



6

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Estudios Superiores
Cuautitlán

MEMORIA SOBRE EL DESEMPEÑO DESARROLLADO DENTRO DE
LA PROCURADURIA AGRARIA. ANALIZANDO EL TEMA DE LA
CONCILIACION EN MATERIA AGRARIA

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

P R E S E N T A :
MARIANO ENRÍQUEZ GONZÁLEZ

ASESOR: ING. ALFONSO DELGADO ANTUNEZ

CUAUTITLAN IZCALLI, EDO. DE MEXICO.

2002

TEJIS CON
FALLA DE ORIGEN



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).

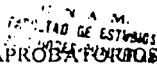
El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición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



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

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

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

ATN: Q. Ma. del Carmen García Mijares
Jefe del Departamento de Exámenes
Profesionales de la FES Cuautitlán

Con base en el art. 28 del Reglamento General de Exámenes, nos permitimos comunicar a usted que revisamos el Trabajo de:

La Memoria de Desempeño Profesional: "Memorias sobre el desempeño desarrollado dentro de la Procuraduría Agraria, Analizando el tema de la conciliación en materia agraria".

que presenta el pasante: Mariano Enriquez González
con número de cuenta 8205245-8 para obtener el TITULO de
Ingeniero Agrícola

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

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

Cuautitlán Izcalli, Edo. de Méx., a 6 de mayo de 1998 del 2002.

PRESIDENTE	<u>M.A. Juan Espinoza Fernández</u>	
VOCAL	<u>Ing. Afonso Delgado Antunéz</u>	
SECRETARIO	<u>MDR. Jaime García Ramírez</u>	
PRIMER SUPLENTE	<u>Ing. Raúl Espinoza Sánchez</u>	
SEGUNDO SUPLENTE	<u>Ing. Aurelio Valdéz López</u>	

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
<i>I. Descripción del desempeño profesional.</i>	<i>5</i>
I.1 Antecedentes y descripción de la Institución.....	5
I.1.1 Antecedentes Históricos.	5
I.1.2 Origen de la Procuraduría Agraria.	7
I.1.3 Funciones de la Procuraduría Agraria.....	9
I.1.4 Estructura de la Procuraduría Agraria.....	13
I.1.5 Misión de la Procuraduría Agraria.....	17
I.2 Descripción general y comentarios de la actividad realizada como Visitador Agrario, en el periodo de diciembre de 1992 a octubre de 1997.....	17
I.2.1 Ingreso a la Institución.	17
I.2.2 Funciones del Visitador Agrario.	18
I.2.3 Cobertura de atención como Visitador Agrario.....	21
I.2.4 Actividad desempeñada como Visitador Agrario.....	25

I.3 Descripción general y comentarios de la actividad realizada como Jefe de Residencia en el periodo noviembre 1997 – diciembre 2000.	49
I.3.1 Ascenso a la Jefatura de Residencia.	49
I.3.2 Estructura de la Residencia.	49
I.3.3 Funciones y atribuciones del Jefe de Residencia.	51
I.3.4 Cobertura de atención de la Residencia: Toluca.	53
I.3.5 Actividad desempeñada como Jefe de Residencia.	58

II. El Procedimiento conciliatorio, un breve estudio de caso sobre la labor realizada en este rubro.

II.1 Definición de Conciliar.	77
II.2 Fundamento Legal de la Conciliación Agraria.	78
II.3 Procedimiento Conciliatorio en Materia Agraria.	79
II.4 Estructura de un Convenio Conciliatorio.	90
II.5 Análisis cuantitativo de la labor realizada en la conciliación a nivel Residencia durante el periodo 1992-2000.	93
II.6 Análisis sobre los conocimientos adquiridos por el personal para aplicar la conciliación.	113

II.7 Análisis de los contenidos de los convenios suscritos ante la Institución.	115
II.8 Análisis sobre la formación recibida en la carrera de Ingeniería Agrícola y las actividades realizadas en el área de la conciliación.	119
II.9 Propuestas de contenidos para mejorar la instrucción recibida y superar los resultados producto de las actividades realizadas.	122
II.10 Conclusiones Generales.	124
BIBLIOGRAFIA.	127

INTRODUCCION

El presente trabajo como se establece en el título del mismo, es propiamente una Memoria de Desempeño Profesional, una de las siete opciones que existen para la titulación dentro del Reglamento de Exámenes Profesionales.

La memoria principalmente se divide en dos apartados, el primero al que se le ha denominado descripción del desempeño profesional de inicio hace una breve pero sustancial descripción de lo que es la Procuraduría Agraria, pasando rápidamente desde sus antecedentes históricos hasta lo que es en la actualidad, puntualizando en esas líneas sus principios y normas de acción que le dan forma a su mística institucional, continuando enseguida a hacer una descripción de las actividades que he realizado dentro de la Institución, la que se divide en dos etapas en razón de las funciones desarrolladas, primeramente con el carácter de Visitador Agrario y posteriormente como Jefe de Residencia, remarcando las diferencias de una labor operativa para el primer caso a una labor de Coordinación de Personal y Administración de Recursos en el segundo, en la que la actividad principal de esta consiste en supervisar y apoyar el cumplimiento de las diferentes tareas en que deriva la aplicación de los distintos programas que trabaja la Institución, lo que me ha dado la pauta al desempeñar los dos cargos de contemplar un mosaico de programas y

posibilidades que potencialmente pueden ser objeto de variados estudios, a efecto de enfocarme en la definición y descripción de sólo uno de ellos como fue mi propósito, para lo cuál determine en base a mi interés y experiencia elegir al Programa de Conciliación, que es considerado dentro de la Procuraduría Agraria como la vía preferente para la solución de controversias en Materia de la aplicación de la Ley Agraria, definiendo de inicio para su mejor comprensión su significado conceptual y fundamento legal, su procedimiento y los requisitos de contenido y forma de un convenio conciliatorio, que de fondo le da conclusión a un conflicto agrario, impidiendo con ello su posible ventilación ante los Tribunales Agrarios, aspectos estos de la conciliación que son abordados a partir de la primera parte del segundo apartado que conforman la memoria.

Por lo que siendo la Conciliación parte relevante de la labor de la Institución, tal como se le aborda en el segundo apartado en el que además de lo ya comentado se hace un breve análisis sobre el cumplimiento de esa acción, con el objeto de conocer algunos aspectos de su verdadera situación, para lo cuál considere indispensable analizar tres cuestiones que están interrelacionadas y que nos dan elementos para conocer su problemática; la primera se relaciona con el amplio conocimiento que debe tener el personal sobre el tema de la conciliación, lo que es básico para impartir adecuada y eficientemente esta función ante los sujetos de derecho, toda vez que es lógico que

quien no tenga el conocimiento no podrá aplicarlo correctamente; la segunda cuestión analiza los contenidos, es decir, ya se aplicó el conocimiento en la práctica y se levantaron los convenios respectivos, los cuales quedaron debidamente registrados y forman parte del archivo histórico de la Residencia, pero la interrogante es si realmente se aplicó el conocimiento correctamente y si se hizo conforme a derecho; y la tercera cuestión no menos importante es la que tiene que ver con los resultados de la conciliación en números, la cobertura, los tipos de asuntos, la eficacia, entre otros aspectos, en si la finalidad en este punto será inferir con los elementos que nos da la estadística, el cumplimiento de esta tarea de la Institución. Además en este apartado se intenta hacer un análisis de la formación recibida y las actividades realizadas como profesional en el área de la conciliación y en general en la Procuraduría Agraria, así como una propuesta de contenidos que pueda complementar en lo posible la formación de profesionales agrícolas en el área del derecho agrario. Para concluir este apartado se aborda lo relativo a las conclusiones generales, las cuáles versarán entorno al tema que fue objeto de estudio que es el de la conciliación como se ha venido señalando, en este punto se hace un esfuerzo y se intenta enlazar en un esquema dialéctico los diferentes puntos de análisis a efecto de conocer una parte de la problemática integral que se presenta sobre este rubro en la Institución y cuales pudieran ser las posibles acciones correctivas para mejorar la función de servicio social que presta

la Procuraduría Agraria en la inobjetable tarea que tiene en la conciliación.

