartición de justicia mediante la expedición de constancias sobre las inscripciones que forman parte de su protocolo, las que harán prueba plena en los juicios correspondientes.

- Prestar asistencia técnica a los ejidos y comunidades que quieran llevar a cabo la delimitación de sus tierras, así como el fraccionamiento y enajenación de superficies que rebasen los límites para la pequeña propiedad.
- Llevar el registro y control de la tenencia de tierra ejidal y comunal

La Ley Agraria en el artículo 152 establece que asuntos deben inscribirse en el, además de los que expresa su Reglamento Interno.

4. La Procuraduría Agraria como una Institución al Servicio Social de los campesinos

4.1 Fundamento Legal, Naturaleza Jurídica y Atribuciones de la Procuraduría Agraria.

- La Procuraduría Agraria tiene su fundamento legal en la fracción XIX del artículo 27 constitucional.
- Ley Agraria.
- Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

La Ley Agraria define a la Procuraduría Agraria en su artículo 134, como un Organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios sectorizado de la Secretaría de la Reforma Agraria, con funciones de servicio social y esta encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros sucesores de ejidatarios y comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios avocindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la presente Ley y su reglamento correspondiente cuando así se lo soliciten, o de oficio en los términos de la Ley.

El artículo 136 del ordenamiento legal en cita otorga a la Procuraduría las atribuciones siguientes:

- I.- Coadyuvar y en su caso representar a las personas a que se refiere el artículo anterior, en asuntos y ante autoridades agrarias;

II.- Asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por las personas a que se refiere el artículo anterior en sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de ésta ley;

III.- Promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas a que se refiere el artículo anterior en casos controvertidos a que se relacionen con la normatividad agraria;

IV.- Prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes;

V.- Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo;

VI.- Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidad de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria;

VII.- Ejercer, con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos;

VIII.- Investigar y denunciar los casos en que se presume la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente;

IX.- Asesorar y representar, en su caso, a las personas a que se refiere el artículo anterior en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales que corresponda;

X.- Denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, los derechos que lleguen a su conocimiento y que puedan constituir infracciones o faltas

administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre las irregularidades en que, en su caso, incurra el comisariado ejidal y que le deberá presentar el comité de vigilancia.

XI.- Además de las que se establecen en el **Reglamento Interno de la Procuraduría**

Agraria:

Artículo 1. Este Reglamento tiene por objeto determinar la estructura y establecer las bases de organización y funcionamiento de la Procuraduría Agraria.

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

Artículo 4. La Procuraduría promoverá la pronta, expedita y eficaz administración de la justicia agraria, tendiente a garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal, en terrenos nacionales, las colonias agrícolas y ganaderas y en la propiedad privada rural.

Asimismo, llevará a cabo acciones orientadas a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, a consolidar los núcleos de población agrarios y proteger los derechos que la Ley otorga a los sujetos agrarios, asegurando su pleno ejercicio. Para tal efecto, proporcionará servicios de representación y gestoría administrativa y judicial, así como de información, orientación y asistencia que se requieran.

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

- I. Proponer la política nacional para garantizar y defender los derechos agrarios, así como la relativa a los derechos humanos que pudieran incidir en materia agraria:

- II. Asesorar a los sujetos agrarios a la realización de los contratos, convenios o cualquier otro acto jurídico que se celebren entre sí o con terceros en materia agraria;
- III. Coadyuvar y, en su caso, representar a los sujetos agrarios en asuntos y ante autoridades agrarias;
- IV. Promover y procurar la conciliación de intereses de los sujetos agrarios, en las materias reguladas por la Ley, con vía preferente para la solución de conflictos;
- V. Actuar como árbitro en los casos en que las partes no lleguen a un avenimiento y designen a la Institución con ese carácter;
- VI. Orientar a los sujetos agrarios y, en su caso gestionar a su nombre ante las instituciones públicas competentes, la obtención de permisos, concesiones, licencias o autorizaciones administrativas necesarias para la explotación o aprovechamiento de las tierras, bosques, aguas o cualquier otro recurso;
- VII. Asesorar y representar a los sujetos agrarios ante las autoridades administrativas o jurisdiccionales, a fin de obtener la regularización de la tenencia de la tierra y la certificación y titulación de sus derechos;
- VIII. Promover la defensa de los derechos y salvaguardar la integridad de las tierras de los pueblos indígenas;
- IX. Hacer del conocimiento de la autoridad competente:
 - a) La violación de las leyes agrarias que, en ejercicio de sus actividades, cometan las autoridades;

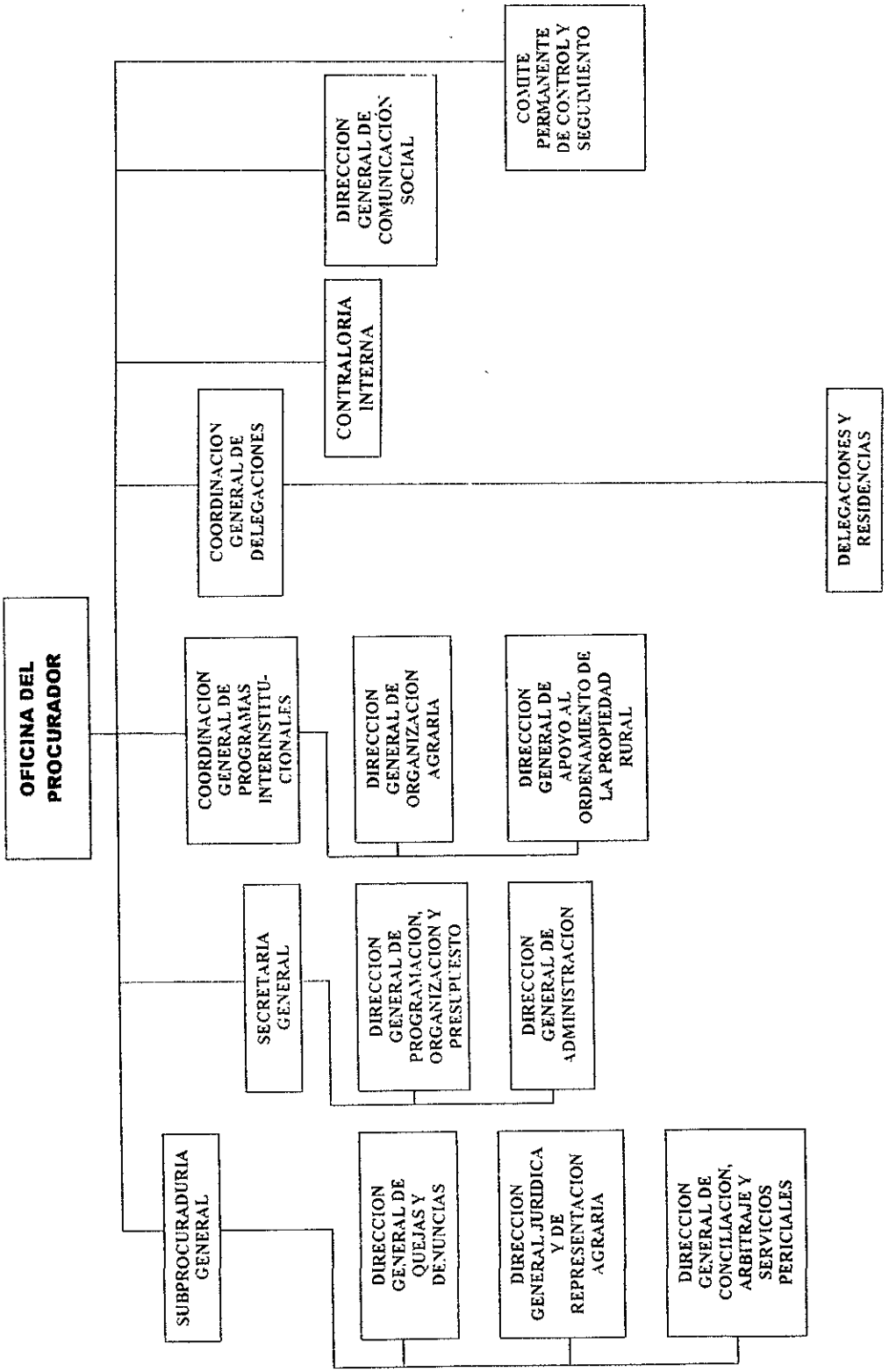
- b) El incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los Servidores Públicos del Sector Agrario, así como de los encargados de la impartición de la justicia agraria.
 - c) Los casos en que se presume la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, conforme a las disposiciones reglamentarias correspondientes, y
 - d) Los hechos que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en materia agraria.
- X Formular las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, respecto de los hechos que pudieran ser constitutivos de delitos, relacionados con la materia agraria, especialmente aquellos que se refieren a irregularidades cometidas por los órganos de representación y vigilancia, de los núcleos de población agrarios.
- XI. Ejercer, con el auxilio y la participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia, con el objeto de defender los derechos agrarios:
- XII. Instaurar el procedimiento correspondiente, cuando las autoridades o servidores públicos incurran en violación de la legislación agraria en perjuicio de los sujetos agrarios y, en su caso, emitir los acuerdos y recomendaciones, en la forma y términos que prevé el Capítulo IX de este Reglamento;
- XIII. Realizar servicios periciales de auditoría, en materia de administración de fondos comunes de los núcleos de población agrarios, a petición de las asambleas o consejos de vigilancia;
- XIV. Convocar a asambleas de los núcleos de población agrarios y de las formas asociativas, conforme a lo previsto en las leyes aplicables y sus reglamentos;

- XV. Ser garante de la legalidad en a las asambleas de los núcleos de población agrarios y de las formas asociativas, conforme al lo previsto en las leyes aplicables y sus reglamentos;
- XVI. Emitir opinión en los términos de los artículos 75, fracción II y 100 de la Ley, sobre proyectos de desarrollo y de escritura social para la constitución de sociedades con aportación de tierras ejidales o comunales, así como designar a los comisarios en el caso en que se refiere la fracción V del citado artículo 75;
- XVII. Vigilar, en los casos de liquidación de sociedades a que se refieren los artículos 75 y 100 de la Ley, que se respete el derecho de preferencia del núcleo de población ejidal o comunal y de los ejidatarios y comuneros, para recibir tierra en pago de los que le corresponda en el haber social y las demás que la Ley y otros ordenamientos le confieran.

Artículo 6. La Procuraduría establecerá la coordinación necesaria con las autoridades federales, estatales, municipales, asimismo, promoverá la participación de los sectores social y privado a través de la concertación. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal proporcionarán a la Procuraduría la documentación e informes que le solicite para el desempeño de sus funciones.

Artículo 7. La Procuraduría planeará y conducirá sus actividades con base en las políticas que establezca el Presidente de la República, para el logro de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas a su cargo.

Artículo 8. Para el ejercicio de sus facultades, la Procuraduría estará a cargo de un *Procurador Agrario* y contará con unidades administrativas y técnicas (ver cuadro 1):



Asimismo, la Procuraduría podrá contar con Subprocuradurías para el conocimiento y atención de asuntos que por su trascendencia, interés y características así lo ameriten y con direcciones de área, subdirecciones, jefaturas de departamento y de oficina, Abogados y Visitadores Agrarios, y demás personal técnico y administrativo que determine el Procurador, con base en el presupuesto.

Artículo 9. Los servidores públicos que presten sus servicios a la Procuraduría estarán sujetos al régimen establecido en el apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a su Ley Reglamentaria y al Estatuto del Servicio Profesional Agrario.

Artículo 10. El patrimonio de la Procuraduría estará integrado por:

- I. Los bienes y recursos que directamente le asigne el Gobierno Federal;
- II. Los bienes y recursos que le aporten las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las autoridades estatales y municipales, y
- III. Los ingresos y bienes que adquiera por cualquier otro título legal.

Es importante señalar que la base fundamental del éxito del cumplimiento de los programas de la Procuraduría Agraria depende de toda la estructura pero fundamentalmente de los profesionistas que están en contacto directo con los campesinos y estos son los Visitadores Agrarios.

La Delegación de la Procuraduría Agraria cuenta con 6 residencias distribuidas en el territorio mexiquense, siendo las Residencias de Toluca, Naucalpan, Atlacomulco, Valle de Bravo, Tenancingo y Texcoco, atendiendo cada una de ellas en un territorio determinado, contando para el desarrollo de sus funciones con un Jefe de Residencia y el número de

visitadores y Abogados agrarios acorde a sus necesidades, además en la estructura Delegacional se cuenta con un Delegado quien es el Titular en el Estado, tres Subdelegados (Operativo, Jurídico y de Programas Especiales) y cuatro Jefes de Departamento (Operativo, Administrativo, Jurídico y de Programas Especiales), desde luego se cuenta con dos becarios campesinos por Visitador Agrario, además del personal administrativo.

5. El PROCEDE como programa base de la nueva cultura agraria

5.1 El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares

PROCEDE

Objetivo: Dar certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, mediante la entrega de los certificados parcelarios y/o los certificados de derechos sobre tierras de uso común o ambos, según sea el caso, así como la entrega de títulos de los solares en favor de cada uno de los individuos con derechos que integran el ejido. En este programa participan varias Instituciones, entre las que destacan la Procuraduría Agraria (PA), Registro Agrario Nacional (RAN) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); colaboran además en la coordinación, normatividad y operación del programa: la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). En términos generales, la participación de las instituciones en el Programa de Certificación de Derechos Ejidales, es la siguiente:

***Procuraduría Agraria (PA)**

Quien tiene la importante función de promover la ejecución del PROCEDE en los ejidos, garantizando la observancia de los derechos de los núcleos de población ejidal y de los ejidatarios, poseionarios y avocindados.

***Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)**

Realiza los trabajos técnico-operativos para la identificación, ubicación geográfica precisa y medición de los linderos y superficies de las tierras ejidales.

***Registro Agrario Nacional (RAN)**

Formaliza la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y comunal mediante el registro, control y expedición de los certificados y títulos correspondientes, garantizando seguridad documental.

***Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)**

Propone acciones institucionales, orientadas a la regularización de la tenencia de las tierras ejidales y comunales, coadyuva además en la aportación de información documental sobre los núcleos agrarios

***Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR)**

Coadyuvar con el desarrollo del PROCEDE y promueve la observancia de normas y procedimientos en materia de aguas, bosques y selvas.

***Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)**

Emite las normas técnicas para la localización, deslinde y fraccionamiento de la zona de urbanización de los ejidos y comunidades, su reserva de crecimiento, así como vigilar el cumplimiento de aquellas.

Ventajas del programa:

- Se regulariza y actualiza la tenencia de la tierra de ejidatarios, poseionarios o avicinados, así como la seguridad en los derechos agrarios que detentan y con ello se cuenta con los elementos necesarios para detonar el desarrollo, tomando como premisa principal la organización social para que de manera real se capitalice el campo. Se realiza un recorrido perimetral y se mide a partir de la ubicación física y reconocimiento de los límites que definen mutuamente ambas partes, con lo que se actualizan las colindancias y se superan los conflictos que pueden haber existido durante mucho tiempo.
- Cada ejidatario o poseionario tendrá un documento donde se señalan los límites de su parcela ejidal, evitando con ello en los sucesivos conflictos interparcelarios.
- Además cada ejido tiene un plano actualizado donde se señalan la colindancias tanto al exterior como al interior del ejido.
- Acto continuo hay un fortalecimiento de los derechos de los ejidatarios sobre su parcela a través de la obtención de manera gratuita de los documentos que dan seguridad jurídica a la tenencia de la tierra ejidal y que garantizan el ejercicio con libertad de los derechos de uso o transmisión de manera transparente de acuerdo a los procedimientos señalados en la Ley Agraria. La obtención de un padrón de ejidatarios actualizado y más exacto al incluir los derechos que sobre las tierras le corresponden a cada uno de los sujetos agrarios.