Cabe advertir que el breve estudio que se realizó se encuentra circunscrito al área de atención de la estructura territorial de la Residencia de la Procuraduría Agraria en Toluca, adscrita a la Delegación del Estado de México.

Por otra parte se observa que el tipo de investigación que se desarrolló es la denominada por algunos autores Investigación Documental y Evaluativa, en la que se aplicaron técnicas de apoyo como la encuesta, de sistematización bibliográfica y comentarios de información estadística; utilizando esas técnicas para tal fin instrumentos de trabajo tales como la Cédula de Entrevista Abierta, Fichas de Trabajo y Cuadros Estadísticos, respectivamente.

I. DESCRIPCION DEL DESEMPEÑO PROFESIONAL.

El propósito de este apartado, es que se conozca en términos generales descriptivos lo que es la Institución en la que se llevo a cabo el desempeño profesional, así como las actividades realizadas en los cargos ocupados durante dos períodos continuos.

I.1 ANTECEDENTES Y DESCRIPCION DE LA INSTITUCION.

I.1.1. ANTECEDENTES HISTORICOS.

Revisando algunos textos relacionados a la Cuestión Agraria Histórica, queda claro que la Procuración de Justicia para los hombres y mujeres del campo no es una invención o preocupación nueva que se descubra en la actual Legislación Agraria. Por el contrario, Tiene sus antecedentes más remotos en la época colonial, cuando el protector fiscal era responsable de pedir la nulidad de las composiciones de tierras que los españoles hubieran adquirido de indios, en contra de cédulas reales y ordenanzas o con algún otro título vicioso, que dejara entrever un acto ilícito de Injusticia en contra de los más desprotegidos. Posteriormente es hasta en este siglo en que encontramos otro antecedente significativo post-revolucionario en el artículo 4º del decreto del 22 de Noviembre de 1921, sentándose como una de las bases necesarias para el desarrollo del Programa Político de la Revolución, la

Creación de la Procuraduría de los Pueblos para patrocinar gratuitamente a los poblados que así lo desearan en sus solicitudes de restitución o reparto de tierras.

En fecha 1 de enero de 1936 esta primera Procuraduría por decreto paso a formar parte del Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, el cuál a su vez, se integra a la Secretaría de Educación Pública como una Dirección, la cuál por efectos de la Ley de Secretarías de Estado de 1946 desaparece temporalmente y es hasta el 1 de julio de 1953 con el decreto de esa fecha (D.O.F. 5 -VIII-53) y su reglamento del 22 de Julio de 1954 (D.O.F. 3-VIII-54), que nuevamente aparece en el panorama social agrario, pero ahora dependiente de la Secretaria de la Reforma Agraria como Procuraduría de Asuntos Agrarios, con el objeto de ser un órgano de servicio social que de asistencia jurídica al desamparado en el campo mexicano, posteriormente esta instancia se transforma en la Dirección de Inspección, Procuración y Quejas de la Secretaria de la Reforma Agraria, unidad administrativa que a su vez paso a ser la Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agraria, misma que devino en la Dirección General de Procuración Social Agraria, dentro de la cuál algunas de sus responsabilidades fue la de emitir las normas, lineamientos y disposiciones para la operación de las Procuradurías Sociales Agrarias que se encargarían de asesorar a los comités particulares ejecutivos, autoridades ejidales o comunales y a los campesinos en sus asuntos agrarios, además de Intervenir como

conciliador entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios en sus controversias agrarias, entre otras actividades; siendo esta Procuraduría Social Agraria el antecedente más inmediato de lo que en la actualidad es la Procuraduría Agraria.

1.1.2. ORIGEN DE LA PROCURADURIA AGRARIA.

Ante lo que la mayoría pudieran suponer, la creación de un órgano de procuración de justicia no fue parte de la iniciativa presidencial para reformar el artículo 27 constitucional, propuesta por el Presidente de la República en ese momento el Lic. Carlos Salinas de Gortari, como se puede constatar en la exposición de motivos y en la propia iniciativa que este envió al Congreso para su análisis y aprobación, toda vez que no era parte del proyecto y no consideraba ninguna modificación a la fracción XIX del citado artículo Constitucional.

Con toda seguridad la creación de este órgano se deriva de la discusión que se da en el Congreso entre las diferentes fracciones parlamentarias, que en algún momento condicionaron su aprobación a la mayoría prístia de las Cámaras a cambio de que se incluyera y se elevará a rango Constitucional la formación de un ente de procuración de justicia, fue la actitud visionaria de contar con un ombudsman agrario, que cuidara y protegiera los derechos agrarios de los campesinos, lo que hizo posible la creación de la Procuraduría Agraria, quedando plasmado su

reconocimiento en la Carta Magna en el artículo 27 Constitucional, Fracción XIX, Tercer párrafo que a la letra dice; La Ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, según decreto expedido el 3 de Enero de 1992 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de Enero del mismo año, coincidiendo a propósito con la fecha en que se promulgo la primera Ley Agraria en Veracruz en el año de 1915.

Sin embargo, es en la Ley Agraria reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria promulgada según decreto expedido el 23 de febrero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de febrero del mismo año, la cual sustituye a la Ley Federal de Reforma Agraria que quedo derogada por esta, en la que se da consistencia para su operación a la Procuraduría Agraria, como se puede leer en el título séptimo dedicado a esta dependencia que comprende de los artículos 134 a 147, definiéndose a la Institución como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria, con funciones de servicio social y de defensa de los campesinos, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la propia Ley Agraria y su Reglamento Interior, reglamento que tiene por objeto determinar la estructura y establecer las bases de organización y funcionamiento de la Institución, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 28 de diciembre de 1996.

1.1.3. FUNCIONES DE LA PROCURADURIA AGRARIA.

Con base en lo estipulado en la Ley Agraria y en concordancia con su Reglamento Interior, las funciones y tareas de la Procuraduría Agraria se agrupan esencialmente en las siguientes seis grandes vertientes, que en la práctica se operan bajo el esquema de los diferentes programas estratégicos:

- COMO OMBUDSMAN AGRARIO, defiende los intereses legítimos de sus asistidos, entendidos como los derechos que tienen los campesinos sobre su tierra, teniendo la facultad de emitir recomendaciones, es decir prevenir y denunciar las violaciones al marco legal agrario, instando a las autoridades agrarias a la realización de las funciones a su cargo. Respondiendo esta facultad a dos ámbitos; en lo individual defiende los derechos de los sujetos agrarios respecto al derecho de uso y disfrute de sus tierras y de transmitir los derechos sobre las mismas; en lo colectivo, como integrantes de una figura moral los ejidatarios y comuneros tienen derecho de voz y voto en las asambleas, de designar mandatarios, de ser miembros de los órganos de representación y vigilancia, de participar en la junta de pobladores, de celebrar contratos de asociación o aprovechamiento de sus tierras y de participar en la toma de decisiones sobre las tierras del núcleo agrario, entre otros; además, dentro de esta misma función, la Procuraduría tiene la tarea

de ser el vigilante de la legalidad en el campo, con lo que tiene la atribución y responsabilidad de denunciar ante las autoridades competentes los hechos constitutivos de delito, que puedan dar origen a infracciones o faltas administrativas en la materia, haciendo valer la facultad que la ley le otorga para actuar de oficio o a petición de parte.

- COMO REPRESENTANTE LEGAL DE LOS CAMPESINOS ANTE AUTORIDADES AGRARIAS, defendiendo el interés jurídico de sus asistidos; ejidos, comunidades, de sus integrantes y sucesores, de posesionarios, vecindados, jornaleros agrícolas, colonos, nacionaleros y pequeños propietarios, asesorando a petición de parte desde la presentación de la demanda hasta la ejecución de las sentencias, siendo importante remarcar que en un gran número de casos la petición se da a través de los Tribunales Agrarios; además, en este ámbito otras de sus tareas es vigilar la observancia de los principios de los procedimientos de justicia agraria, entre los que destacan los de Oralidad, Igualdad real de las partes, Inmediatez y suplencia en las deficiencias de la demanda.
- COMO PROMOTOR DE LA REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL, busca otorgar seguridad jurídica, es decir, certeza en los derechos sobre la propiedad, que se perfeccionan en los instrumentos documentales que hacen prueba plena. Para lo cual ha tenido la tarea fundamental de promover la certificación de los derechos ejidales y

comunales, de conformidad con la facultad que la Ley Agraria concede a las asambleas de los núcleos para decidir libremente la delimitación, destino y asignación de los derechos sobre sus tierras.

- COMO ASESOR JURÍDICO DE LOS CAMPESINOS, promueve los cinco programas que integran la organización agraria básica, asesorando en la elaboración de los Reglamentos Internos de los ejidos y Estatutos Comunales en las comunidades; impulsando la Actualización de los Órganos de Representación y Vigilancia en los núcleos agrarios, mediante elecciones convocadas en tiempo y forma y llevados a cabo de una manera democrática y transparente; implementando la implantación y actualización del Libro de Registro, donde se anotan la totalidad de los derechos que conforman el núcleo y los actos jurídicos que modifican el patrimonio de este y de sus integrantes; estableciendo el Libro de Administración y Contabilidad a través de la asamblea, lo que permite tener orden en el manejo de los recursos y crear la cultura necesaria para la administración adecuada y documentada del patrimonio de los núcleos agrarios; así como la promoción de la inscripción de sucesores en Coordinación con el Registro Agrario Nacional, derecho que es personal e intransferible al que tienen acceso los ejidatarios, comuneros y posesionarios para heredar sus derechos al sujeto que determinen, asegurando con ello el cumplimiento de su voluntad y eliminando en lo futuro la existencia de posibles controversias entre

quienes pudieran sentirse con derecho a heredar. Por otra parte, como asesor jurídico la Institución tiene también la valiosa tarea de apoyar con su participación los procesos económicos relacionados con la aplicación de la Ley Agraria, como es la conformación de sociedades mercantiles o civiles y la elaboración de contratos de aprovechamiento de recursos.

- EN MATERIA DE POLÍTICA AGRARIA, su participación se materializa en la tarea de estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo, entre las que destaca la promoción del perfeccionamiento del marco jurídico agrario, derivado de la práctica observada y ponderada en campo.
- COMO CONCILIADOR DE INTERESES DE LOS SUJETOS AGRARIOS, interviene por solicitud de alguna de las partes en casos de controversias relacionadas con el régimen jurídico agrario, privilegiando la conciliación como vía preferente para su solución, por lo que siendo esta función tarea relevante de la Institución será la que más adelante abordaremos como caso particular para su estudio en la presente memoria de desempeño.

Finalmente, para concluir con las funciones de la Procuraduría Agraria es congruente señalar que los principios y normas de acción bajo los cuales se mueve el personal que integra la estructura territorial de la

Procuraduría Agraria para su aplicación, son el apego a la legalidad, la honestidad y transparencia, la imparcialidad, el compromiso institucional, la participación social, la colaboración institucional y la atención en campo a los problemas que se originan en el campo.

1.1.4. ESTRUCTURA DE LA PROCURADURIA AGRARIA.

En orden jerárquico la Procuraduría Agraria esta presidida por un Procurador Agrario, quien es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República según el artículo 142 de la Ley Agraria, quien tiene como función principal ser el representante legal de la Procuraduría Agraria, así como Dirigir, Coordinar y Conducir la política de la Institución en los términos de la legislación aplicable.

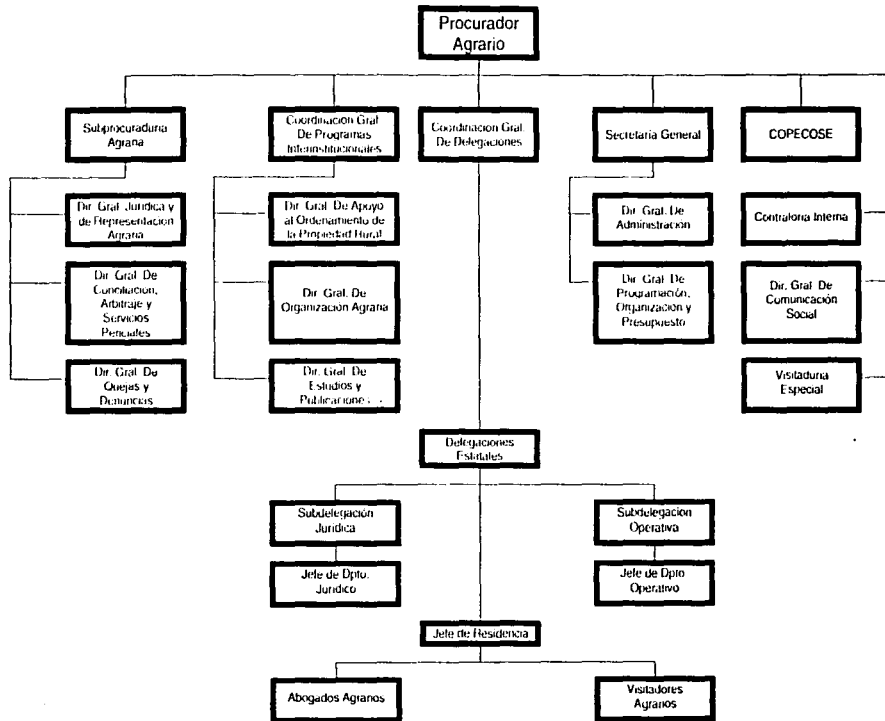
Quien le sigue en jerarquía al Procurador es la Subprocuraduría General, al frente de la cuál estará necesariamente un abogado, ubicándose enseguida la Secretaría General, cargos que se ocuparan o removerán libremente por el Presidente de la República a propuesta del titular de la Secretaria de la Reforma Agraria, siendo las labores del subprocurador las de proponer recomendaciones al Procurador, establecer y vigilar la operación del sistema de registro de las actuaciones jurídicas en que la Procuraduría intervenga, dirigir y controlar los servicios de representación judicial, gestión administrativa y asesoría, vigilar que los procedimientos de conciliación y arbitraje se apeguen a derecho y sean

una opción preferente, esto entre muchas otras facultades que le confiere la Ley y el Reglamento. Por su parte al secretario general le corresponde realizar tareas administrativas, definiendo y aplicando las políticas, normas, sistemas y procedimientos para la administración, planeación y programación de los recursos humanos, materiales y financieros de la Institución.

La Procuraduría además cuenta de acuerdo a su Reglamento Interior con las siguientes unidades administrativas y técnicas a nivel central, la Coordinación General de Programas Interinstitucionales, la Coordinación General de Delegaciones, la Dirección General Jurídica y de Representación Agraria, la Dirección General de Quejas y Denuncias, la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales, la Dirección General de Organización Agraria, la Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural, la Dirección General de Estudios y Publicaciones, la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, la Dirección General de Administración, la Dirección General de Comunicación Social, la Contraloría Interna y las visitadurías Especiales, todas tienen la facultad de planear, coordinar y evaluar las acciones de las unidades administrativas de su adscripción, así como evaluar y supervisar el desarrollo de los programas nacionales a su cargo.

A nivel nacional la Institución cuenta con una estructura territorial conformada por Delegaciones y Residencias, las primeras se establecerán una por cada Estado de la República más el Distrito Federal, quedando al frente un Delegado, que será auxiliado por los Subdelegados, Jefes de Residencia, Jefes de Departamento, Abogados Agrarios y Visitadores Agrarios, principalmente, la primordial función de las Delegaciones será ejercer dentro del ámbito territorial de su competencia las facultades que le otorga a la Procuraduría Agraria la Ley Agraria y su Reglamento Interior, siguiendo los lineamientos que al efecto señale el Procurador con pleno apego a las normas, programas, circulares y demás disposiciones que para tal fin se expidan. Respecto a las Residencias según el Reglamento Interior son las oficinas administrativas de representación de la Procuraduría Agraria, que dependen de las Delegaciones Estatales y su número por estado será determinado por la circunstancia particular de cada uno, las cuales estarán integradas por un jefe de residencia, un grupo de abogados agrarios y visitadores agrarios, que en la labor cotidiana son los que interaccionan con los sujetos y núcleos agrarios, para llevar a cabo la operación de los diferentes programas de la Institución, quienes de primera mano tienen el pulso de la problemática agraria en el campo y en la práctica cumplen con las metas que permiten comprobar los recursos que la Federación asigna a la Institución para su desempeño.