Todo ello con estricto apego a la Ley y a la decisión democrática de los ejidos a través de sus asambleas ejidales.

Así pues los beneficios directos son:

- Para los ejidatarios: Certificados parcelarios y de derechos sobre tierras de uso común y títulos de solar urbano en su caso.
- Para los Posesionarios: Su reconocimiento legal y la entrega de certificados parcelarios.
- Para los avecindados: Su reconocimiento legal y la entrega de títulos de solar urbano.
- Para el ejido o comunidad: Los Planos generales e Internos, además de los de las áreas de uso común y asentamiento humano si es el caso.

Desventajas del programa:

- El programa fundamentalmente no presenta desventajas excepto que para los óptimos resultados es fundamental que sé de una participación activa de todos y cada uno de los ejidatarios, posesionarios y avecindados durante en la etapa que les corresponda: entregando de manera oportuna la documentación: ya realizado el deslinde con sus colindantes de parcela y actividades de estacado, así como verificar la medición de sus parcelas, estando presente en cada una de las asambleas que contempla el programa.
- Es importante señalar que con este programa no se cambia el régimen de tenencia; es decir, el ejido no transforma automáticamente su origen social en propiedad privada, más bien se fortalece el origen social al dar la seguridad documental al interior del mismo a todos los sujetos que la asamblea reconozca.
- A medida que el tiempo transcurre los costos en el programa se elevan dados por varias circunstancias entre otras que al irse armando el mosaico ejidal es necesario verificar que el rompecabezas que se esta armando empalme perfectamente, lo cual requiere de

mayor inversión en tiempo y personal técnico, que los ejidos que quedan son los de mayor extensión y con mayor problemática, además de presentar un mayor fraccionamiento en promedio que los ejidos ya certificados.

5.2 ¿Por qué es el PROCEDE la base de la nueva cultura agraria?

- La nueva Ley Agraria fue formada bajo el concepto de “*dar libertad y justicia al campo mexicano*” y se cifie a puntos relevantes de la iniciativa presidencial (ver 4, 5, 21) y los sobresalientes son:
- La Protección al ejido. Pues la propiedad ejidal y comunal se eleva a rango constitucional, con lo que tiene personalidad jurídica, dominio sobre sus recursos y la libertad para poder administrarlos. En este mismo tono el ejido puede reconocer libremente por asamblea el parcelamiento económico o de hecho sobre las parcelas a cada uno de sus ejidatarios, poseionarios o terceros, y para ello estamos hablando del PROCEDE.
- La libertad para decidir en todo momento sin la tutela del gobierno; ya que en muchas ocasiones no hace sino entorpecer o tergiversar las decisiones de los núcleos, así es como primero se verán sus necesidades para después solicitar el apoyo de acuerdo a los derechos que les corresponden y que soliciten, por ello PROCEDE es un programa voluntario (que sin embargo tiene tiempo perentorio) y en el cual las instituciones de gobierno que participan lo hacen mediante la promoción, el asesoramiento y el apoyo técnico-documental, dejando la decisión libre a las asambleas de ejidatarios.

- La reforma permite que los campesinos sean sujetos y no objetos del cambio, al haber concluido el PROCEDA los ejidatarios pueden libremente si la asamblea les autoriza el dominio pleno sobre sus parcelas (esto es el régimen de propiedad privada), para ello hablaremos que a ocho años de la ley vigente menos del 3% de los ejidos han realizado asamblea de adopción de dominio pleno, pues están previendo que cuando el ejido lo hace es porque va a participar de un negocio que les dejara mejores frutos que si la tierra sigue siendo ejidal. Desde luego una vez que la tierra deja de ser social y se convierte en privada por este simple hecho adquiere valor pues automáticamente compete en igualdad de circunstancias en el mercado de tierras.
- La reforma revierte el minifundio y evita el latifundio, durante el desarrollo del multicitado programa se observa si algún ejidatario ha acaparado tierras en más de lo permitido por la Ley y que dicho sea de paso casi no hay por el contrario se ha observado que en este estado como en muchos otros se ha pulverizado la tierra pues al no existir documento alguno que señale medidas y colindancias se ha dado el fraccionamiento excesivo, a partir del reconocimiento de la superficie en lo individual se presume que dicho proceso se revertirá y que la tierra tendera a concentrarse en menos manos sin llegar a los grandes latifundios, pues La Ley claramente lo prohíbe.
- La reforma promueve la capitalización del campo, al otorgar documentos que garantizan la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, serán factibles y equitativas desde el punto de vista legal todos los contratos (que cabe decir se venían dando desde hace tiempo en forma ilegal), como son, la mediería, la aparcería, y hasta la más compleja agricultura por contrato, por tal circunstancia es un elemento para alentar el

financiamiento y capitalización del campo, sin embargo dadas las condiciones económicas actuales se prevé que esto suceda a mediano y largo plazo.

- Es de señalarse que la aceptación de la nueva cultura agraria no fue inmediata en casi la totalidad de los núcleos agrarios del estado de México, en parte por ser una iniciativa del gobierno, además de la influencia lograda por parte del personal de las promotorías agrarias en las decisiones de los ejidos y comunidades que hasta antes de las reformas a la Ley Agraria eran quien asesoraba a los ejidatarios y que a merced de la nueva Ley veían desaparecer su fuente de trabajo, sumado a lo anterior es importante reconocer que la Procuraduría Agraria fue formada por personal cuyo perfil multidisciplinario exigía de gente joven y profesionalista y que por lo mismo carecía de la experiencia, que no de entusiasmo, fue de esta forma que en el marco del respeto a la autonomía de los ejidos y comunidades, paulatinamente se logró que esta desconfianza, se transformara en lo contrario, consolidándose la Procuraduría Agraria como Institución fuerte.
- Por todo lo antes expuesto claramente se explica el porque se menciona al PROCDE como la base y el motor de la nueva cultura agraria para el campo mexicano, pues la propia Ley Agraria y todo lo que de ella emana esta hecha para los núcleos agrarios donde ha concluido el Programa de Certificación.

5.3 Procedimiento General Operativo.

El procedimiento general operativo del Procde tiene como objetivo principal marcar los lineamientos básicos a los cuales deberán ajustarse las fases operativas del mismo y estos

comprenden siete etapas, de las cuales en cinco de ellas la Procuraduría Agraria es parte fundamental, a continuación a manera descriptiva se señalan las actividades del mismo y mas adelante a manera de flujograma:

5.3.1 Coordinación y Concertación

La coordinación y concertación es la primera acción básica del Programa y el contacto inicial de la Procuraduría Agraria con las autoridades de cada municipio. Las actividades a desarrollar durante esta etapa son las siguientes:

- I.- Reunión con autoridades municipales.
- II.- Reunión con órganos ejidales y organizaciones campesinas.
- III.- Reunión con representantes de instituciones públicas
- IV.- Elaboración del diagnostico municipal.

I. Reunión con autoridades municipales.

En apego con lo que se dicta el artículo 3 de la Ley Agraria, se promueve y realiza una reunión de presentación e información con las autoridades en cada municipio. Para lo cual el punto de partida es el Presidente Municipal

Durante esta reunión se aborda la siguiente temática:

- a) Información sobre las funciones y atribuciones de la Procuraduría Agraria.
- b) Presentación de los objetivos, instituciones participantes y procedimiento operativo del Programa.
- c) Solicitud de información y de los apoyos necesarios para el adecuado desarrollo de trabajo en el municipio, tales como: espacios para oficinas, mobiliario y

equipo, vehículos o transporte para acudir a los ejidos, guías y traductores, en los casos que se requiera

- d) Solicitud para promover y convocar a reuniones con órganos ejidales, organizaciones campesinas e instituciones públicas, para realizar trabajos de información y sensibilización sobre el Programa.

II Reunión con órganos ejidales y organizaciones campesinas

Esta reunión tiene como objetivo dar a conocer en forma general las acciones del Programa. Su importancia radica en congregar a los órganos ejidales y organizaciones campesinas en un acto general que les permita sensibilizarse hacia el Programa, lo cual facilita la ejecución de las actividades en los núcleos ejidales.

Y la reunión se desarrolla de manera similar a lo antes señalado con la siguiente variante:

- Elaboración de calendario de visitas a los ejidos para entrevistas con el Comisariado Ejidal, el Consejo de Vigilancia, los líderes formales e informales y el levantamiento del cuestionario ejidal.
- Coordinación de acciones para la difusión del Programa en los ejidos del municipio.
- Solicitud a los órganos ejidales para que lleven a cabo la promoción del Programa en sus núcleos a través de reuniones informativas y sensibilización

III Reunión con representantes de instituciones públicas

Esta sólo se realizan en los municipios donde existan oficinas regionales de las instituciones del sector agropecuario o afines al Programa y que pueden apoyar la ejecución del Programa, por ejemplo:

SRA

SAGAR Distrito de Desarrollo Rural

SEDESOL Coordinación Regional

INI Centro Coordinador Indigenista

SEDAGRO Delegaciones Regionales

Durante esta reunión considera, además de los puntos a) y b) señalados para la reunión con autoridades municipales (tratado con anterioridad) lo siguiente:

- Solicitud de información y apoyos para la realización del Programa en sus ámbitos de competencia.

IV Elaboración del diagnóstico municipal

El diagnóstico tiene la finalidad de proporcionar a la Procuraduría Agraria, el conocimiento general de la condición de los ejidos existentes en el municipio. Este diagnóstico se integra con la información de las respectivas reuniones celebradas; es decir, la proporcionada por las autoridades municipales y/o los líderes de organizaciones campesinas y/o los representantes de instituciones públicas.

Recabada la información necesaria, se organiza y analiza a fin de elaborar un informe general que refleje la situación del municipio general que refleje la situación del municipio respecto a la cuestión agraria y particularmente a la ejidal. Las variables a tomar en cuenta para recopilar la información y elaborar dicho informe, son las siguientes:

- Ubicación geográfica del municipio.
- Número de ejidos y localización.
- Superficie y población ejidales.

- Vías de comunicación y transporte.
- Actividades económicas.
- Formas de organización y participación ejidal.
- Rezago Agrario.
- Conflictos.

5.3.2 Información y sensibilización en el ejido.

De acuerdo con el calendario de visitas a los ejidos, asiste a ellos el Visitador Agrario con el Becario Campesino para entrevistarse con los representantes de los órganos ejidales, líderes formales e informales, ejidatarios y habitantes del núcleo ejidal en general. Durante ésta etapa, el objetivo es conocer las condiciones de organización en que se encuentra el núcleo, para que en función de ello se determine la viabilidad de su participación en el Programa. De esta manera, las actividades a desarrollar son las siguientes:

- I Información y sensibilización con el Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia, así como aplicación del cuestionario ejidal.
- II. Información y sensibilización a grupos ejidatarios y líderes formales e informales.
- III. Elaboración del diagnóstico ejidal
- IV. Solicitud de convocatoria para la Asamblea de información y anuencia del Programa

I. Reunión de información y sensibilización con el Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia y aplicación del cuestionario ejidal.

La reunión con el Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia, es con el fin analizar las condiciones que existen en el ejido para llevar a cabo las acciones del Programa. Con esta primera reunión, se inicia formalmente el Programa y en esta se realiza el levantamiento del cuestionario ejidal, que sirve como insumo para la conformación del diagnóstico. Durante esta reunión se abordan los puntos a) y b) que se trataron en las reuniones con autoridades municipales. Para cumplir con el objetivo de esta reunión considera también los siguientes puntos:

- Solicitud a los representantes ejidales de la carpeta básica del ejido, la lista nominal de ejidatarios, el reglamento interno (en caso de que exista), la última Investigación General de Usufructo Parcelario y las resoluciones del Tribunal Agrario o autoridad competente, en virtud de que ésta información es de gran utilidad para el levantamiento del cuestionario.
- Información a los presentes de que el cuestionario ejidal tiene como finalidad conocer la situación particular que guarda el ejido.

II Información y sensibilización a grupos de ejidatarios

De la misma manera como se informa a los miembros del Comisariado y del Consejo de Vigilancia, se hace con otros miembros del ejido, por lo cual es necesario promover reuniones con:

- Líderes formales e informales.
- Grupos de ejidatarios y ejidatarios en particular.

Durante estas reuniones se rescata la opinión de los diferentes grupos acerca del Programa, a fin de formar una opinión sobre la aceptación o no del mismo. En caso de que sea negativa la respuesta se realiza un mayor trabajo de sensibilización y difusión del programa y si el rechazo es reiterado se desiste.

III. Elaboración del diagnóstico ejidal

La elaboración del diagnóstico ejidal tiene como propósito fundamental recabar información cualitativa de los ejidos, de tal forma que, al iniciar los trabajos del Programa se tenga conocimiento más preciso de la situación que guardan aquéllos. El diagnóstico ejidal es el resultado de la información que obtenida durante las actividades realizadas. Estas se refieren a las reuniones señaladas y a la aplicación del cuestionario ejidal.

Una vez recopilada toda la información es necesario se elabore un informe en el cual se detalla la información y problemática del ejido. Conjuntamente con el jefe de residencia se analiza y evalúa cada caso para tomar la decisión respecto a su viabilidad de incorporación al Programa.

IV. Solicitud de convocatoria para Asamblea de información y anuencia del Programa.

Si una vez analizada la información se concluye que el ejido es viable, solicita al Comisariado Ejidal convoque a Asamblea de información y anuencia del Programa.

La convocatoria debe contener los siguientes asuntos a tratar:

1. Lista de presentes.
2. Instalación de la Asamblea.
3. Nombramiento del Presidente y Secretario de la Asamblea.

4. Presentación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos.
5. Incorporación del Ejido al Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos.
6. Integración de la Comisión Auxiliar.
7. Solicitud de su auxilio al RAN para la delimitación de tierras al interior del ejido.

5.3.3 Asamblea de información y anuencia del programa

La Asamblea se llevará a cabo en la fecha, lugar y hora señalados en la convocatoria que es fijado en términos de la ley.

Para cumplir esta acción es importante considerar tres aspectos fundamentales, que son:

1. Desarrollo de Asamblea.
 2. Acuerdos de la Asamblea.
 3. Actividades que se derivan de la Asamblea
- El personal del INEGI está presente en la Asamblea, participa en la Asamblea informando los aspectos técnicos de los trabajos de medición.

Desarrollo de la Asamblea

La Asamblea se lleva de acuerdo con el orden del día establecido en la convocatoria, por lo cual cada uno de los puntos que contiene se procede de la siguiente manera:

1. El Presidente del Comisariado Ejidal pasa lista de asistencia de acuerdo al padrón más actualizado

2. Comprobada la presencia requerida de ejidatarios, el Presidente del Comisariado Ejidal declara formalmente instalada la Asamblea.
3. La Asamblea procede a designar a los ejidatarios que fungirán como Presidente y Secretario.
4. La presentación del Programa se realiza de manera conjunta con el INEGI será para explicar lo relativo a los aspectos técnicos de los trabajos de medición. Durante el desahogo de éste punto se abre un espacio de preguntas y respuestas para aclarar las dudas que manifieste la Asamblea.
5. Una vez que el punto anterior ha sido agotado, el Presidente de la Asamblea somete a votación la incorporación del ejido al Programa. En caso de que la Asamblea vote a favor, se continúa con el desahogo del orden del día, en caso negativo se levanta el acta correspondiente y de ser posible se trabaja en la información y sensibilización del núcleo agrario.
6. Antes de la integración de la Comisión Auxiliar se informa a la Asamblea sobre características y funciones, para después proceder a su integración formal. Una vez constituida se le debe facultar para que lleve a cabo las actividades que se derivan de las funciones señaladas.
7. El Presidente de la Asamblea somete a consideración de ésta solicitud del auxilio al RAN para delimitación de tierras al interior del ejido.