"Estructura de la Procuraduría Agraria"



1.1.5. MISION DE LA PROCURADURIA AGRARIA.

Sin ser reiterativo, es importante para concluir con este punto, resumir que la Procuraduría Agraria es una Institución de servicio social, con funciones de ombudsman para la defensa de los derechos de los sujetos agrarios, que presta servicios de asesoría jurídica a través de la conciliación de intereses o representación legal, que promueve el ordenamiento y regularización de la propiedad rural y propone medidas encaminadas al fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo, a fin de fomentar la organización agraria básica y el desarrollo agrario que se pueda traducir en bienestar social para el campesino mexicano, misión irreductible por la que se trabaja y fin primordial de la Institución.

1.2. DESCRIPCION GENERAL Y COMENTARIOS DE LA ACTIVIDAD REALIZADA COMO VISITADOR AGRARIO EN EL PERIODO DE DICIEMBRE DE 1992 A OCTUBRE DE 1997.

1.2.1 INGRESO A LA INSTITUCION.

A pocos meses de entrar en funcionamiento la Institución y después de haberse llevado a cabo ocho cursos de capacitación y reclutamiento en diferentes partes de la República, con el objeto de conformar los cuadros de visitantes y abogados agrarios para armar la estructura territorial de las Delegaciones y Residencias, se convocó al noveno curso, que sé

realizo en el poblado de Roque, Municipio de Celaya, Guanajuato, curso al que se me dio la oportunidad de asistir después de pasar la fase preliminar de reclutamiento en la Delegación, durando la estancia en el curso de capacitación tres semanas, al final del cual después de cubrir la evaluación aprobé satisfactoriamente dicho curso , con lo que quede asignado a la Delegación del Estado de México en el mes de Diciembre de 1992, posteriormente fui adscrito como VISITADOR AGRARIO a la Residencia Toluca, en donde se me comisionó para dar atención en su totalidad al territorio que compone el Municipio de Toluca, lo cual realicé hasta el mes de Octubre de 1997, mes en que quede al frente de la Residencia como encargado.

1.2.2 FUNCIONES DEL VISITADOR AGRARIO.

Los visitantes son los representantes integrales de la Procuraduría Agraria ante los núcleos agrarios y demás sujetos de atención que territorialmente les corresponde atender, siendo de su competencia y responsabilidad:

- Elaborar el programa de trabajo que habrán de desarrollar, de conformidad a la normatividad respectiva.
- Atender la audiencia campesina.

-
- Informar y orientar a los sujetos respecto de los aspectos fundamentales de la Ley Agraria y las atribuciones de la Procuraduría Agraria.
 - Difundir y operar los diversos programas que la Institución trabaja para los Núcleos Agrarios, tales como:
 - El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE).
 - Los Programas de Organización Agraria Básica.
 - * Inscripción de Listas de Sucesión.
 - * Elaboración de Reglamento Interno ejidal o Estatuto Comunal.
 - * Implementación del Libro de Registro de Titularidad de Derechos.
 - * Actualización y Regularización de Órganos de Representación y Vigilancia.

* Implementación de Libro de Administración y Contabilidad.

- Los Programas de asesoría jurídica a organizaciones económicas, a parcelas con destino específico, así como constituyendo y/o consolidando figuras asociativas.
 - El Programa de Incorporación de Suelo Social al Desarrollo Urbano (PISO).
- Orientar e informar a los campesinos respecto de los diferentes programas de atención que operan otras instituciones del sector.
 - Fomentar la organización básica en los núcleos certificados.
 - Dar seguimiento de la situación jurídica y organizativa de los núcleos certificados con el PROCEDE.
 - Promover actividades de capacitación en los núcleos.
 - La promoción de la conciliación como vía preferente para solucionar los conflictos de carácter agrario, función que es prioritaria y permanente, que ocupa un importante tiempo en la actividad diaria,

tanto por la atención de audiencia en oficina, como en el desarrollo de las actividades en campo.

1.2.3 COBERTURA DE ATENCION COMO VISITADOR AGRARIO.

Sin pretender dar a detalle las características de la región de atención, dado que no es el objetivo de este trabajo, me limitaré a dar solo algunos datos que permitan tener una idea general de la situación de la región que como visitador me tocó trabajar durante cinco años.

Iniare señalando, que la zona de atención como ya se apunto es el Municipio de Toluca, perímetro en el que se encuentra asentada la capital del Estado de México, la capital de altura como se le conoce, por estar a 2,680 metros sobre el nivel del mar, ciudad pujante que en los últimos años a tenido un crecimiento acelerado en todos los sectores de la producción, excepto en el agrícola, con una mancha urbana en constante crecimiento que rebaso los terrenos de pequeña propiedad y que invade cada vez más los núcleos agrarios. El municipio se localiza geográficamente en el vértice Nor-occidental del Valle de Toluca y la parte Sur-occidental del Valle de Ixtlahuaca, tiene una superficie de 402 kilómetros cuadrados, que representan el 1.8% de la superficie de la entidad, su principal elevación es el Volcán Xinantecatl (Nevado de Toluca), el clima predominante es el templado subhúmedo con lluvias en verano, con una temperatura media anual de 12.6 grados centígrados y

con fuertes heladas y nevadas ocasionales en invierno, los suelos se caracterizan por ser suelos arcillosos, generalmente planos, predominando como principal cultivo el maíz, encontrándose en las partes altas importantes zonas de bosques de coníferas.

Políticamente el Municipio esta compuesto por 24 pueblos, 40 rancherías, 73 barrios o sectores, 136 localidades, 26 ejidos y 3 comunidades, y por ser la capital del Estado es el lugar donde se concentran los Poderes Estatales, así como las principales representaciones de las dependencias federales y estatales.

Según el último censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), del total de la población el 54% son mujeres y el 46% son hombres; el 87% de la población vive en las zonas urbanas y solo el 13% es netamente rural; se estima que hay unas 23000 personas que hablan una lengua indígena, de estos unos 20,000 hablan el otomí y se concentran principalmente en cuatro pueblos; el 10% de la población es analfabeta; se considera que del total de la población económicamente activa el 70% son hombres y el 30% son mujeres; que del total de la población económicamente activa el sector agrícola da trabajo sólo al 4%, el sector industrial el 56% y el sector bienes y servicios a un 40%; caracterizándose la gente por ser una sociedad marcadamente conservadora en la que el 94% de la población práctica la religión católica, con un avance significativo, y constante en

los últimos años de practicantes de otras religiones y sectas. La infraestructura, en lo referente a caminos se cuenta con una amplia red en todos los poblados y núcleos agrarios, conservándose en un buen estado en lo general; en cuanto al transporte público se cuenta con un importante número de líneas de autobuses y taxis que dan servicio permanente a todas las localidades, con un servicio en general bueno; respecto a los medios y servicios de comunicación, se cuenta con una amplia cobertura que permite el acceso a todos aquellos que requieran utilizarlos; en lo que hace a los servicios públicos se observan marcadas carencias en la periferia de la ciudad y en las zonas rurales, siendo deficiente o casi nulo en algunos casos el servicio de recolección de basura, de agua potable, de alumbrado público, de drenaje, de guarniciones y banquetas, de luz eléctrica, entre otros.

En el rubro de salud las carencias son considerables, el acceso a este servicio público es limitado y de mala calidad, presentándose brotes de enfermedades propias de las condiciones insalubres que caracterizan a las zonas marginadas de las ciudades y del campo, que denotan la presencia de una miseria extrema como son la Cisticercosis, Mícosis, Hepatitis, viruela, varicela, Anemia, entre otras. En la educación la situación no es distinta, el conservador dato del 10% de analfabetas lo dice todo, en los núcleos agrarios aun cuando se encuentran relativamente cerca de los centros escolares, es muy reducido el número de profesionistas que podemos encontrar dadas las condiciones

económicas, como en el resto del país la educación no es prioridad, se prefiere tener una masa enorme de mano de obra barata, fácil de enajenar y que no cuestione al sistema, como muestra la gente en el campo por ignorancia sigue creyendo que todos somos y nos debemos al viejo régimen, afortunadamente esto empieza a cambiar.