Acuerdos de la Asamblea

Es importante tener presente que las resoluciones de la Asamblea de información y anuencia del Programa que deben tomarse son las siguientes:

- Solicitar a la Procuraduría Agraria la incorporación formal del ejido al programa.
- Integrar la Comisión Auxiliar.
- Solicitar al RAN el auxilio para delimitación de las tierras al interior del ejido.

Actividades que se derivan de la Asamblea

Para promover y cristalizar las resoluciones tomadas por la Asamblea, deben realizarse diferentes actividades a fin de que el Programa alcance sus objetivos. Dichas actividades son las siguientes:

1. El comisariado Ejidal elabora y entrega a la Procuraduría Agraria por conducto del Visitador Agrario, oficio solicitando la incorporación formal del ejido al Programa y los oficios dirigidos al RAN e INEGI en los que se les informa los acuerdos de la Asamblea y solicita su presencia en el ejido.
2. El Comisariado entrega copia del acta de Asamblea donde se asientan las resoluciones tomadas por la misma; y se notifica al RAN e INEGI del acuerdo de auxilio tomado por la Asamblea para la delimitación de tierras.
3. Conjuntamente con el personal del INEGI y la Procuraduría Agraria llevan a cabo la capacitación a los miembros de la Comisión Auxiliar sobre las actividades que deberá realizar en apoyo al Programa.
4. La Comisión Auxiliar y el Comisariado Ejidal conjuntamente comunican a los colindantes del ejido fecha, hora y lugar para participar y dar su conformidad sobre la delimitación de sus tierras.
5. La Comisión Auxiliar y los colindantes, con el apoyo del INEGI y la presencia de la Procuraduría Agraria, realizan el recorrido y premarcaje del perímetro ejidal.

6. La Comisión Auxiliar, con apoyo de la Procuraduría Agraria, levanta las actas convenio de identificación y/o reconocimiento y conformidad de linderos con los colindantes. Para lograrlo es necesario que durante el recorrido y premarcaje del perímetro ejidal, los colindantes expresen por escrito o verbalmente la conformidad sobre el límite, de acuerdo con los rasgos físicos u otros existentes en el terreno, misma que será ratificada durante los trabajos de medición que permitirán contar con información técnica precisa sobre cada vértice ejidal.

Para el levantamiento de actas y constancias de conformidad debes tener en cuenta que existen diferentes formatos de acta según se trate:

- Pequeño propietario o propiedad federal.
- Núcleo ejidal o comunal

1. La Comisión Auxiliar, con apoyo del INEGI y la presencia del PA, procede la elaboración del croquis a mano alzada, de acuerdo con las indicaciones que señale el INEGI.
2. En el croquis se debe reflejar la distribución actual de las tierras ejidales y las modificaciones que haya sufrido el polígono ejidal, de acuerdo con la identificación de áreas segregadas y de las que presenten conflicto. Debe incluir, además, los señalamientos gráficos de las tierras parceladas contemplando todas las parcelas; de las tierras para el asentamiento humano (parcelas con destino específico y área de servicios públicos), y de las tierras de uso común.
3. En el caso de que la Comisión tenga instrucciones de la Asamblea para plasmar alguna modificación a la distribución actual de tierras, se debe realizar otro croquis que refleje

dichas instrucciones para que en su momento sirva como proyecto informativo para la toma de resoluciones de la Asamblea

4. La Comisión Auxiliar y el Comisariado Ejidal, conjuntamente comunican a los ejidatarios, posesionarios y terceros, presenten la documentación necesaria que los acredite como tales y puedan ser reconocidos como sujetos de derecho.
5. La Comisión Auxiliar elabora la lista preliminar de sujetos de derecho, ésta sirve de base para la recepción de documentos, ya que incluye a todos los posibles sujetos de derecho del ejido. La Comisión Auxiliar lleva a cabo la integración de expedientes de los posibles sujetos de derecho, los expedientes contienen copia de la identificación de los sujetos de derecho, así como el documento con que cuentan para la acreditación de derecho, además se incluye el acta de nacimiento y si es el caso un acta de conformidad de límites parcelarios.
6. Con el fin de asegurar que la Comisión Auxiliar reciba la documentación de todos los miembros del núcleo ejidal que reclaman derechos sobre la tierra y no sólo de aquellos que reconozca la misma; la Procuraduría Agraria a través del visitador vigila el proceso de integración de expedientes. Si por alguna causa hubiera negativa de la Comisión Auxiliar a recibir documentación de un posible sujeto de derecho, será responsabilidad del Visitador Agrario la recepción de la misma para que, en su momento, informe ante la Asamblea que conocerá de los trabajos de la Comisión Auxiliar.
7. La Comisión Auxiliar recibe, ordena y clasifica los documentos que se generen a causa de posibles conflictos (derechos individuales, límites ejidales o interparcelarios) que se presenten antes de los trabajos de medición o durante el desarrollo de los mismos, así como elabora los reportes correspondientes.

8 Una vez que la Comisión Auxiliar cuente con la lista preliminar de posibles sujetos de derecho y con el croquis a mano alzada, elabora el informe que presentará a la Asamblea, contando con ello, comunica al Presidente del Comisariado Ejidal el momento oportuno de expedir la convocatoria respectiva.

La cual contendrá cuando menos el siguiente orden del día:

1. Lista de presentes.
2. Instalación de la Asamblea.
3. Nombramiento de Presidente, Secretario de actas y escrutadores.
4. Informe de la Comisión Auxiliar sobre:
 - La lista preliminar de los posibles sujetos de derechos y la integración de expedientes.
 - El croquis a mano alzada.
 - Los conflictos de derechos individuales, límites ejidales e interparcelarios que hayan presentado.

5 3.4 Asamblea de informe de la Comisión Auxiliar

Como el punto anterior, para cumplir esta acción, es importante se consideren los tres aspectos fundamentales, que son:

- Desarrollo de la Asamblea
- Acuerdos de la Asamblea
- Actividades que se derivan de la Asamblea

Desarrollo de la Asamblea

El desarrollo de la Asamblea responde al orden del día establecido en la convocatoria, por lo cual para cada uno de los puntos se procede de la siguiente manera:

1. El Presidente del Comisariado Ejidal pasa lista de asistencia.
2. Comprobada la presencia requerida de ejidatarios, el Presidente del Comisariado declara formalmente instalada la Asamblea.
3. La Asamblea procede a designar a los ejidatarios que fungirán como Presidente, Secretario de actas y escrutadores.
4. El Presidente de la Comisión Auxiliar presenta la relación de los posibles sujetos de derecho identificados e informa exhaustivamente sobre los trabajos de integración de expedientes de los ejidatarios, posesionarios y terceros, a fin de que la Asamblea proceda a su aprobación, previas identificaciones, si así lo determina.

Posteriormente el Presidente de la Comisión Auxiliar, o quien él designe, realiza la presentación de croquis a mano alzada y explica el procedimiento utilizado para su elaboración. De la misma manera hace del conocimiento de la Asamblea los conflictos presentados (derechos individuales, límites ejidales o interparcelarios), así como de los acuerdos logrados, en su caso.

Una vez expuesto lo anterior, el Presidente de la Asamblea solicita a los participantes su aprobación, en su caso se realicen las modificaciones pertinentes, en virtud de que el croquis es el proyecto base para la medición de tierras ejidales

Acuerdos de la Asamblea

Los acuerdos básicos que debe tomar la Asamblea son los siguientes:

- Aprobación de lista de los posibles sujetos de derecho identificados y del informe de la Comisión Auxiliar sobre la integración de expedientes.
- Aceptación del informe de la Comisión Auxiliar sobre el croquis a mano alzada y aprobación del mismo como proyecto para la delimitación de las tierras ejidales.
- Aceptación del informe sobre los diferentes conflictos.

Actividades que derivan de la Asamblea

La lista de los posibles sujetos de derecho identificados aprobada por la Asamblea.

- El Visitador Agrario supervisa que la Comisión Auxiliar, en coordinación con el INEGI, elabore el programa de trabajo para llevar a cabo la medición. Así como el hecho que la primera termine de integrar los expedientes individuales de los sujetos a derecho. En el momento en que se efectúen los trabajos de medición de las tierras parceladas, será responsabilidad de la Comisión Auxiliar, con el apoyo de la Procuraduría Agraria, recabar las constancias de conformidad de límites parcelarios de los ejidatarios cuyas parcelas colinden al interior del núcleo ejidal. Durante los trabajos de medición la Procuraduría Agraria deberá conocer la problemática e intervenir en los asuntos cuándo se lo soliciten o se presuman violaciones a la Ley. Concluidos los trabajos de medición, el INEGI elabora los diversos planos (general, interno, de tierras de uso común, del asentamiento humano y parcelarios individuales), y los entrega a la Comisión Auxiliar.
- La Comisión Auxiliar exhibe públicamente al interior del ejido, los planos y relación preliminar de asignación de derechos en un periodo de ocho a quince días previos a la celebración de la Asamblea de delimitación, a fin de que los interesados revisen la

información y en su caso hagan las observaciones pertinentes, en primer término a la Comisión Auxiliar y posteriormente a la Asamblea.

- En el caso de que haya observaciones en los planos, el Comisariado Ejidal, la Procuraduría Agraria y el INEGI las conocerán. Este último realiza los ajustes correspondientes; en caso de ser procedentes.
- La Comisión Auxiliar elabora, con el apoyo del INEGI y de la Procuraduría Agraria, los informes sobre la lista definitiva de los posibles sujetos de derecho y los trabajos de medición, para presentarlos en la próxima Asamblea, y comunica al Comisariado Ejidal la conclusión de los trabajos de medición.
- El Comisariado Ejidal expide la convocatoria para celebrar la Asamblea de delimitación, destino y asignación de las tierras, notificando a la Procuraduría Agraria, cuándo menos con un mes de anticipación a la fecha programada para que designe a un representante que asista a dicha Asamblea.
- El Comisariado Ejidal debe proveer los medios necesarios a fin de garantizar la presencia en la Asamblea de un fedatario público; sin embargo, particularmente en el estado de México la Procuraduría Agraria suscribió un convenio con el Colegio de Notarios Públicos a fin de garantizar la presencia gratuita de los fedatarios públicos en las Asambleas de Delimitación del Programa.

La convocatoria debe contener el siguiente orden del día:

- Lista de asistencia.
- Verificación del quórum legal.
- Declaración de la Constitución legal de la Asamblea.

- Elección del Presidente y Secretario de la Asamblea.
- Lectura del orden del día.
- Delimitación y destino de tierras de uso común, de asentamiento humano y tierras parceladas y/o reconocimiento de derechos ejidales.
- Clausura de la sesión y firma del acta, para que sea protocolizada ante el fedatario público presente en los términos de la Ley Agraria

(Además se debe considerar si hay parcelamiento aprobado con anterioridad o si existe régimen de explotación colectiva, en su caso considerarlos en el orden del día).

5.3.5 Asamblea de delimitación, destino y asignación de las tierras.

Durante esta Asamblea los ejidatarios deciden el destino que dan a sus tierras, reconocen a quienes tienen derecho sobre ellas y resuelve la asignación de derechos individuales. Esta es la Asamblea de mayor trascendencia en todo el Programa; por ello las formalidades para su ejecución son más rigurosas que las anteriores y es responsabilidad de la Procuraduría Agraria vigilar que se cumplan plenamente de acuerdo a la Ley.

Como en los anteriores, es importante que consideren los siguientes aspectos:

1. Desarrollo de la Asamblea.
2. Acuerdos de la asamblea.
3. Actividades que se derivan de la Asamblea.

Desarrollo de la Asamblea

El desarrollo de la Asamblea responde al orden del día establecido en la convocatoria, por lo cual para cada uno de los puntos se procede de la siguiente manera:

1. El Presidente del Comisariado pasa lista de asistencia.
2. Comprobada la presencia requerida de ejidatarios (tres cuartas partes en caso de primera convocatoria o la mitad más uno en segunda o ulterior), se continúa con el orden del día.
3. El Presidente del Comisariado Ejidal declara formalmente instalada la Asamblea; así también, hará del conocimiento de los ejidatarios, que se encuentran presentes el representante de la Procuraduría Agraria y el fedatario público.
4. La Asamblea procede a designar a los ejidatarios que fungirán como Presidente y Secretario de la Asamblea.
5. Una vez electos el Presidente y Secretario de la Asamblea, el Presidente del Comisariado Ejidal solicita al Secretario, de lectura al orden del día, mismo que es puesto a consideración de la Asamblea para su aprobación.
6. Corresponde al Presidente de la Comisión Auxiliar realizar la presentación del plano general, solicitándole al representante del INEGI explique las características técnicas de los trabajos de medición; una vez concluida su participación, dicho plano es sometido a consideración de la Asamblea para su aprobación. Posteriormente el Presidente de la Comisión Auxiliar presenta y explica las características del plano interno, mismo que debe contener la delimitación del área parcelada, área de uso común y el área de asentamiento humano. Una vez terminada la explicación el Presidente de la Asamblea somete a consideración de la Asamblea dicho plano para su aprobación. A continuación, el Presidente de la Comisión Auxiliar procede a identificar el área parcelada en el plano, dando lectura al número de parcela y nombre del ejidatario o poseionario. Durante esta etapa, la Asamblea revisa la delimitación y superficie de cada una de las parcelas.

permitiendo la participación de los presuntos ejidatarios y posesionarios con derechos a ellas, en caso de que se solicite información adicional. El Presidente de la Asamblea pone a consideración de la misma la asignación de las parcelas vacantes, si las hubiera, para lo cual se elabora la lista de beneficiarios a quienes se asignarán dichas parcelas; en caso de seguir existiendo vacantes, se incluye la lista con la información señalada, misma que será sometida a votación. En el momento de la Asignación de derechos parcelarios, deben votar a favor, cuando menos, las dos terceras partes de los ejidatarios con que se instaló la Asamblea. El Presidente de la Comisión Auxiliar somete a consideración la delimitación del área de uso común y se realiza la asignación de derechos. Dicha asignación se hace en función de cualquiera de las siguientes opciones:

- Asignación de derechos a los ejidatarios en partes iguales (el mismo porcentaje).
- Asignaciones en proporciones distintas a ejidatarios, en razón de aportación de materiales, de trabajo o financieras.

Por último y de acuerdo con el informe presentado por el INEGI sobre el área de asentamiento humano, se someten a consideración de la Asamblea las áreas destinadas a:

- La zona de urbanización.
- La reserva de crecimiento (en su caso).
- La parcela escolar.
- La Unidad Agrícola Industrial de la Mujer.
- La Unidad Productiva para el Desarrollo Integral de la Juventud.
- Aportación de tierras para servicios públicos.
- Otras con destino específico.

La determinación del destino de tierras ejidales al asentamiento humano debe sujetarse a lo

dispuesto a la legislación, planes, programas y declaratorias en materia de desarrollo urbano economía y fraccionamiento correspondientes. Por ello el Comisariado presenta la autoridad correspondiente un proyecto sobre las acciones a realizar, a fin de que ésta se emita, en su caso, la opinión o autorización de que se trata..

7 En este punto el Presidente de la Asamblea somete a consideración de ésta, solicitar al RAN que:

- Inscriba el acta de la Asamblea.
- Certifique e inscriba los planos general, interno y parcelarios aprobados por la Asamblea.
- Expida e inscriba los certificados parcelarios y de derecho sobre tierras de uso común de conformidad con lo dispuesto por la Asamblea

Concluida la revisión del orden del día, el Presidente de la Asamblea pasa ante la fe del fedatario público el acta de Asamblea, que además se firma por el representante de la Procuraduría Agraria.

Acuerdos de la Asamblea.

Es importante tener presente que las resoluciones que se tomen en esta Asamblea son determinantes en el futuro del ejido. Por este motivo, se debe asegurar que las mismas cumplan con las formalidades que establece la ley.

En este sentido, los acuerdos que se deben obtener y asentar en el acta son los siguientes:

- Aprobación del plano general del ejido.
- Aprobación de la delimitación y destino de las tierras ejidales, con base en el plano interno del ejido.

- Aprobación de la delimitación de las parcelas individuales y reconocimiento y asignación de derechos parcelarios.
- Asignación de derechos sobre las tierras de uso común.
- Asignación y reconocimiento de las tierras con destino específico de la zona del asentamiento humano.
- Solicitud al RAN para que:
 - Inscriba el acta de la Asamblea.
 - Certifique e inscriba los planos general, interno y parcelarios.
 - Exponga e inscriba los certificados parcelarios y de derechos sobre tierras de uso común.

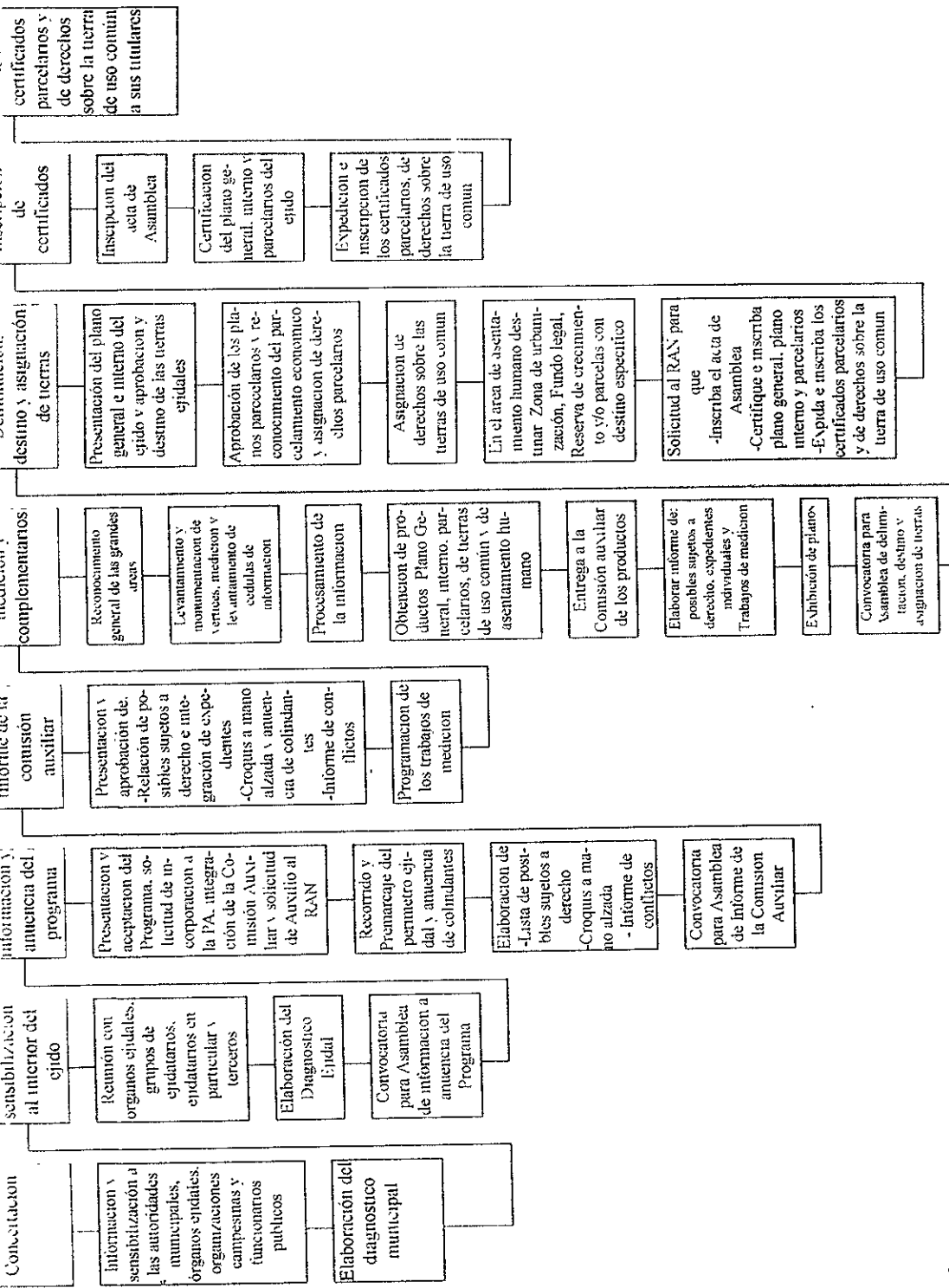
Actividades que se derivan de la Asamblea

Las resoluciones tomadas por la Asamblea determinan la ejecución de las siguientes actividades:

- El Presidente del Comisariado y la Procuraduría Agraria deben asegurarse que el acta de Asamblea sea pasada ante la fe del fedatario público, de que la firme el representante de la Procuraduría Agraria e inscribirla ante el RAN.
- El Comisariado Ejidal debe asegurarse que los documentos y planos que conformarán el expediente, así como el acta de la Asamblea, sean firmados por los integrantes del Comisariado, del Consejo de Vigilancia y de quienes deban hacerlo, conforme a las normas técnicas emitidas por el RAN.
- El Presidente del Comisariado y la Procuraduría Agraria deben integrar el expediente final que ha de contener: el acta de la Asamblea, los planos, las actas y

constancias de conformidad de colindantes, la relación de sujetos de derechos, los expedientes individuales y la solicitud al RAN para que proceda a su inscripción y certificación correspondiente.

- La Procuraduría Agraria a través del Visitador Agrario debe estar pendiente sobre las posibles inconformidades presentadas contra los acuerdos de la Asamblea.
- El RAN inscribe el acta de Asamblea, certifica e inscribe los diferentes planos y expide e inscribe los diferentes planos y expide e inscribe los certificados parcelarios y de derechos sobre tierras de uso común.
- La Procuraduría Agraria debe estar en contacto con el Presidente del Comisariado Ejidal a efecto de informar a los ejidatarios cuando el RAN haya concluido con el trámite respectivo y sobre las acciones para la entrega de los certificados.



certificados y parcelarios de uso común a sus titulares

de certificados

Inscripción del acta de Asamblea

Certificación del plano general, interno y parcelarios del ejido

Expedición e inscripción de los certificados parcelarios, de derechos sobre la tierra de uso común

Presentación del plano general e interno del ejido y aprobación y destino de las tierras ejidales

Aprobación de los planos parcelarios y reconocimiento del parcelamiento económico y asignación de derechos parcelarios

Asignación de derechos sobre las tierras de uso común

En el área de asentamiento humano designar Zona de urbanización, Fondo legal, Reserva de crecimiento y/o parcelas con destino específico

Solicitud al RAN para que -Inscriba el acta de Asamblea -Certifique e inscriba plano general, plano interno y parcelarios -Expedite e inscriba los certificados parcelarios y de derechos sobre la tierra de uso común

Reconocimiento general de las grandes áreas

Levantamiento y monumentación de lotes, medición y levantamiento de cédulas de información

Procesamiento de la información

Obtención de productos Plano General, interno, parcelarios, de tierras de uso común y de asentamiento humano

Entrega a la Comisión auxiliar de los productos

Elaborar informe de posibles sujetos a derecho, expedientes individuales y trabajos de medición

Ejhibición de planos

Convocatoria para Asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras

Presentación y aprobación de -Relación de posibles sujetos a derecho e integración de expediente -Croquis a mano alzada y autenticidad de colindantes -Informe de conflictos

Programación de los trabajos de medición

Presentación y aceptación del Programa, solicitud de integración a la PA, integración de la Comisión AUXILIAR y solicitud de Auxilio al RAN

Recorrido y Premarcarje del terreno ejidal y denuncia de colindantes

Elaboración de -Lista de posibles sujetos a derecho -Croquis a mano alzada -Informe de conflictos

Comisión auxiliar de información y de productos

Entrega a la Comisión auxiliar de los productos

Elaborar informe de posibles sujetos a derecho, expedientes individuales y trabajos de medición

Ejhibición de planos

Convocatoria para Asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras

Reunión con grupos de ejidatarios, particular y terceros

Elaboración del Diagnóstico Ejidal

Convocatoria para Asamblea de información a la agencia del Programa

Información y sensibilización a las autoridades municipales, organizaciones campesanas y funcionarios públicos

Elaboración del diagnóstico municipal

5.4 El Sistema de Control de Calidad Documental (SICOCADO)

La naturaleza y objetivos del programa PROCEDE demanda para el cumplimiento de sus metas anuales, el incremento de la eficiencia operativa en puntos críticos del procedimiento general operativo y que por el carácter interinstitucional del programa, se requiere que las dependencias responsables de su ejecución realicen un doble esfuerzo: el garantizar la calidad en su propio ámbito de responsabilidad así como contribuir firmemente para la agilización del procedimiento.

Si bien los controles de calidad son responsabilidad de cada institución participante, es importante señalar que debido al carácter interinstitucional del Procede, se requiere de un control de calidad global, con el que se apliquen los criterios de manera homogénea para lograr que el mismo no solo este determinado por la cuantificación de los documentos, sino además por la calidad de la información que estos contienen, por ello fue que de manera central las instituciones involucradas PA-INEGI-RAN acordaron la implementación del Sistema de Control de Calidad Documental SICOCADO desde 1994, a efecto de llevar a cabo una oportuna aplicación de criterios normativos así como de revisar y validar de manera conjunta todos y cada uno de los documentos que integran el expediente final, de manera que estén completos y mantengan congruencia entre si, asegurando la inmediata aceptación en el RAN para su trámite.

El SICOCADO, consiste en un proceso de aplicación de los criterios técnicos y jurídicos que rigen el programa, especialmente en la información y documentación que integra el expediente final, mismo que será entregado al RAN, para ello se formó una "Comisión

Interinstitucional de Revisión y Validación” integrada por un representante de la PA, un representante del INEGI y un representante del RAN.

Una vez que se ha integrado revisado y validado la carpeta básica y documentación complementaria del ejido, la instrumentación del sistema tendrá dos momentos de operación:

- Desde el momento que el ejido se incorpora al programa cuya responsabilidad corresponde al personal de PA/INEGI exclusivamente debiendo dar seguimiento y apoyo hasta que el ejido es convocado a la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras.
- Previo a la realización de la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras, donde se integra de manera formal la Comisión Interinstitucional de Revisión y Validación donde además de las dos anteriores se integra el RAN.

Para la implementación del sistema, el comité de revisión y validación utiliza 8 formatos en los que vacía la distinta información los cuales se aplican en un momento dado mismo que se da en las reuniones de evaluación según el avance que cada núcleo va presentando, una síntesis acerca de la función de cada formato esta señalada en el cuadro 2 que se enuncia a continuación:

Cuadro 3: Formatos utilizados por la Comisión Interinstitucional de Revisión y Validación para los expedientes ejidales o comunales.

Nombre del Formato	Documentos que Valida
FCD 01	VALIDACION DE LA CARPETA BASICA
FCD 02	CONCENTRADO DE VERIFICACION DEL EXPEDIENTE
	EJIDAL PARA EL PROCESO DE REGISTRO (1ra FASE)
FCD 03	VALIDACION DE LA INFORMACION BASICA DE
	ORGANOS EJIDALES Y SUJETOS DE DERECHO
FCD 04	VALIDACION DEL CONTENIDO DE LAS
	CONVOCATORIAS
FCD 05	VALIDACION DEL CONTENIDO DE LAS ACTAS DE
	ASAMBLEA
FCD 06	VALIDACION DE EXPEDIENTES INDIVIDUALES
	(EJIDATARIOS, POSESIONARIOS Y AVECINDADOS)
FCD 07	CONCENTRADO DE VERIFICACION DEL EXPEDIENTE
	EJIDAL PARA EL PROCESO DE REGISTRO (2da. FASE)
FCD 08	RELACION DE DOCUMENTOS QUE INTEGRAN EL
	EXPEDIENTE FINAL QUE SE ENTREGA AL RAN

6. El ámbito de Procede campo de acción para el desempeño profesional como servidor público de los Ingenieros Agrícolas (Derechos y Obligaciones).

Ante la vertiginosa rapidez con la que fue hecha la Reforma al artículo 27 constitucional y la Ley Agraria que de él emana, la desinformación de que fueron objeto las bases de las organizaciones agrarias del país, así como de otras instituciones involucradas con el sector, el nacimiento de una nueva institución sin haber cortado de tajo otra que funcionaba con la anterior Ley Federal de Reforma Agraria y con funciones similares que la naciente Procuraduría Agraria, lleva al campo una información tendenciosa, y que dañaba el espíritu de la propia Ley que era Libertad y Justicia al campo mexicano, por lo que era muy común que entre los campesinos comentaran que se había creado la nueva ley que los sometería a futuro, que era claro que el ejido al pasar por el Programa de PROCEDE automáticamente se convertía en pequeña propiedad, que con la nueva Ley se podía vender a quien se quisiera, que con él PROCEDE los ejidatarios podían hacer lo que querían, que con el dominio pleno podían fraccionar sin siquiera observar las normas que regulan los asentamientos humanos, que lo que se pretendía era cobrar mayores impuestos al campesino, en fin una serie de mitos y falsedades con las cuales los egresados de las universidades públicas particularmente de los egresados de Ingeniería Agrícola y que por su formación se encuentran comprometidos con el pueblo, pues este pagó su educación. Al encontrarse en una institución nacida en la nueva Ley como la Procuraduría Agraria tal como la señalaban de momento, siendo esa la realidad con la cual lo veía por la gente a la cual se iba a servir, generó momentos difíciles en nuestro sentir. Lo cierto es que sin la

debida asesoría y orientación es fácil en estas circunstancias que la gente del campo se pierda y tome decisiones erróneas, sin embargo a base de la persistencia, la transparencia, la honestidad, la rectitud, la imparcialidad y en todo momento el conocimiento de la Ley a nuestro alcance, ha sido posible limpiar el panorama sombrío que se ceñía en torno a la asimilación de la Ley y al propio Programa.

El Procede ha sido hasta hoy un gran reto y un excelente campo de acción para que los profesionistas de Ingeniería Agrícola se desempeñen como servidores públicos en toda la extensión de la palabra y nuestro trabajo va desde el análisis y diagnóstico de cada uno de los núcleos agrarios, la promoción del programa mismo y la oportunidad de mostrarles de que manera aprovecharan al máximo el mismo, la asesoría legal y logística durante el desarrollo del programa, la asistencia y asesoría en cada una de las asambleas, siempre cuidando de la autonomía de la propia asamblea a la hora de tomar decisiones, el apoyo documental y la gestión ante el Registro Agrario Nacional para la inscripción del acta de asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras, además de la asistencia a los actos de entrega de certificados para garantizar la transparencia en su entrega; es decir sin que nosotros pensemos por los campesinos, si los ayudamos a tomar sus propias decisiones, todo ello dentro del marco de la Ley y del respeto a sus propias costumbres.

Los egresados de Ingeniería Agrícola para cumplir con las obligaciones antes señaladas, contamos afortunadamente dentro de nuestra formación profesional recibida, con los elementos al 100% para desempeñarnos en este campo; es decir, dado el perfil tan amplio y completo con que fuimos formados contamos con las herramientas ideales para desempeñarnos en esta área de trabajo.

Es importante destacar que las actividades desarrolladas por el suscrito dentro de la Procuraduría Agraria se dividen en dos etapas fundamentalmente como Visitador Agrario, de diciembre de 1992 a mayo de 1997 y como Jefe de Departamento Operativo, de junio de 1997 a la fecha.