Respecto a los núcleos agrarios, ejidos y comunidades, en donde se encuentra el grueso de los sujetos de atención, estos ocupan una superficie total de 23,500 hectáreas, integrándose con la presencia de 12,000 sujetos agrarios reconocidos entre ejidatarios, comuneros, posesionarios y avocindados, y otro tanto de campesinos no reconocidos que habita estos núcleos que puede quintuplicar esta cifra, que obviamente inferimos dado que se trata de núcleos que no ha sido posible regularizar sus derechos agrarios, como es el caso de 12 ejidos y 3 comunidades, los números nos indican que de 29 núcleos sólo 14 están debidamente certificados. También hemos definido por sus características rurales que 13 núcleos se encuentran parcial o totalmente inmersos en la mancha urbana, situación que genera una problemática muy compleja, dada la especulación que se da con la propiedad social y el cambio de vocación agrícola de que es objeto, para lo cual en muchos casos la legislación no tiene una respuesta idónea para atender la problemática que ahí se genera sin tener que violentar la controversia, en estas situaciones lo cierto es que la realidad rebasa a la Ley Agraria. Ligado a la conurbación se presentan innumerables expropiaciones de

las que aproximadamente un tercio están en alguna etapa irregular, así como un importante número de afectaciones que se hicieron al margen de la Ley, en terrenos que se encuentran ocupados por diferentes entidades Federales, Estatales y Municipales, de las que no se a iniciado el proceso expropiatorio que las segregue legalmente del régimen ejidal o comunal.

1.2.4 ACTIVIDAD DESEMPEÑADA COMO VISITADOR AGRARIO.

Con la finalidad de describir la actividad desarrollada como Visitador Agrario he tomado como base las acciones registradas en el Sistema Único de Información (SUI), que es el instrumento Jurídico - Informático oficial de registro y seguimiento del quehacer de la Procuraduría Agraria ante los sujetos de derecho, acciones que quedarán debidamente sustentadas documentalmente en función de los requisitos que establecen los diferentes catálogos del propio SUI y que se encuentran resguardados en los expedientes que obran en el archivo de la Residencia.

Para comprender las diferentes actividades realizadas como se aprecia en el cuadro No. 1 (Actividades Reportadas Concluidas), por una parte se debe tomar en cuenta que estas varlaran año con año en lo individual en lo que conlcerne al aspecto cuantitativo, y por otra parte variaran en la cuestión cualitativa, es decir en lo referente al tipo de acciones, para el

primer aspecto esto se presentara dado que en el primer año sólo se trabajo el último mes y para el año del 97 únicamente hasta el mes de Octubre, solo que tanto lo cuantitativo como lo cualitativo estarán directamente relacionados y condicionados por las políticas propias de la Institución, que impulsarán y promoverán los diferentes programas con cierta prioridad en lo jurídico; así mismo por otra parte responderán al momento político, lo que permitirá al sistema de régimen de estado justificar la permanencia de la Institución al ser un determinante dique de contención de la problemática agraria del sector, que coyunturalmente se le utilizara por el régimen para fines netamente políticos, toda vez que a la fecha ha absorbido casi en su totalidad las funciones que desempeñaba la Secretaria de la Reforma Agraria, siendo inobjetablemente la Procuraduría Agraria el principal interlocutor con los campesinos en la actualidad.

En cuanto al desempeño profesional como visitador Agrario, es en el Cuadro de Actividades Reportadas Concluidas en el que se sintetiza la labor realizada en esta etapa, por lo cuál se hace necesario puntualizar las siguientes consideraciones, sobre las diferentes actividades desarrolladas.

CUADRO No. 1 ACTIVIDADES REPORTADAS CONCLUIDAS

Año	I	II	III				IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	Totales I - XII	XIII	
			A	B	C	D												
1992	10			1	4	1		1								17		
1993	21	1		10	24	23	1	9				1				90	1	
1994	13	2	2	8	18	18	2	7							2	72	4	
1995	31	2	1	14	18	18	1	5				1			4	95	3	
1996	8	3	2	11	18	20	4	11							1	78	1	
1997	8	2	1	9	18	9	5	17	4	1	3		1	1	109	188	3	
Totales	91	10	6	53	100	89	13	50	4	1	3	2	1	1	116	540	12	
			248															

- I. Orientación e Información
- II. Improcedencia
- III. Conciliación
 - a). Inasistencia de las partes
 - b). Desistimiento
 - c). Sin convenio, no aceptan la representación ni el arbitraje
 - d). Con convenio conciliatorio
- IV. Asistencia a asambleas convocadas por la P.A.
- V. Asistencia a asambleas a invitación del núcleo
- VI. Reglamento Interno
- VII. Dominio Pleno
- VIII. Libro de administración y contabilidad ejidal
- IX. Asesoría jurídica
- X. Contratos y Convenios
- XI. Inscripción de sucesores
- XII. Gestión administrativa
- XIII. Ejidos certificados con PROCEDE

I.-ORIENTACION E INFORMACION.

Esta actividad consiste en la comparecencia de sujetos de derecho o incluso de algún otro tipo de sujetos que no son considerados en la ley, que se presentan a solicitar información sobre los procedimientos de la Ley Agraria y el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria en cuanto a las funciones y atribuciones que le confieren a la Institución, la cual es muy variada, considerando por citar algunos casos la orientación para un Reglamento Interno, la Junta de Pobladores, la sucesión de derechos, la solicitud para convocar asambleas, las controversias entre núcleos o entre sujetos relacionadas principalmente a la posesión o a la invasión, entre otras muchas, lo cierto es que la orientación dada la problemática presentada ira cambiando primordialmente por dos razones, porque con el tiempo el campesino tiene un mayor conocimiento de la Ley y por que se irán trabajando cada vez más los diferentes programas en los núcleos, es por eso que el número de asuntos por año variara, a demás de que la indicación de oficinas centrales de reportar estos asuntos ha sido cambiante. En los últimos años la realidad es que se hizo un enorme trabajo en este rubro solo que por no trascender en la acumulación de puntos para la evaluación anual que estipula el Servicio Profesional Agrario, se daba prioridad al reporte de otras acciones, sin embargo aun así la orientación e información a sido labor constante y permanente, que como observamos al analizar el

cuadro encontramos que en números totales ocupa el tercer lugar de asuntos reportados con 91 registros.

II.- IMPROCEDENCIA.

De toda promoción ya sea verbal o escrita, por mandato Constitucional de acuerdo al artículo 8º de la Carta Magna debe recaer una contestación, solo que en algunos casos no será posible dar la atención solicitada dado que las promociones presentadas tiene alguna deficiencia, como puede ser el hecho de que sean anónimas, el o los sujetos no acreditan su interés jurídico, no sean sujetos de derecho, no se ajustan a los procedimientos que la Ley Agraria y el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria señalan, entre otros, lo que corresponde hacer después de efectuar un minucioso análisis jurídico es constar en un dictamen la improcedencia del asunto requerido, el fundamento jurídico, el razonamiento, las causas y los motivos, su notificación al individuo o grupo de individuos, archivar el acuse y dar por concluido el asunto. Principalmente en lo que a mí respecta, las solicitudes que me toco dictaminar como improcedentes son las que se relacionaban con peticiones para que la Procuraduría Agraria convocara a asamblea de ejidatarios o comuneros de elección o remoción de órganos de representación y vigilancia. Cabe aclarar que de acuerdo a la información del cuadro el total de estos casos es reducido, solo diez, esto en virtud de que un número considerable de asuntos que pudieran

dictaminarse como improcedentes y que encuadrarían en este rubro, se comentan directamente con los promoventes con la finalidad de que se subsanen, complementen o acrediten su promoción, con la intención de abreviar tiempos y evitar situaciones indeseables.

III. CONCILIACION.

La Conciliación desde el surgimiento de la Institución será por excelencia considerada como la vía preferente para atender los conflictos agrarios en el campo, conflictos que involucran derechos individuales o derechos colectivos, entre individuos o grupos de individuos, entre personas físicas o personas morales o entre ambos, controversias que irán cambiando en el tiempo y la región dadas las condiciones que se presentan en el sector, derivados de alguna manera de la derogación de una ley y la promulgación y vigencia de otra. Lo que es definitivo es que el grueso de los asuntos atendidos en este rubro serán los conflictos por posesión de parcelas, de límites entre estas, de sucesión de derechos y controversias de solares urbanos ubicados en asentamientos humanos irregulares en tierras ejidales o comunales, estos últimos característicos de la zona conurbada de las ciudades, en mi caso de la ciudad de Toluca, dado que no es común que se presenten en zonas netamente rurales.