Como Visitador Agrario tuve la oportunidad de realizar gran parte de las actividades que como funciones le competen a la Procuraduría Agraria:

La Conciliación: Que funciona como la vía preferente para la solución de controversias en materia agraria y la cual consiste en que se inste a las partes en conflicto a solucionarlo por medio de la suscripción de un convenio que satisfaga ambas posiciones, el procedimiento se realiza en igualdad de circunstancias y donde el objeto de conciliación es un bien agrarios (parcela fundamentalmente) y donde ambas partes se presentan en similar condición de derechos.

La Gestión Administrativa: Que consiste en el apoyo a los campesinos en diversos trámites para obtener respuesta sobre asuntos y ante las instituciones del sector agrario.

La asesoría para la organización agraria básica: que consiste en asesorar a los núcleos sobre la elaboración del reglamento interno, la implantación del libro de registro de derechos ejidales, la implementación del libro de contabilidad y administración y el apoyo para el depósito de listas de sucesión, todos estos programas encaminados a fortalecer la seguridad jurídica de los núcleos agrarios y sus integrantes.

La Asesoría para la Elaboración de contratos de asociación, de uso, usufructo, arrendamiento o enajenación de derechos parcelarios o sobre tierras de uso común, que consiste en la asesoría sobre la base jurídica y el procedimiento para elaborarlos hasta el

apoyo si lo solicitan para su elaboración.

La asistencia a asambleas ya sea por invitación del núcleo agrario, porque la Procuraduría Agraria la convoque o por ser requisito fundamental para que esta se celebre en función de lo dispuesto por el artículo 23 fracciones VII a la XIV, en las cuales se participa principalmente en la orientación legal para la toma de decisiones, en la orientación sobre la forma de elaborar el acta sobre todo cuando esta va a ser objeto de inscripción en el Registro Agrario Nacional, en su caso para sancionar la legalidad del desarrollo de la asamblea.

La capacitación sobre los derechos agrarios que tienen los campesinos y que consiste básicamente en la orientación sobre los distintos derechos y obligaciones que la Ley otorga a cada uno de los sujetos agrarios.

La promoción del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, mejor conocido como el PROCEDE, en el cual las actividades se sitúan desde el diagnóstico de viabilidad o inviabilidad de certificar un núcleo agrario, la asistencia a la asamblea de Información y Anuencia donde corre a nuestro cargo la explicación del mismo, la capacitación a la Comisión Auxiliar del PROCEDE una vez que el núcleo aceptó y que consiste en la capacitación sobre las funciones de dicha comisión para el mejor desarrollo del programa. La asistencia a los recorridos perimétrales, donde se levanta el acta convenio respectiva y a falta de esta el acta de identificación y reconocimiento y que ambas se levantan bajo nuestro asesoramiento, posteriormente en el estacado de parcelas el papel fundamental del visitador consiste en la conciliación de intereses cuando se presentan conflictos, la verificación de la integración correcta de los expedientes individuales de los sujetos a derecho y la vigilancia en la transparencia del procedimiento, posteriormente se

asesora al comisariado ejidal para convocar a una asamblea de Informe de la Comisión Auxiliar, donde se revisa el croquis a mano alzada con apoyo nuestro y del INEGI, la asamblea realiza las observaciones pertinentes y por nuestra parte se asesora en el levantamiento del acta de asamblea, posteriormente se desarrollan los trabajos de medición, donde la participación de la Procuraduría Agraria se limita a continuar con el asesoramiento y la conciliación de asuntos que aún no han sido resueltos o de canalizar los asuntos que por su naturaleza deba resolverlos el Tribunal Unitario Agrario. Concluida la medición nuestra función es asesorar al Comisariado Ejidal para convocar a la asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras y una vez en esta se verifica se cumplan los requisitos legales y se asesora para el desarrollo de la misma siempre con estricto respeto a la autonomía del núcleo agrario, desahogada esta se sanciona con la firma y posteriormente corresponde al mismo la integración del expediente final para su ingreso al Registro Agrario, una vez certificado el núcleo y por autorización del Comité Estatal se convoca al núcleo para la entrega de certificados, donde nuevamente nuestra labor es la verificación de la transparencia del acto de entrega.

Como Jefe del Departamento Operativo he tenido la oportunidad de estar más de cerca con el PROCEDE, es decir mi labor consiste fundamentalmente en la supervisión de avances y apoyos necesarios para el mejor desarrollo del mencionado programa, para ello las principales funciones que se realizan en la jefatura son:

La actualización constante del Sistema Interinstitucional de Catálogos Agrarios (SICA) que se compone a su vez del CINA, CICO y CIP, Catálogo Interinstitucional de Núcleos Agrarios, Catálogo Interinstitucional de Colonias Agrícolas y Ganaderas y Catálogo Interinstitucional de Poblados (sin resolución), respectivamente. Estos catálogos sobre todo

el CINA definen el universo de núcleos agrarios y por tanto el universo del PROCEDE y de ahí la importancia de mantenerlo actualizado constantemente.

La actualización quincenal del Sistema de Seguimiento Evaluación y Control (SISEC), que es el sistema por medio del cual una vez alimentado de información genera diferentes reportes que permiten ver fácilmente si no se van cumpliendo las diferentes actividades programadas en cada núcleo o bien proporciona una información global sobre los avances y problemática presentada a nivel estatal. Además es una herramienta fundamental para evaluar el desempeño de los Visitadores Agrarios.

La actualización del Sistema de Acopio Documental, que garantiza la obtención de manera constante de documentación faltante en las carpetas básicas de los núcleos agrarios, que dicho sea de paso no siempre ha resultado satisfactorio, es decir no llega la documentación con la fluidez requerida y por otra parte en ocasiones solo se nos envía en respuesta un ficha de no existencia de determinado documento

El seguimiento de la Validación de los expedientes ejidales y comunales que permite se pueda determinar un pronto Ingreso del Expediente al RAN o corregir oportunamente el faltante de documentación.

Además de lo anterior cuando se solicita por el Visitador Agrario o Jefe de Residencia se asiste en apoyo a las asambleas de Información y Anuencia, Informe de la Comisión Auxiliar o de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras, también si es necesario se realiza una revisión del expediente ejidal para elevar la calidad del mismo.

Es importante mencionar que a esta área corresponde Ingresar los expedientes finales del PROCEDE al RAN, por tanto el seguimiento de los mismos hasta su certificación.

Corresponde también al área operativa la implementación de la normatividad vigente y sus actualizaciones en lo que al PROCEDE corresponde, además de que se tiene a cargo la vigilancia de su aplicación.

Preparación de reportes de evaluación interna para la Delegación y el envío oportuno de la información del PROCEDE requerida por las oficinas centrales. Además corresponde al operativo la preparación de actividades tendientes a garantizar el éxito de las reuniones masivas de entrega de certificados parcelarios, es decir apoyo logístico para la celebración de los eventos.

6.1 Problemática presentada para la operación del Programa PROCEDE.

La problemática presentada durante la operación del programa ha sido variada, inicialmente predominaba la desconfianza y rechazo al mismo programa y conforme avanza el tiempo esta se complica más, quizá también este panorama se presenta dado que al inicio del Procede en la entidad se optó por los núcleos agrarios que presentaban problemática muy sencilla y dado que la estructura operativa (personal de campo) siempre ha operado con poco personal se dejó a un lado los núcleos agrarios con problemática más compleja, sin realmente hacer suficiente para ir solucionándola y ante ello la problemática es cada vez más compleja y de difícil solución, siendo el principal catalizador la situación política y económica del país, pues por un lado en los núcleos agrarios existe una mayor polarización sobre sus inclinaciones políticas, lo que redundó en constantes roces y conflictos tanto internos como externos que les impiden avanzar, generándose además un clima de desconfianza a cualquier programa y por otro si le sumamos los añejos conflictos de límites

por interpretación de la documentación agraria básica, la inconsistencia en la documentación de las acciones agrarias dotatorias o expropiatorias en los núcleos agrarios, los problemas de invasiones, nuevos problemas de límites, fraccionamientos ilegales (uso habitacional), sumando a esto tenemos el rezago agrario, jurídico o administrativo, así como la falta de documentación de acciones agrarias básicas y de expropiaciones, siendo que la documentación es fundamental para el desarrollo del programa, encontraremos una madeja que en el campo hacen difícil la tarea de la certificación.

La problemática de mayor impacto y la más importante es pues de acuerdo al orden siguiente: los problemas jurídicos que tiene que ver con juicios en trámite que pueden afectar con su resolución las acciones agrarias de los núcleos agrarios, los conflictos e indefinición de límites entre el ejido o la comunidad y sus colindantes, el rechazo al Programa o desinterés en el mismo, los conflictos político-sociales, núcleos sin tierra y que sin embargo existen jurídicamente, los que no tienen ejidatarios o comuneros y en la que los poseedores no se han puesto de acuerdo o no les interesa instaurar procedimiento ante la autoridad correspondiente para su regularización, la falta de documentación agraria básica, además de las excedencias, entre otros. Ante tal problemática, es necesario pues que haya suficiente interés de los núcleos en resolverla, pues por más que las instituciones han tratado de agilizar los trabajos del mismo emitiendo con cierta periodicidad una serie de acuerdos y sus modificaciones que han hecho al programa un tanto más dinámico de lo que pudiera ser en condiciones normales si no existe suficiente voluntad para renunciar en vía conciliatoria a parte de lo que legalmente puede corresponderles no será posible un avance sustancial en la solución del problema.

Es importante señalar que dado el impacto de la problemática, se han clasificado ya los núcleos agrarios en función de la viabilidad de incorporarlos al Procede dado el tipo de problemática que presentan, encontrando así aquellos que por el tipo de problemática presentada son inviables (ver cuadro 3) a certificar y aquellos que lo son no obstante presentan algún problema considerado fuerte. Es así como se han programado más y mejores metas en este año 2000 para el PROCEDE.

No omito comentar que para evaluar los avances del PROCEDE así como su problemática, se ha implementado como herramienta fundamental el Sistema Interinstitucional de Evaluación, Seguimiento y Control (SISEC), que se vera mencionado en varios apartados de esta memoria.

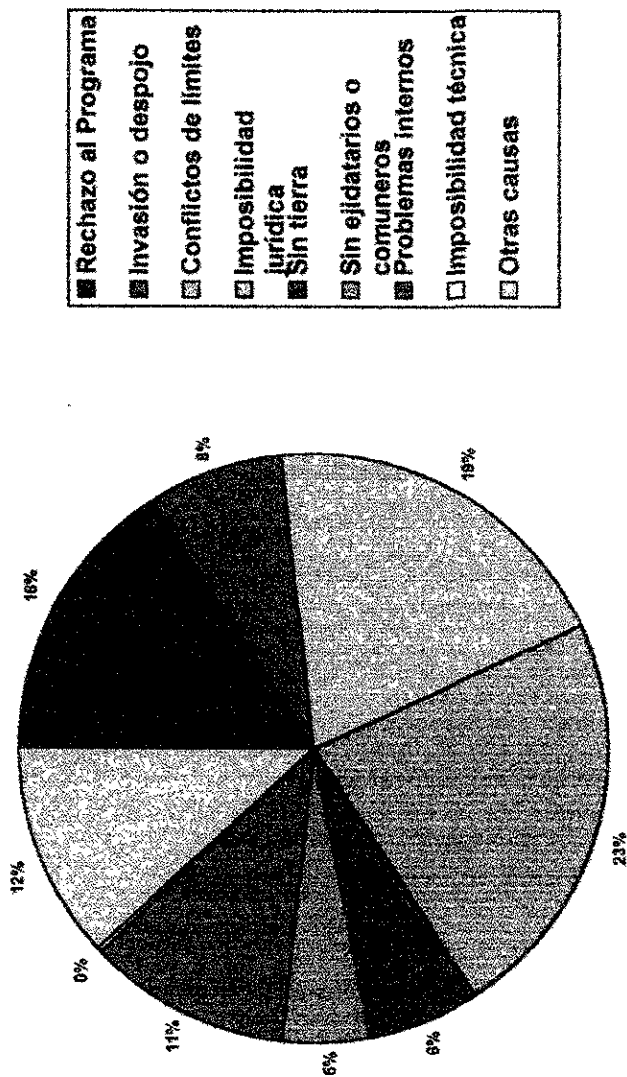
Procede.

Etapa	A).- Núcleos con rechazo al programa	B).- Núcleos con invasión o despojo de tierras	C).- Núcleos con conflicto de límites	D).- Núcleos con imposibilidad jurídica	E).- Núcleos sin tierra	F) - Núcleos sin ejidatarios o comuneros	G).- Núcleos con problemática interna	H).- Núcleos con imposibilidad para realizar trabajos técnicos	Otras causas	Total de núcleos no viables
1.- Núcleos identificados durante las actividades de sensibilización.	8	14	30	43	12	11	18	0	16	152
Sin diagnóstico realizado	0	0	3	0	0	0	0	0	0	3
Con diagnóstico realizado	8	14	27	43	12	11	18	0	16	149
2.- Núcleos con rechazo al programa en la asamblea de información y anuencia.	28	3	3	8	4	1	6	1	11	65
3.- Núcleos con problemática después de haber aceptado del Procede. suspendidos en diversas etapas	8	4	21	12	1	1	7	0	6	60
Incorporados sin croquis	7	4	16	9	1	1	6	0	1	48
En elaboración de croquis	0	0	4	2	0	0	0	0	1	7
En asamblea de informe de la Com Aux.	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
En los trabajos de medición	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Con planos entregados	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
En la ADDAT	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Con expediente final en mesa de control	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Total con Problemática	44	21	54	63	17	13	31	1	33	277

Fuente: Información generada por el SISEC

Por otra parte en el gráfico No. 1 se muestra la situación particular de los núcleos agrarios no viables a certificarse en el 2000 para el estado de México, es importante señalar que estas cifras pueden variar ligeramente al modificarse la problemática interna de cada núcleo pero es lo mas aproximado a lo que se espera se presente al cierre del Programa en este año.

Gráfico 1: Problemática de los 277 núcleos agrarios no viables de certificarse al 31/12/99



Fuente: SISEC con corte al 31 de diciembre de 1999.

6.2. Avances del PROCEDE en cifras y gráficas al 31 de diciembre de 1999

6.2.1 Universo de los núcleos agrarios

El universo de núcleos agrarios presentado en los cuadros 4 y 5 que se describen a continuación esta concensado interinstitucionalmente al mes de diciembre de 1999, sin embargo el Catálogo Interinstitucional de Núcleos Agrarios (CINA), fue concebido como una herramienta dinámica sujeta a actualización, resultado de los procesos que en materia agraria se instauran o se culminan, tales como la división de ejidos, expropiación de superficies o las ejecuciones por parte de los Tribunales Agrarios, razón por la cual este universo puede variar de un periodo a otro.

6.2.1.1 Universo nacional

A continuación se presenta el resumen conteniendo el total de ejidos y comunidades que se encuentran legalmente constituidos a nivel nacional, así como la suma de ambos y pretende ser una referencia respecto al porcentaje que se atiende del universo en el estado de México, esta información se encuentra actualizada al 31 de diciembre de 1999.

Cuadro 5: Universo del CINA a nivel nacional

Total de núcleos agrarios del CINA	29860
Ejididos	27460
Comunidades	2400

Fuente: Información generada por el SICA.

6.2.1.2 Universo del estado de México.

El universo estatal del CINA actualizado al 31 de diciembre de 1999, queda conformado de la siguiente forma:

Cuadro 6: Universo del CINA a nivel estatal

Total de núcleos agrarios del CINA estatal	1227
Ejidos	1059
Comunidades	168

Fuente. Información generada por el SICA.

6.2.2 Resultados acumulados del Procede.

Los resultados que se presentan en los cuadros 6 y 7 fueron hechos en base a la información de los avances acumulados en el ámbito nacional y en el estatal al 31 de diciembre de 1999.

6.2.2.1 Resumen nacional

No obstante que los datos señalados en el ámbito nacional son acumulados al 31 de diciembre de 1999, estos son aproximados en función que la información rebasa el ámbito de competencia estatal y hasta el momento no se cuenta con una cifra oficial exacta, sin embargo las que se presentan a continuación fueron vertidas por el Coordinador de Programas Institucionales de la Procuraduría Agraria en el taller de capacitación llevado a

cabo en la Cd. De Toluca, México, el 24 de marzo del 2000, en el marco del “Programa de Organización y Capacitación para el Ordenamiento de la Propiedad Social con Uso Urbano”.

Cuadro 7: Resumen del Avance Nacional del PROCEDE

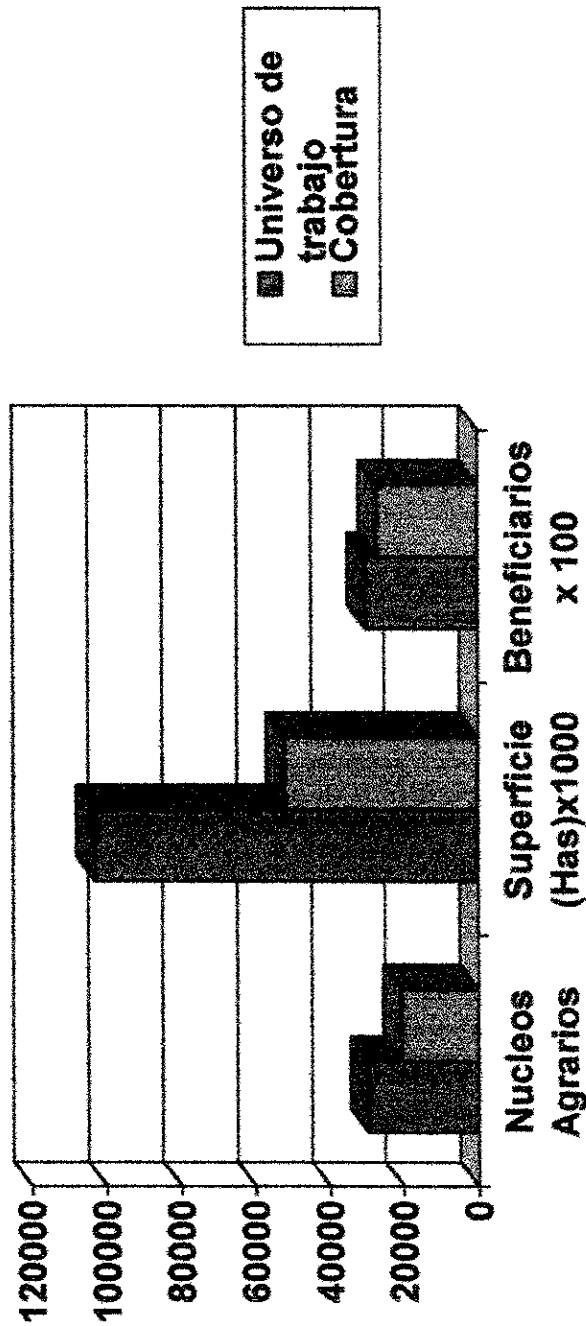
RESULTADOS	
Núcleos Agrarios certificados y titulados	20654
Documentos emitidos	5,500,000
Superficie certificada y titulada (hectáreas)	52,000,000
Beneficiarios	2,700,000

Fuente: Información proporcionada por Oficinas Centrales de la Procuraduría Agraria

6.2.2.2 Cobertura nacional

En el siguiente gráfico se observa el comparativo de avances del PROCEDE a nivel nacional, en función del universo de atención. Universo teórico en cuanto a beneficiarios toda vez que el número de beneficiarios en el universo esta dado únicamente por los ejidatarios sin tomar en cuenta a los poseionarios y es por ello que aparentemente la cifra se ha alcanzado.

Gráfico 2: Universo nacional de núcleos agrarios vs Cobertura



6.2.2.3 Concentrado por estado

El siguiente cuadro se presentan resultados acumulados los mismos que están actualizados en función de la información generada por el SISEC, así como la proporcionada por el Registro Agrario Nacional en el Estado de México.

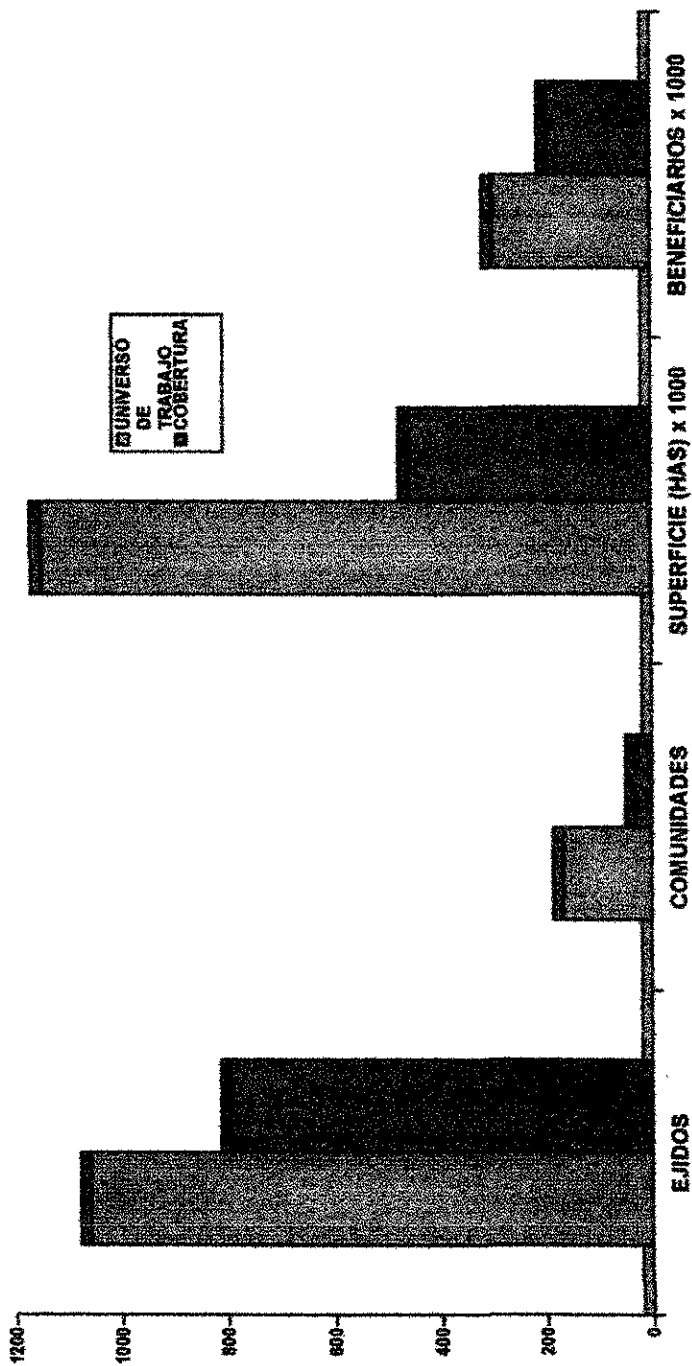
Cuadro 8: Concentrado de Avances del PROCEDE al 31 de diciembre de 1999

RESULTADOS	
Núcleos Agrarios certificados y titulados	825
Ejidios Certificados	794
Comunidades Certificadas	31
Documentos emitidos	426,825
Superficie certificada y titulada (hectáreas)	458,913
Beneficiarios	194,468

Fuente: Información generada por el SISEC y proporcionada por el RAN

En el siguiente gráfico se observa el comparativo de avances del PROCEDE a nivel estatal, en función del universo de atención. Universo teórico en cuanto a beneficiarios toda vez que el número de beneficiarios en el universo está dado únicamente por los ejidatarios sin tomar en cuenta a los poseionarios.

Gráfico No. 3: Universo estatal de núcleos agrarios vs Cobertura



Fuente: Información proporcionada por el RAN, CINA y SISEC

6.2.3 Avance operativo Acumulado del Procede

6.2.3.1 Resumen Nacional

A manera de resumen se presenta el avance operativo acumulado del PROCEDE a nivel nacional, considerando que esta información fue actualizada hasta el 15 de marzo del 2000 en las etapas previas y se encuentra actualizada al 31 de diciembre de 1999 en la etapa de certificación.

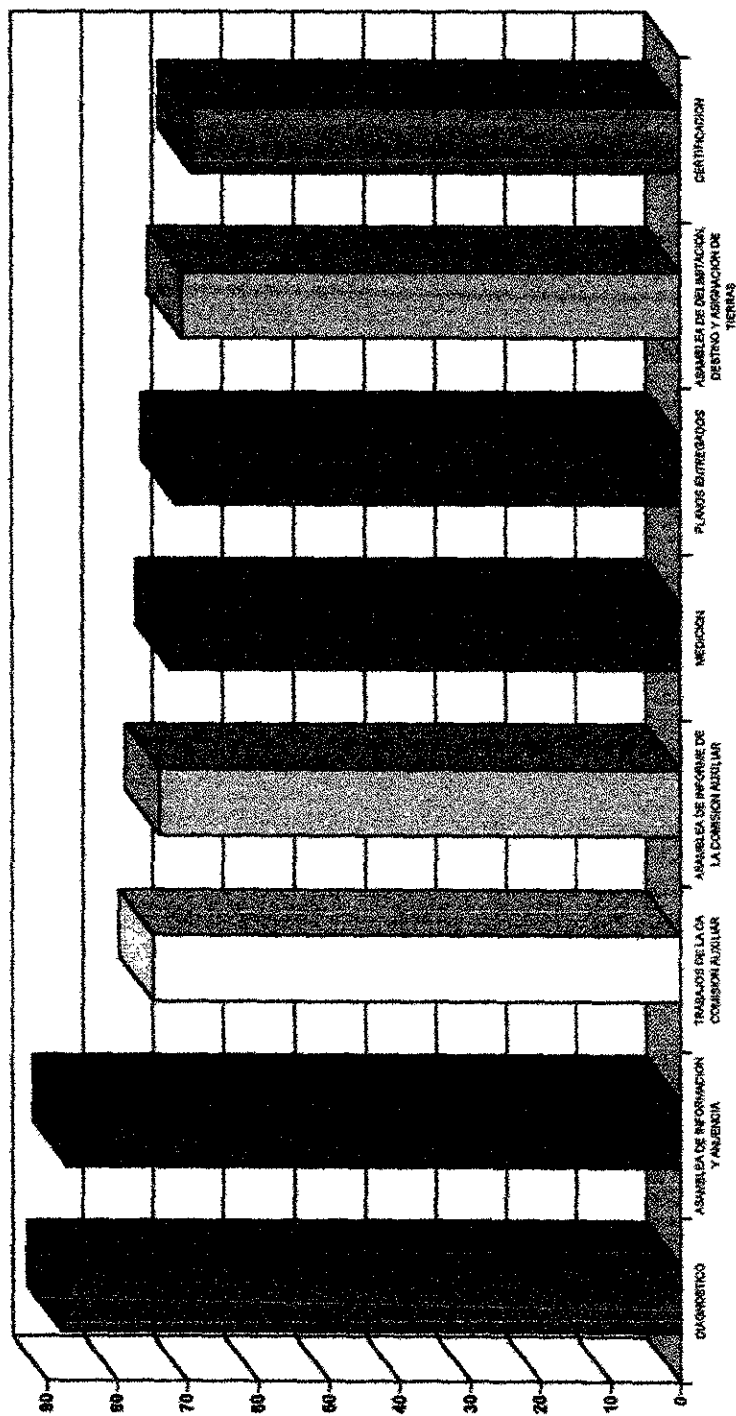
Cuadro 9: Avance Acumulado del PROCEDE a nivel nacional

ETAPA	AVANCE OPERATIVO ACUMULADO	% DE AVANCE ACUMULADO EN RELACION AL UNIVERSO TOTAL.
UNIVERSO	29860	100.00
DIAGNOSTICO FAVORABLE	26256	87.93
ASAMBLEA DE INFORMACION Y ANUENCIA	26008	87.09
TRABAJOS DE LA COMISION AUXILIAR	22338	74.80
ASAMBLEA DE INFORME DE LA COMISION AUXILIAR	22081	73.94
TRABAJOS DE MEDICION CONCLUIDOS	21602	72.34
PLANOS ENTREGADOS A LA PA Y COMISION AUXILIAR	21359	71.53
ASAMBLEA DE DELIMITACION, DESTINO Y ASIGNACION DE TIERRAS	21082	70.60
CERTIFICACION Y TITULACION	20654	69.16

Fuente: Información proporcionada por el RAN

De manera gráfica a continuación se presenta el porcentaje de cobertura por cada una de las etapas en relación al universo de núcleos agrarios constituidos legalmente, según la actualización del CINA al 31 de diciembre de 1999, así como del SISEC.

Gráfico 4: Avance acumulado del PROCEDE a nivel nacional al 31 de diciembre de 1999



Fuente: Catálogo CINA del Sistema de Catálogos Agrarios (SICA) y SISEC.

6.2.3.2 Concentrado por estado

A manera de resumen se presenta el avance operativo acumulado del PROCEDE a nivel nacional, considerando que esta información fue actualizada hasta el 15 de marzo del 2000 en las etapas previas y se encuentra actualizada al 31 de diciembre de 1999 en la etapa de certificación.