Para ser ilustrativa la actuación en este rubro tan importante, me permití subdividir en cuatro columnas lo realizado, según la etapa en que se concluyo la atención del asunto. Así tenemos que algunos asuntos después de notificar hasta en dos ocasiones a las partes para la celebración de la audiencia de Conciliación, no acuden a la cita el promovente ni la contraparte, entendiéndose por tanto que no existe interés jurídico de ambos, por lo que se dicta un acuerdo y se concluye el expediente, más no podemos decir que el asunto se haya resuelto, dejándose los derechos a salvo de cada una de las partes, representando esta acción terminal de la conciliación un 2.4% del total de los asuntos, lo que realmente es un porcentaje reducido que nos indica que la mayoría de expedientes pasa a alguna de las siguientes etapas.

El desistimiento de acuerdo al procedimiento de conciliación será la siguiente vía que podrá finiquitar una actuación de este tipo, presentándose a iniciativa del propio promovente antes de la audiencia citada o durante la misma, los argumentos expresados variarían desde la manifestación de un arreglo con su contraparte que hace innecesario continuar con el procedimiento, hasta la declaración de desistirse por no considerar adecuada esta vía, para irse directamente a litigar su controversia ante los Tribunales Agrarios, teniendo esta acción terminal una participación en el total de los asuntos conciliables del 21.3%, es

decir de cada 10 promociones que se presentaron 2 se concluyeron por desistimiento.

La tercer forma de concluir un expediente es aquella en la que comparecen las partes de la controversia a la audiencia de conciliación y después de dialogar el asunto con la participación del visitador agrario como mediador, determina alguna de ellas o ambas que no conviene a sus intereses llegar a un acuerdo conciliatorio, por considerar que se lesionaría su derecho y por ende su patrimonio, situación que se hará constar en un documento denominado acta de audiencia de no conciliación, cabe hacer la observación que por obligación el visitador ante esta situación debe ofrecer a las partes una vez que se agoto la conciliación, el que el asunto se ventile por la vía arbitral, a efecto de que la Institución les nombre un arbitro que actúe con total apego a derecho e imparcialidad y desahogue el procedimiento del arbitraje, el cuál concluirá con la emisión de un laudo que es una especie de resolución que se eleva a categoría de sentencia una vez ratificado en el Tribunal Unitario Agrario (TUA), sólo que las partes para tratar su asunto por esta segunda vía previamente tendrían que suscribir un compromiso arbitral que determine que se sujetan a una resolución cualquiera que sea, lo cuál en la práctica por lo general no ocurre dado que las partes prefieren ventilar su controversia ante los Tribunales una vez rebasada la vía preferente, por lo que ante esta negativa al arbitraje se les ofrece la representación jurídica a cargo de algunos de los abogados agrarios

adscritos a la oficina, como parte del servicio social gratuito que se presta, servicio que cualquiera de las partes lo puede solicitar en ese momento o posterior a la audiencia, pudiendo representar la Procuraduría Agraria a ambas partes en un mismo juicio con la asignación de diferentes Abogados. Para concluir los comentarios de esta acción terminal, debo señalar que representa del total de asuntos atendidos de la conciliación el 40.3%, es decir de 10 asuntos que se les da trámite 4 no se logran conciliar y de 10 en los que se celebra la audiencia 5 la mitad no concluye con la conciliación.

Finalmente la acción deseable y más importante hacia donde se dirigen los esfuerzos del mediador, con lo que se corona el trabajo del procedimiento conciliatorio, es la celebración de un convenio conciliatorio en el que se funden las voluntades de las partes para resolver la controversia que fue planteada, que a decir verdad en algunos casos lo convenido no se apega estrictamente a derecho, pero sin embargo si resuelve un conflicto que a veces lleva hasta décadas sin arreglarse, en algunos otros asuntos su cumplimiento o ejecución estará supeditado a que tenga plena vigencia con la aplicación de algún programa como a ocurrido con el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), la realidad es que la Ley Agraria no siempre se ajusta a una problemática que es dinámica y cambiante, es para muchos casos como una camisa de fuerza que si la tomáramos al pie de la letra no nos dejaría espacio para atender

innumerables conflictos que constantemente se activan o generan y que son la problemática recurrente en los núcleos agrarios, de ahí que sólo un pequeño número de convenios se solicite su inscripción ante el Registro Agrario Nacional ya que cumplen con los requisitos necesarios de extinguir, modificar, transferir o crear un derecho, lo mismo ocurre con aquellos convenios que se ratifican ante el Tribunal Unitario Agrario (T.U.A.) donde alcanzan definitividad a través de una sentencia, en este caso el número es todavía más reducido, para la mayoría de los convenios lo que se determina es que se resguarda el original en el archivo y si en un futuro lo incumpliera alguna de las partes, se le invita al diálogo para que cumpla lo acordado y si persistiera en su negativa mediante el área jurídica se promovería su cumplimiento ante la autoridad agraria. En números se tiene que de 248 asuntos que se atendieron en la etapa de visitador, 89 se resolvieron con convenio entre las partes, es decir el 35% del total, y de los que se llevo a cabo la celebración de la audiencia 189 (c+d), es decir al diálogo entre las partes, el porcentaje es del 47%, casi 5 de cada 10 asuntos atendidos se conciliaron, representando un porcentaje discreto en la solución de controversias, lo que no hay que dejar de señalar es que no todos los asuntos aunque son conflictos tienen la misma dificultad, hay algunos que se llevan hasta 4 ó más audiencias y terminan por no arreglarse y otros semejantes con una mínima labor se concilian.

IV.- ASISTENCIA A ASAMBLEAS CONVOCADAS POR LA PROCURADURIA AGRARIA.

Es en el artículo 24 de la Ley Agraria, en el que ante la negativa o vencimiento del Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales y consejo de vigilancia para convocar a asamblea, y a solicitud del 20% del total de titulares o 20 ejidatarios o comuneros y el 25% para el caso de la remoción (Artículo 40), que se faculta a la Procuraduría Agraria para que pueda convocar a asamblea en los ejidos y comunidades a través del Delegado Estatal o del Jefe de Residencia según lo establece el propio Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, pudiéndose convocar para tratar cualquier asunto de naturaleza agraria siempre y cuando se relacione en la solicitud, sin embargo la práctica nos indica que la mayoría de los 13 asuntos atendidos en este rubro fueron asambleas de elección convocadas en razón de que los órganos se encontraban vencidos.

Como se aprecia en el cuadro, año con año incremento el número de estos asuntos dado que los sujetos conocen mejor sus derechos y la Institución ha trabajado para que así sea, por eso es que el año con mayor asambleas convocadas es el 97 con 5 acciones reportadas. La tarea del visitador en estos casos es dictaminar la procedencia de la solicitud, publicar las convocatorias, vigilar que permanezcan pegadas, asistir a la asamblea vigilando que se observe la legalidad, apoyar en la

elaboración del acta y en su caso gestionar la inscripción de la misma ante el Registro Agrario Nacional.

V.- ASISTENCIA A ASAMBLEAS A INVITACION DEL NUCLEO.

En este tipo de asuntos la Ley Agraria no obliga al personal de la Procuraduría Agraria a asistir a todas las asambleas que convoca por propia cuenta el comisariado ejidal o de bienes comunales o en algunos de los casos el consejo de vigilancia, a menos que se traten asuntos de los comprendidos en las fracciones de la VII a la XIV del artículo 23 de la citada Ley, es decir tratándose de las llamadas asambleas de formalidades especiales que en realidad el número que se atiende de este tipo de asambleas es muy reducido, tan es así que de las 50 registradas sólo 2 son de las también llamadas asambleas duras, el resto de las asambleas son las que tratan asuntos de las fracciones de la I a VI y XV del mismo artículo 23, son las asambleas que periódicamente se celebran en todos los núcleos agrarios para tratar una gran variedad de asuntos internos de la más diversa índole, asambleas en que los representantes invitan al personal de la Institución para que asista como asesor a las reuniones, sin embargo aún cuando no es obligación asistir y menos en días que se supone no laborables, por compromiso institucional y ética de trabajo se asiste y se aprovecha la participación para sensibilizar, difundir, operar, supervisar o evaluar los avances de los diferentes programas que la Institución oferta en los núcleos agrarios.