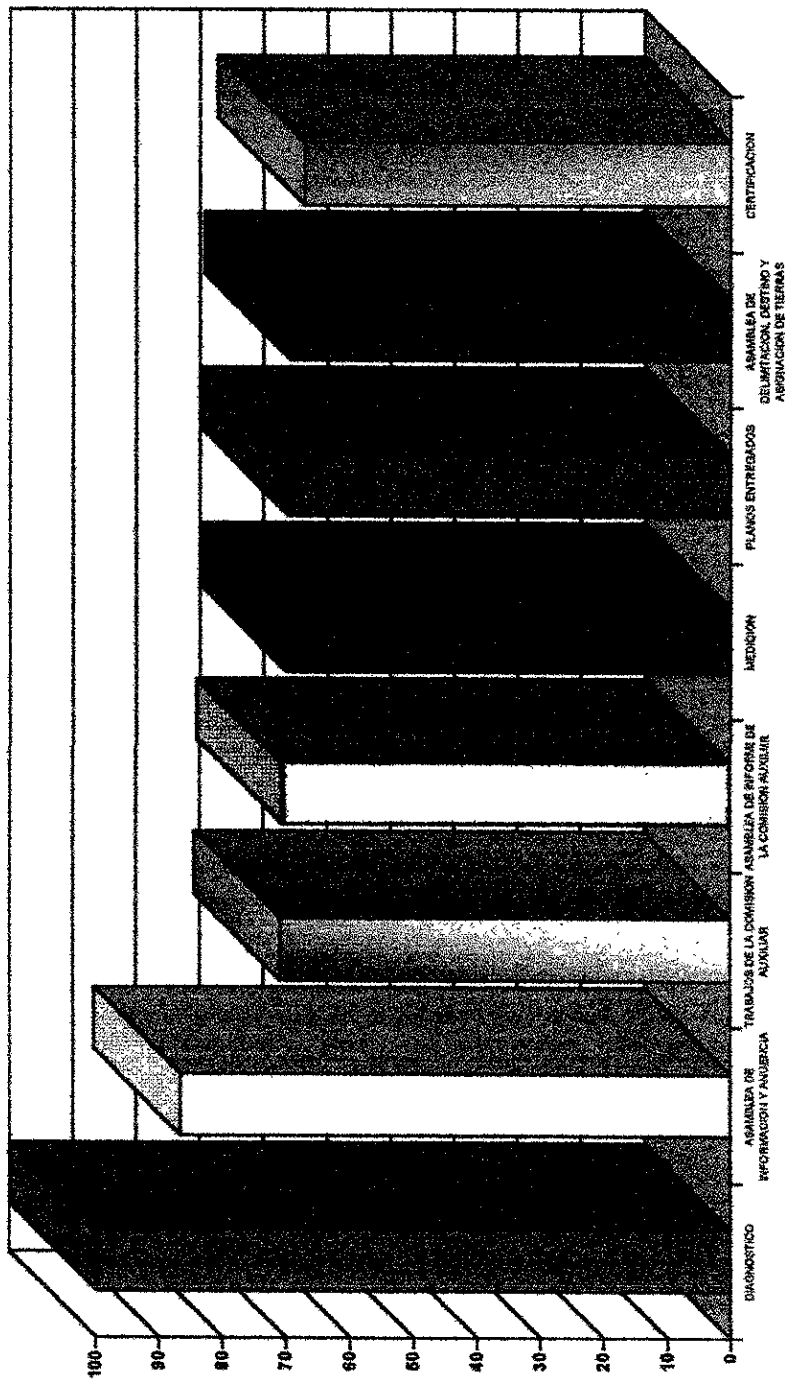
Cuadro 10: Avance Acumulado del PROCEDE en el estado al 31 de diciembre de 1999

ETAPA	AVANCE OPERATIVO ACUMULADO	% DE AVANCE ACUMULADO EN RELACION AL UNIVERSO ESTATAL DE NUCLEOS AGRARIOS
UNIVERSO	1227	100.00
DIAGNOSTICO	1224	99.75
ASAMBLEA DE INFORMACION Y ANUENCIA	1064	86.71
TRABAJOS DE LA COMISION AUXILIAR	870	70.90
ASAMBLEA DE INFORME DE LA COM ISION AUXILIAR	866	70.57
TRABAJOS DE MEDICION CONCLUIDOS	859	70.00
PLANOS ENTREGADOS A LA PA Y COMISION AUXILIAR	855	69.68
ASAMBLEA DE DELIMITACION, DESTINO Y ASIGNACION DE TIERRAS	850	69.27
CERTIFICACION Y TITULACION	825	67.23

Fuente: SISEC

De forma gráfica se presenta el avance operativo acumulado del PROCEDE a nivel estatal, considerando que esta información fue actualizada en todas las etapas operativas hasta el 31 de diciembre de 1999 incluida la de certificación.

Gráfico 5: Avance Acumulado del PROCEDE en el estado al 31 de diciembre de 1999



Fuente: SISEC

7. Expectativas del Programa a corto y mediano plazo

Para el 2000, como iniciativa del gobierno estatal y federal se realizó el compromiso público de certificar los ejidos "viables" de ser certificados, ante tal circunstancia se interpretó como "viables" un número de ejidos en función de la problemática presentada, a nivel de comité estatal se estableció como meta de certificación 116 núcleos agrarios para este año con lo cual se pretende la conclusión del programa en el estado, considerando a 80 ejidos y 36 comunidades, para lo cual se considera se realice la certificación de 73 núcleos agrarios al mes de agosto y 43 en el último trimestre, cabe señalar que si bien no es en papel un número elevado de ejidos con relación a la carga de trabajo por Visitador Agrario, también lo es que la tendencia histórica (si bien el año de 1998 fue apenas revertida) es a la baja y no por una simple lógica aritmética, sino que en realidad del universo de los 116 núcleos considerados a ser certificados, solo en alrededor del 40% de ellos es factible la certificación sin dificultades de relevancia, sin embargo 25% más de ellos ya presentan una problemática que bien representa un riesgo para su certificación en el presente año 2000, además el resto del universo "viable" presenta problemática que dificultara en gran medida su certificación, se estima que en el mejor de los casos se concluirá la certificación de alrededor de 95 núcleos agrarios mas, considerando que del 35% restante como viable de certificar este año, se certifique la mitad.

Es importante señalar que el programa de certificación podría continuar en el año 2001, aunque ya no con la misma dinámica de hoy día, sin embargo el desplazamiento de este programa traerá como consecuencia el incremento de metas en los programas de organización agraria básica, que lo pondría como uno de los programas más importantes del sector agrario, así mismo será necesario impulsar suficientemente la organización de mayor nivel; es decir, una nueva etapa de transición para lograr mejores resultados en la nueva dinámica agraria.

Esto desde luego es parte de lo que se deberá considerar para la elaboración del próximo plan Sexenal del Gobierno Federal en materia agraria.

Metas anuales estatales

En el Cuadro 10 se muestra el avance que sobre el universo de los núcleos agrarios se pretende alcanzar al término del año 2000.

Cuadro 11: Acumulado esperado al 31 de diciembre del 2000

Etapa del Procedimiento General Operativo	Meta en el periodo	Avance Acumulado de alcanzarse la meta en el periodo	% de avance acumulado esperado
Diagnósticos	3	1227	100.00
Asambleas de información y anuencia	15	1079	87.93
Trabajos de la Comisión Auxiliar	96	966	78.72
Asambleas de Informe de la Comisión Auxiliar	96	962	78.40
Medidos	100	959	78.15
Planos Entregados	100	955	77.83
Asambleas de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras	102	952	77.58
Certificados y Titulados	116	941	76.69

Fuente: SISEC estatal.

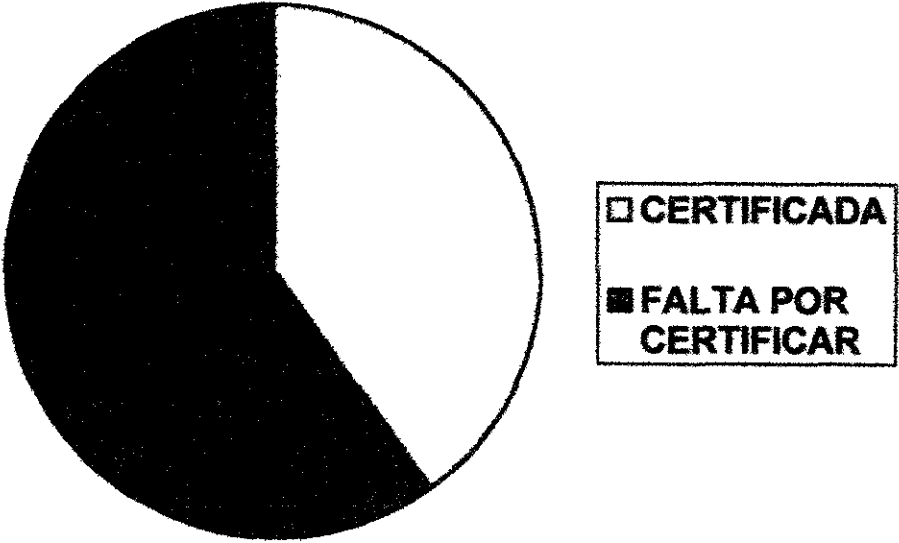
Avance de superficie certificada Vs. Universo de superficie ejidal y comunal

El Estado de México tiene una superficie de 2,249,995 has., (ver 18-19), considerado como propiedad social (ver 18-19) 1,152,638 has., estos datos que nos señalan que tenemos el 51.22% del territorio estatal como la propiedad social que corresponde a ejidos y comunidades, sin embargo si analizamos la superficie certificada hasta el 31 de diciembre de 1999 y suponiendo en el mejor de los casos que este año del 2000 se certifique una superficie de 232 mil has. (esto significaría certificar más del doble de superficie que en cualquier año) la cifra de superficie certificada a nivel estatal será del 60% respecto al

universo conformado por la superficie de ejidos y comunidades.

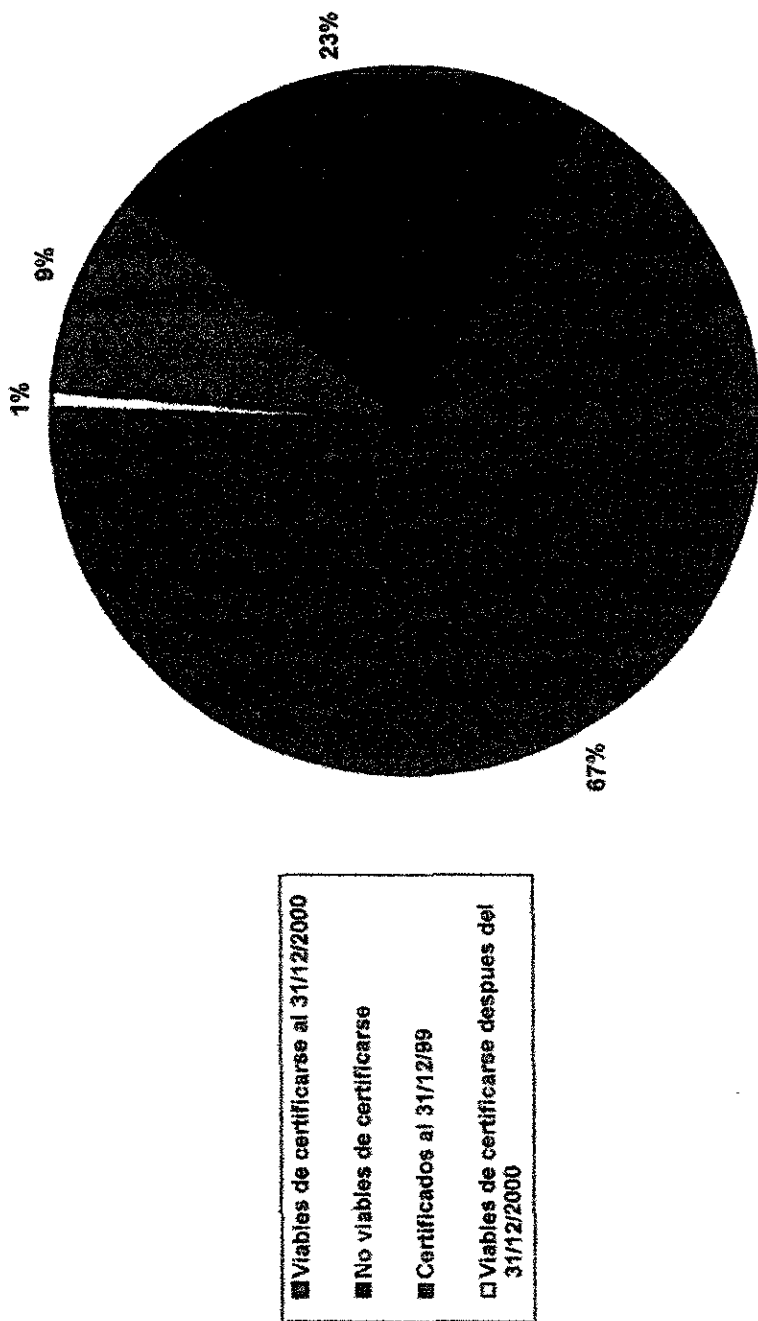
Para una mejor perspectiva de lo señalado es conveniente revisar el siguiente gráfico, donde se señala la superficie que falta por certificar

Gráfico 6: Superficie certificada vs falta por certificar



Fuente: RAN

Gráfico 7: Situación presentada en el universo de núcleos agrarios del estado de México



Fuente: SISEC corte al 31 de diciembre de 1999

8. Diagnóstico

Es importante hacer un alto en el camino y reflexionar sobre lo que se ha hecho y el destino de la Procuraduría Agraria, para lo que se analizará que es lo que se vislumbra en el corto y mediano plazo como labor de la misma, sobre lo que se ha hecho hasta con echar un vistazo a lo señalado por el Procurador Agrario en el informe anual de actividades abril de 1998-marzo de 1999. En el cual se realiza un análisis del avance por cada uno de los programas y subprogramas de esta institución, desde luego si quisieramos conocer el desarrollo histórico de cada programa encontraremos ascenso en cada uno de los programas hasta encontrar su punto de equilibrio, sin embargo lo cierto es que programas como el de la defensa de los derechos de los sujetos agrarios tenderán a ser cada vez con menor número de asuntos, dado el avance en el programa de ordenamiento de la propiedad rural que si no desaparece para el próximo sexenio, si se vera menos demandado. Sobre lo que resta por hacer se prevee que en el corto plazo los programas de organización agraria básica y capacitación se verán fuertemente demandados y serán el pilar sobre el cual se desenvuelva el actuar de la Institución, por otra parte los programas fuertes a largo plazo serán los que tengan que ver con la asesoría jurídica en procesos económicos (asociaciones, contratos, aportación de tierras a sociedades mercantiles) y el de atención a grupos especiales, quizás incluso como se comentó en alguna ocasión se convierta incluso a la Procuraduría Agraria en un instrumento de gestión social para los campesinos (ver 32).

Cuadro 12: Avance histórico del Procede en el Estado de México.

Núcleos Certificados	No de Núcleos	Documentos Expedidos			Beneficia- dos	Superficie Certificada y Titulada (has.)	
		Certificados		Títulos de Solar Urbano			
		Parc	U. Común				
Durante el año de 1993	79	13511	3614	28	17153	7878	20440
Durante el año de 1994	206	60806	16259	0	77065	32276	79808
Durante el año de 1995	176	84424	20022	0	104446	42620	103173
Durante el año de 1996	110	52627	13337	1724	67688	33024	57625
Durante el año de 1997	71	46490	10495	139	57124	26141	61483
Durante el año de 1998	87	43221	10089	0	53310	26359	60700
Durante el año de 1999	96	38481	11568	0	50049	26170	75684
Total	825	339560	85384	1891	426835	194468	458913

Fuente: Información proporcionada por el RAN

Si se analiza el cuadro anterior se tiene que el programa alcanzó su máximo en cuanto a núcleos certificados en el año de 1994, sin embargo fue hasta 1995 el año donde se certificó un mayor número de parcelas y derechos sobre tierras de uso común a un mayor número de sujetos a derecho, año pico en cuanto al programa se refiere, toda vez que a partir de ahí la tendencia fue negativa hasta llegar en 1997, año de los resultados más bajos en cuanto a núcleos agrarios certificados con solo 71, si analizamos desde el punto de vista institucional obedece a muchas cosas entre otras a la misma inercia del personal que labora en dicha institución pues fue planteando las mismas soluciones a diferentes problemas; es decir, fue decayendo la creatividad y entusiasmo mostradas en un inicio (lo cual se revirtió debido al atino de los dirigentes nacionales, quienes organizaron diferentes reuniones a fin de replantear el rumbo), pero también influyó que gran parte del trabajo en las primeras etapas durante 1993 y 1994 se fue agotando y no se creó la suficiente base para continuar con el mismo ritmo, es necesario reconocer además que durante el arranque del programa se atendieron los núcleos agrarios que no presentaban problemática fuerte, además de que se puede demostrar fueron los núcleos agrarios con la menor superficie en promedio con 258 has., comparadas por ejemplo con las 788 has. promedio del año de 1999, incluso el promedio de beneficiados por ejido también fue uno de los más bajos en 1993 con 99.7 y 156.6 en el año de 1994, toda vez que si observamos números más adelante podremos darnos cuenta que para 1996 los promedios de beneficiados se dispararon hasta situarse en 300 sujetos beneficiados con el Procede por ejido y se han mantenido alrededor de esa cifra. Por otra parte estos datos reflejan que tan pulverizada está la tenencia de la tierra en el Estado de México, y por poner un ejemplo en cualquier año que veamos la superficie

promedio por sujeto agrario es de 2.35 hectáreas, lo que nos habla de la excesiva pulverización que ha sufrido la tierra social en el estado, sobre todo si consideramos que en esta superficie estamos incluyendo la superficie de uso común, asentamiento humano e infraestructura, es decir si comparamos la superficie del área parcelada que a la misma fecha se tiene certificada (301,586has.) nos sitúa en que un beneficiado detenta en promedio una hectárea y media, si esto lo comparamos con la cifra teórica existente antes de iniciar el Procede de 4 has. promedio y que fue mencionada anteriormente, podremos entonces ver reflejada la realidad socio-económica que vive el campesino en nuestro estado, pues esta superficie es a todas luces insuficiente minimamente para el autoconsumo y si hablamos de que esto es solo el promedio y existen sujetos agrarios con superficies menores, estamos hablando de un pulverización aún mayor, motivo por el cual es de suponer que en este estado sucedan a mediano plazo con mayor frecuencia dos cosas: la primera que de plano los ejidos cercanos a toda ciudad sean absorbidos por la mancha urbana sea por la vía de la irregularidad o aquella donde el ejido y los ejidatarios tengan los beneficios reales de formar parte de una sociedad inmobiliaria o de enajenar sus tierras una vez adquirido el dominio pleno a un costo por debajo del real y la segunda es que en los ejidos rurales se de una acelerada reversión del minifundismo por incosteable e improductivo, debido a la venta de las parcelas ejidales y comunales por vía legal o sin esta (como se dio en los últimos años aún mucho antes de que se aprobara la Ley Agraria) lo cual ocasionará sin duda que muchos campesinos emigren a las grandes ciudades en busca de mejores oportunidades con toda la problemática social que esto trae consigo. Desde luego en ambos casos depende en mucho del Visitador Agrario y de la voluntad del núcleo y sus integrantes para que las cosas transiten por el camino donde el dueño de la tierra obtenga la mayor ventaja, sin

embargo lo cierto es que son dos premisas inevitables a mediano y largo plazo y resta que el modelo económico planteado haga su parte en la absorción del impacto social que esto representa, con ello no pretendo decir que el modelo anterior era el bueno porque ya tuvo mucho tiempo para probar resultados los cuales hemos visto y no son del todo halagadores. Si se analiza un poco más a fondo los números se podrá observar que en este Estado no se han titulado solares (la cifra de solares titulada no es representativa) debido a que no hubo disposición de la anterior administración de Desarrollo Urbano Estatal en aprobar la titulación de los mismos, no obstante existen áreas de asentamiento humano en más de 300 de los 825 núcleos agrarios certificados hasta el 31 de diciembre de 1999, lo cual se refleja en que solo en 3 de estos se titularon los solares que son los números que están representados en el resumen No 11, lo cual implica que el PROCEDE en estos 300 núcleos agrarios ha sido incompleto y por tal si el programa específicamente concluye en este año, nos espera una tarea que se antoja mas que imposible porque demanda los trabajos técnico-operativos en los 300 núcleos por titular solares, más los 116 que están señalados como metas para el 2000, nos presentan una cifra por hacer que ni en los inicios del programa ha sido posible ya no alcanzar sino siquiera acercarse a ella y se añade que lo que queda es lo más difícil, considero que el Programa dejará inconclusa gran parte de esta tarea si no se le da continuidad en el próximo sexenio gubernamental.

Por otra parte es bien cierto que se lleva un avance del 67.2 % en núcleos certificados en el estado de México, respecto al universo, también es cierto que respecto a la superficie certificada y titulada el avance es de tan solo alrededor de un 40% lo que indica que aún cuando los 116 núcleos programados se certifiquen en el presente año y se acumule un avance de 941 núcleos agrarios certificados con un avance neto del 76.7%, el avance en la

superficie no sobrepasara el 60% de la misma, tomando en cuenta que estos 116 núcleos representen el 20%, esto nos dejaría un 40% de superficie sin certificar lo cual implicaría que en números reales el programa no ha tenido el avance que se esperaba al 2000 y que de concluirlo al término del sexenio, este programa dejaría otro gran problema por atender.

9. Conclusiones

Por lo que anteriormente se ha expuesto considero conveniente exponer varios puntos de vista, mismos que responden las interrogantes planteadas en la justificación:

Primero.- El Programa de certificación desde su inicio estuvo planteado en un esquema muy simple y rígido. sin analizar la problemática de fondo; es decir, se diseño como un modelo único sin pensar en cuales serían los problemas que se darían al arrancar el mismo y durante su desarrollo, lo cual se ve reflejado en los diversos acuerdos que se han generado y modificado conforme la problemática se va presentando y no es que los problemas sean nuevos, se conoce desde hace tiempo, por ejemplo sabemos que desde tiempos pre-revolucionarios existen conflictos por límites, incrementandose estos por ejecuciones de acciones agrarias que se realizaron de gabinete originando esto que ejidos y comunidades tuvieran diferentes superficies entre la documentación entregada documentalente y la entregada físicamente. Por otra parte falta documentación agraria básica, debido a la irresponsabilidad de las instituciones encargadas de la generación y resguardo del archivo agrario SRA y RAN y no existe porque nunca se elaboró o bien ya en el archivo desapareció. Así mismo que existen problemas por expropiaciones no pagadas, no ejecutadas o en muchos casos mal ejecutadas. además encontramos problemas sociales por el mal manejo de recursos naturales que tienen los ejidos, aunado a que en el interior de los mismos existen diversas corrientes políticas que conforman un ente heterogéneo y con múltiples necesidades de atención, por lo tanto requieren de un **Sistema Integral de**

Atención, mejor dicho de un **SISTEMA NACIONAL DE CERTIFICACION AGRARIA** no de un programa rígido que no permita la fluidez requerida para dar atención a los núcleos que lo demandan.

Segundo.- Por la naturaleza del programa de dar certeza y seguridad jurídica a la tenencia de la tierra, debiera de ser un programa obligatorio y condicionante para acceder a otros programas de beneficio social, lo cierto es que en muchos casos los líderes por sus intereses personales obstaculizan la libre voluntad de adoptar un programa que es de gran beneficio para los campesinos, esto se refleja en el gran número de núcleos agrarios que son inviables por rechazo al programa.

Tercero.- Una vez que en los ejidos haya concluido el Procede se continuará con la atención a los núcleos agrarios desde diferentes perspectivas, dentro de las cuales figura como prioritaria la organización agraria básica y la capacitación a los sujetos agrarios, encaminado esto a poder desarrollar fuertemente la organización a otros niveles que den como resultado la constitución y consolidación de diversas figuras asociativas cuyo fin sea la producción agrícola. Si bien la Procuraduría Agraria ha estado sostenida estructuralmente sobre el PROCEDE en el corto plazo lo estará en la organización para la producción..

Cuarto.- Debido a la importancia del PROCEDE, este debe de ser un programa obligatorio a aplicar por el gobierno y no por un programa sexenal, porque si se aplica de esta última forma, se quedarán una gran cantidad de núcleos agrarios sin poderlo llevar a cabo, sabemos esto por los altos costos que se generan por la realización de los trabajos técnicos,

aunado a que la Ley Agraria establece en su artículo 56 el derecho que tienen los ejidos y comunidades para delimitar, destinar y asignar sus tierras en el momento que lo consideren pertinente o que la problemática que impedía su realización se haya superado. Es por esto último que se considera que el PROCEDE va a continuar a pesar del cambio de gobierno federal que esta por celebrarse.

Quinto.- Los ejidos rodeados por la mancha urbana definitivamente tendrán que aportar sus tierras para el desarrollo inmobiliario, solo resta que la Procuraduría Agraria tenga la capacidad para orientarlos y convencerlos de que la constitución de inmobiliarias ejidales es la vía mas idónea para obtener la máxima ventaja económica. Para ello es necesario encaminar hacia ese rumbo los núcleos agrarios que se encuentren en esa situación, pues actualmente solo se han constituido tres sociedades inmobiliarias en el estado de México, las cuales a pesar del excesivo tiempo que se llevaron en su constitución, presentan hoy diversos problemas para su operación. Por otra parte es importante que se revisen las Leyes y su aplicación en materia de Desarrollo Urbano (en materia preventiva son tan rígidas que no se aplican), porque actualmente están orientadas a la regularización de los asentamientos humanos, dejando de lado la planeación ordenada y armonica que esta debiera de tener con el entorno ecológico. Por lo anterior se propone que a partir de que los núcleos agrarios se encuentren certificados la Ley Agraria y sus reglamentos como las Leyes en materia de asentamientos humanos, se apliquen de manera conjunta.

Sexto.- Para los ejidos del medio eminentemente rural será necesario que la Procuraduría Agraria de un fuerte impulso en la asesoría de la organización para la producción, que puede ir desde la constitución y funcionamiento de Agricultura por Contrato, Contratos de

Mediería o de Arrendamiento, Uniones de Ejidos y Comunidades, Asociaciones Rurales de Interés Colectivo, Sociedades de Producción Rural, así como la constitución de Sociedades Mercantiles Propietarias de Tierra que conjuguen la asociación del capital privado y la tierra ejidal o comunal. Esta plataforma estará conformada a partir de los ejidos certificados y buscando que el capital llegue al campo basado en la seguridad jurídica que la misma tierra ofrece a partir de su certificación. Se considera incluso que esta seguridad dará la oportunidad de impulsar fuertemente el acceso al crédito público y privado, todo tendiente a una capitalización del sector campesino.

Séptimo.- El PROCEDE es una respuesta y solución viable a los problemas de conurbación, a los problemas de límites, a la necesidad de actualizar el padrón de los ejidos y comunidades y sobre todo a la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra, por lo tanto es el mecanismo apto para que el capital pueda llegar al campo sin ningún temor, siendo la base de una nueva cultura agraria y pudiera ser entonces la plataforma de despegue de una nueva etapa en el campo mexicano.

Octavo.- Para un Egresado de la Carrera de Ingeniería Agrícola el PROCEDE y la Procuraduría Agraria en general dejan la experiencia de cómo interactuar con los campesinos, como aprender a identificar los problemas reales de la gente del campo y como apoyarles en base al conocimiento teórico a resolver su problemática inmediata, así preveer la solución de la problemática futura. La Procuraría Agraria brinda la oportunidad de encontrar un trabajo digno donde el conocimiento adquirido es campo fértil para conseguir logros en lo personal y en el beneficio del campesinado mexicano. Además da la oportunidad de encaminar una política gubernamental hacia los sujetos para quien fue

diseñada, sin distinción de ideologías políticas, sociales, culturales o religiosas, solo orientada a llevar el beneficio al sector agrario en México. El éxito o fracaso del PROCEDE así como de la Procuraduría Agraria, depende del desempeño de los Visitadores y Abogados Agrarios, por tal motivo son las personas que le dan vida a esta Institución. Aunado a lo anterior el Servicio Profesional Agrario, brinda la oportunidad de permanecer y ascender dentro de la Institución, por tal motivo el egresado tiene la oportunidad de demostrar su capacidad profesional y potencial a desarrollar en base a la superación y a la actualización constante.

10. Bibliografía

1. Secretaría de la Reforma Agraria, La Transformación Agraria- origen evolución y retos Volúmen I México 1997 Sector Agrario Páginas: 237.
2. Secretaría de la Reforma Agraria Título, La Transformación Agraria- origen evolución y retos Volúmen II Sector Agrario, México 1997 Páginas. 183.
3. Lic. Hernandez Lara R. Froylan, Informe Anual de Actividades abril 1998 – marzo 1999, Procuraduría Agraria, México Páginas: 111.
- 4 Artículo 27 Constitucional, Reformados mediante decretos Decretos Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 6 y 28 de Enero de 1992. En Marco Legal Agrario. Procuraduría Agraria. México, enero 1998.
- 5 Warman, A. La Reforma al Artículo 27 Constitucional . La jornada., México 8 de Abril de 1994.
6. Medina Cervantes, J.R. Derecho Agrario Ed: Harla, México, 1990. En Modulo 4 Ed Procuraduría Agraria, México 1992 Pp. 7-31.
7. Ley Agraria y Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares. Artículos 36-40. En Marco Legal Agrario. Ed. Procuraduría Agraria. México, enero, 1998.
8. Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria. Artículo 1º. En Marco Legal Agrario. Ed: Procuraduría Agraria México, enero 1998.

9. Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional. Artículo 19 fracción VII, 25 fracción II, 84-88. En Marco Legal Agrario. Ed. Procuraduría Agraria, México, enero 1998.
10. Acuerdo 03-92 de mayo de 1992. Sesiones del Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la cual se declara a la Procuraduría Agraria como Ombudsman Agrario.
11. Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Artículo 18 Fracción XIII. En Marco Legal Agrario. Ed. Procuraduría Agraria.
12. Principales Contratos que al Amparo de la ley Agraria pueden Suscribir los Núcleos de Población Agrarios con Respecto a sus tierras. Ed. Procuraduría Agraria, 1998.
13. Integración de Expediente Final del Ejido para su ingreso al Registro Agrario Nacional. Ed. Procuraduría Agraria. México Junio 1994.
- 14 Principales Asuntos y Acuerdos Vigentes del Comité de Normatividad Técnica y Cartografía Catastral. Comité del mismo nombre, 1992-1996.
15. Guía de Comisión Auxiliar- Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares. Ed. Procuraduría Agraria 3° edición. México, 1997.
16. Manual del Visitador. Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares. Ed. Procuraduría Agraria, 3° edición. México, 1997.
17. Manual del Becario Campesino. Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares. Ed. Procuraduría Agraria. Reimpresión. México, marzo 1998.
18. Estados Unidos Mexicanos. Resultados Preliminares, VII Censo Agropecuario 1991.
Ed: INEGI.
19. Anuarios Estadístico del Estado de México. 1994. Ed: INEGI. 1994

20. Sistema de Control de Calidad Documental del Expediente Ejidal. Ed: Procuraduría Agraria, PROCEDE, INEGI, RAN, Procuraduría Agraria.
21. El artículo 27, Constitución Nacional en Materia Agraria. Ley Agraria Diez Puntos para dar Libertad y Justicia al Campo Mexicano. Pp: 35-43. Ed:Procuraduría Agraria.
22. El Estado Mexicano y el Derecho Agrario. Solidaridad como Plataforma para la Transformación del México Contemporáneo. Módulo 1-2.Ed:Procuraduría Agraria.
23. Estudios Agrarios- Revista de la Procuraduría Agraria # 11,Artículo: Programa de información y capacitación sobre derechos agrarios, Procuraduría Agraria, México 1999 Pags: 177- 199.
24. Artís Espriu Gloria, Estudios Agrarios- Revista de la Procuraduría Agraria # 8, Artículo: Minifundio y fraccionamiento de la tierra ejidal parcelada, Procuraduría Agraria, México 1997, Páginas: 240.
25. Bouquet Emmanuelle, Estudios Agrarios- La Tierra Ejidal en México, Revista de la Procuraduría Agraria # 5, México 1996 Páginas: 79 -- 104.
26. Normas Técnicas para la Localización, Deslinde y Fraccionamiento de las Zonas de Urbanización de Ejidos y Comunidades, de su Ampliación y de sus Reservas de Crecimiento. SEDESOL. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de mayo de 1994.
27. Conclusión del Rezago Agrario. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de agosto de 1997.
28. Ley Federal de la Reforma Agraria. Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 16 de Abril de 1971.

29. Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de Marzo de 1998.
30. Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, en el 23 de Abril de 1959.
31. El hoy y el mañana de la Procuraduría Agraria, La Jornada (Toluca, México). 28 de Febrero de 1996, pp.6-7.
32. Será una Gestoría Social a la Procuraduría Agraria, El Sol de Toluca (Toluca, México), 26 de Julio de 1995, pp.1,4