Según el cuadro se reportan 50 asistencias a asambleas a invitación del núcleo, observándose una tendencia de incremento año con año hasta llegar a 17 asistencias en el año de 1997, lo que indica que la demanda de estos asuntos aumenta constantemente, aún cuando es importante aclarar que no se reportan todas a las que se asiste por diversas circunstancias.

VI.- REGLAMENTO INTERNO.

El Reglamento Interno de acuerdo a la Ley Agraria en su artículo 10, es el instrumento con el que opera el ejido, donde se reglamenta de acuerdo a los usos y costumbres, las bases generales para la organización económica y social, los requisitos para admitir o separar ejidatarios, las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común, en si todo lo que el núcleo considere conveniente incluir, sin más limitaciones que las que la Ley Agraria y demás normatividad aplicable establecen. Sin embargo no es un instrumento totalmente nuevo, de hecho un buen número de núcleos al entrar en vigor la Ley ya cuentan con su reglamento, lo que se hace necesario en ese momento es su actualización o sustitución por otro nuevo acorde a la legislación vigente, en ese momento quien atendió esa demanda fueron las áreas jurídicas de las organizaciones campesinas, principalmente la Confederación Nacional Campesina (CNC), quienes trabajaron un sin número de Reglamentos que fueron inscritos por el Registro Agrario Nacional, aún

cuando contaban con innumerables inconsistencias violatorias de la propia Ley Agraria, lo que denota que ni las instituciones ni las organizaciones tenían pleno conocimiento de la nueva ley, en ese entonces para la Procuraduría Agraria lo prioritario era el PROCEDE, por lo que hasta 1997 no se tenía una estrategia de atención estructurada sobre los instrumentos de la organización agraria básica, dentro de los que se incluye entre otros al Reglamento Interno o Estatuto Comunal para las comunidades, por eso es que durante el período que se considera en el cuadro sólo se trabajarán cuatro Reglamentos Internos, y esto se da hasta el año de 1997, obligados por otras circunstancias más que por iniciativa propia de la Institución.

VII.- DOMINIO PLENO.

En términos generales, la adopción del dominio pleno es la posibilidad que la Ley Agraria otorga al máximo órgano del ejido que es la asamblea, para facilitar a ejidatarios y posesionarios la opción de cambiar en sus parcelas el régimen ejidal por el régimen de pequeña propiedad, es la posibilidad de sustituir el certificado parcelario por un título de propiedad debidamente inscrito en el Registro Público de la Propiedad, siendo para este fin un requisito indispensable el que el núcleo se encuentre formalmente parcelado en función del artículos 56 de la Ley Agraria. Solo que esta opción que parece atractiva para los núcleos, aun cuando se han certificado innumerables, la realidad es que

solo es viable para aquellos que tienen tierras con un alto valor comercial por su cercanía o localización estratégica en las zonas urbanas, o en su defecto que sean considerados para desarrollar algún proyecto inmobiliario, de servicios o industrial, como es el caso de uno de los ejidos que tuvo la oportunidad de trabajar en el año de 1997, en el cual quienes decidieron de manera personal hacer uso de la opción que les concedió la asamblea, en la actualidad ya cuentan con sus Títulos.

VIII.- LIBRO DE ADMINISTRACION Y CONTABILIDAD EJIDAL

Esta actividad es hasta el año de 1997 en que se trabaja en tres núcleos agrarios, anteriormente no era considerado parte de los programas prioritarios que difundía la Institución, es en este año cuando se capacita al visitador agrario sobre la importancia y el manejo de este instrumento, el cual a su vez posteriormente se encargara de capacitar en los ejidos al Comisariado Ejidal sobre su trascendencia y operación, siendo necesaria su aprobación e implementación en asamblea en la que se hace entrega al tesorero del Comisariado Ejidal, de parte del funcionario de un ejemplar del Libro de Administración y Contabilidad Ejidal, el cual desafortunadamente en la mayoría de los casos se ha observado que ir a parar al archivo del núcleo como un documento más, sin que se le de el uso para lo que realmente fue creado, que es el de consignar las entradas y salidas de los recursos del núcleo, lo que es irrefutable y que es una de las causas de esta práctica, es que la mayoría de los ejidos y

comunidades están en la miseria y manejan en lo colectivo una ínfima cantidad de recursos, además de que para su manejo la capacitación y supervisión a los comisariados tendría que ser permanente para obligar su operación, dado el bajo nivel de escolaridad que se presenta en la mayoría de los casos o el analfabetismo en otros, atención que es imposible que la cubra la Institución tanto por el reducido número de personal con que cuenta y que atiende un gran número de núcleos y programas, como lo limitado de los Recursos con los que se dispone en cada ejercicio anual.

IX.- ASESORIA JURIDICA.

La actividad de asesoría jurídica recibe una cobertura principalmente en dos rubros; en primer término a través de la asesoría que se otorga para la regularización de derechos en los términos del artículo 48 de la Ley Agraria, que esta encaminada en reconocer la posesión que se ha tenido en un predio ejidal cubriendo un término de Ley, mediante la promoción de un procedimiento de jurisdicción voluntaria ante el Tribunal Unitario Agrario que culminará con la emisión de una sentencia en la que se reconozca el derecho, en segundo término se otorga asesoría para subsanar omisiones o errores en los que hayan incurrido las autoridades administrativas, para lo cuál en ambos rubros se recurre al procedimiento de gestión administrativa o la orientación e Información a efecto de registrar el antecedente de la atención brindada sobre esta acción, sin

embargo es importante señalar que el grueso de esta actividad recaerá sobre los Abogados Agrarios dada su naturaleza estrictamente jurídica, por lo que se hace patente en el cuadro que en todo el período solo se atendieron dos asuntos .

X.- CONTRATOS Y CONVENIOS.

Estas actividades poco exploradas a las que no se les ha dado relevancia, son de suma importancia si entendemos que son acciones que responden a una problemática que la anterior Ley no contemplaba, pero que en los hechos eran una práctica común, realidad que es reconocida y que se le da vigencia en la Ley Agraria mediante el establecimiento de contratos y convenios en los artículos 45º.- Posibilidad de Asociación y aprovechamiento de las tierras parceladas y de uso común; 46º.- Posibilidad de Otorgar en garantía las tierras ejidales a sociedades de crédito o con personas que se tenga una relación comercial; 79º.- Posibilidad de ceder el usufructo mediante la aparcería, mediería, asociación o arrendamiento, o aportarlo a una Sociedad Mercantil o Civil; 80º.- Posibilidad de enajenar los derechos parcelarios; 84º.- Posibilidad de algunas personas físicas o morales para adquirir mediante la enajenación predios en los que ya se haya adquirido el dominio pleno; y 89º.- posibilidad del Gobierno Estatal y Ayuntamientos para adquirir predios en los que se haya adquirido el dominio pleno, que estén necesariamente considerados en la reserva de

crecimiento y se pretendan enajenar. El comentario en este rubro es que Institucionalmente aún cuando se tiene conocimiento que en la práctica estos contratos y convenios se siguen dando con una serie de irregularidades no se ha instrumentado a la fecha un programa particular para su atención, por tanto no se ha capacitado jurídicamente a la estructura territorial para llevarlos a cabo, es por eso que como se aprecia en el cuadro sólo se atendió un asunto en todo el período, que tuvo la característica de ser un contrato de garantía de usufructo.

XI.- INSCRIPCION DE SUCESORES.

El nombramiento de sucesores es el derecho que tienen los ejidatarios, posesionarios y comuneros para nombrar voluntariamente a su heredero, con el único fin de que el día que falten sea el sucesor preferente por ellos designado quien se adjudique el derecho, por lo que es entonces una acción personal del titular que no puede delegar ni otorgar poder alguno a nadie más, es un acto que se debe de realizar ante el Registro Agrario Nacional (RAN) o ante Notario Público según lo establece la Ley Agraria. Al igual que el resto de los programas de Organización Agraria Básica, es hasta finales de 1997 en que se impulsa su operación, restringiéndose exclusivamente para ejidos certificados con el PROCEDE que actualizaron sus derechos con el programa, estableciéndose una coordinación estrecha con el RAN para trabajar los núcleos en su conjunto y llevar a cabo el acto de inscripción ante el

registrador en el mismo núcleo, con la intención de evitarle gastos innecesarios y pérdida de tiempo a los sujetos, proporcionando de paso el ordenamiento de los derechos parcelarios a futuro, sin embargo en lo que a mi desempeño respecta solo se trabajó un núcleo con resultados medianos en una etapa en que el programa estaba en sus inicios, con acuerdos interinstitucionales muy endeblados, que hacía más complicada la labor y generaban incertidumbre entre los sujetos.

XII.- GESTION ADMINISTRATIVA

La gestión es la coadyuvancia que realiza la Institución para apoyar a los sujetos de derecho ante las demás instancias, para solicitar a petición de parte se brinde un servicio requerido, que le es indispensable al promovente para su seguridad jurídica personal, de representación, de obtención de algún recurso o apoyo, de contar con elementos para un juicio agrario u otro tipo de procedimiento jurídico. La gestión consistirá en que una vez que el o los promoventes acrediten su interés jurídico se gire un oficio a la instancia competente indicando el servicio requerido, quien obligatoriamente por mandato constitucional deberá contestar por escrito, después de lo cual se le da un informe de la respuesta a el o los sujetos, con lo que se da por concluido el procedimiento de gestión administrativa. Respecto al cuadro de acciones, en números totales se observa que la gestión ocupa el segundo lugar con 116 asuntos solo debajo de la conciliación, lo que es importante anotar es que por lógica

el 98% de las gestiones son ante el RAN, en las que se solicita entre otras cosas la expedición de documentos que quedarán pendientes de elaborarse con el PROCEDE, información de derechos, así como inscripción de actas de asamblea.

XIII.- EJIDOS CERTIFICADOS CON EL PROGRAMA DE CERTIFICACIÓN DE DERECHOS EJIDALES Y TITULACION DE SOLARES URBANOS (PROCEDE)

El PROCEDE desde los inicios de la Procuraduría Agraria ha sido con mucho el programa prioritario, programa al que se han destinado la mayoría de los recursos tanto humanos y materiales como financieros de la Institución, en el que se depositarán las esperanzas de una nueva etapa de la Reforma Agraria, una vez que fue declarado el fin del reparto agrario los esfuerzos se orientarán a consolidar los derechos individuales y colectivos en función del artículo 56 de la Ley Agraria, con la firme idea de otorgar seguridad jurídica en el campo como principal objetivo del programa, esto como consecuencia de que la nueva Ley reconocerá que la propiedad de las tierras de la nación paso a ser propiedad social y legítima de los núcleos , con el consecuente reconocimiento de su personalidad jurídica, seguridad jurídica que se alcanzara con la expedición de certificados parcelarios, certificados de uso común y títulos de solares urbanos. El programa entre sus características es voluntario, gratuito, de carácter federal, e interinstitucional en el que participan

principalmente; el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), quien se ocupa de realizar los trabajos técnicos de campo y gabinete que se reflejaran en la elaboración de planos; el Registro Agrario Nacional (RAN) quien se encargara de registrar la documentación que se genere del programa y la expedición de los certificados y títulos que resulten; y la Procuraduría Agraria (PA) que se ocupara de coordinar el programa, de sensibilizar y darlo a conocer a los núcleos, de darle seguimiento hasta su culminación, pero principalmente ser garante de la legalidad del Procedimiento General Operativo del programa en cada una de sus etapas.

En el cuadro de actividades reportadas se refleja que en la etapa como visitador se trabajarón 12 núcleos, siendo en el año de 1994 en que se concluyo el mayor número de ejidos con 4 y en los años que menos se trabajarón fue en 1993 y 1996 con 1, por lo que el promedio por año andará alrededor de 2.5 núcleos. Los números como referencia del trabajo realizado en este programa son muy relativos, dado que cada núcleo representa un grado de dificultad diferente, por lo que para hacer más ilustrativa esta aseveración y comprender mejor el impacto del programa, se elaboro el cuadro No. 2 denominado Núcleos certificados durante el periodo 1993 - 1997, en el que se aprecia que el PROCEDE se trabajo en núcleos de tres municipios distintos; que el número de ejidatarios integrantes de los núcleos es muy variado, encontrándose desde 36 sujetos en uno hasta 517 en otro, sumando en su totalidad

1683 beneficiados; los poseionarios, principales beneficiarios del programa suman en los 12 núcleos un total de 5292 sujetos, de los cuales en un caso tenemos 25 y en el mayor 2969; por lo que sumando la totalidad de sujetos de los ejidos se observa que no es lo mismo trabajar un núcleo con 61 sujetos que otro con 3486, dado el trabajo adicional que representa este último; respecto a los certificados parcelarios expedidos, estos guardan una relación proporcional con el número de sujetos, siendo el número más alto que se entregó el de 3992 y en la totalidad de núcleos alcanza la cifra de 8427; la situación de los certificados de tierras de uso común, es un caso aparte dado que por su naturaleza no todos los núcleos cuentan con este tipo de tierras, así tenemos que solo dos terceras partes de los ejidos presentan uso común, variando la superficie de un núcleo a otro al igual que los beneficiados de esta , habiéndose entregado 758 documentos que agregados a los certificados parcelarios suman un total de 9185 documentos entregados en los 12 núcleos; en relación a la superficie trabajada por núcleo, está es muy variada por lo que encontramos núcleos con tan solo 97 hectáreas, hasta otros con 1350, la totalidad de superficie certificada en el conjunto de los ejidos fue de 4831 hectáreas, no dejando de comentar que un núcleo con tierras de uso común y con una superficie mayor siempre requerirá de mayor atención que otro con menos superficie o sin uso común, esto aunado a la problemática socioeconómica y política presente en cada región, así como la

problemática interna del núcleo que se tiene que sortear para trabajar un ejido hasta su certificación.

Finalmente es oportuno comentar dos aspectos, primero que a 7 de los 12 núcleos certificados únicamente se les delimitó la zona de asentamiento humano, que por tanto no se llevó a cabo la titulación dado que no se cumplió con la normatividad que para ese efecto establece la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México y los propios Ayuntamientos, lo que en sí ya es un importante rezago, segundo, que en este periodo no fue posible la certificación de Bienes Comunales, en virtud de que fue hasta 1998 en que se da a conocer y libera el Procedimiento General Operativo y demás normatividad que es indispensable cumplir para certificar este tipo de núcleos.

CUADRO No.2 NÚCLEOS CERTIFICADOS DURANTE EL PERIODO 1993 – 1997

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
No.	Municipio	Ejido	Año de Certificación	Ejidatarios	Posesionarios	Total de Sujetos	Certificados Parcelarios	Certificados de Uso Común	Total de Documentos	Superficie Trabajada
1	Almoloya de Juárez	Almoloya de Juárez	1993	42	29	71	99	42	283	352.3
2	Almoloya de Juárez	La Cabecera	1994	85	215	300	390	-	990	309.91
3	Toluca	San Antonio B	1994	255	95	350	501	255	1456	451.82
4	Toluca	Tecaxic	1994	94	153	247	252	69	815	240.71
5	Toluca	San Marcos Y	1994	73	160	233	270	54	790	245.18
6	Toluca	San Martín T.	1995	57	39	96	96	-	288	162.72
7	Toluca	Santiago T.	1995	54	260	314	314	38	980	143.64
8	Toluca	San Diego de los P.	1995	36	25	61	184	-	306	97.63
9	Ixtlahuaca	San Mateo	1996	192	317	509	852	145	2015	379.97
10	Toluca	Cacalonacan	1997	175	381	556	725	155	1992	951.42
11	Toluca	San Andres C.	1997	517	2969	3486	3992	-	10964	1350.23
12	Toluca	Santa Ana A.	1997	103	649	752	752	-	2256	145.55
Sumatoria				1683	5292	6975	8427	758	23135	4831.08

I.3 DESCRIPCION GENERAL Y COMENTARIOS DE LA ACTIVIDAD REALIZADAS COMO JEFE DE RESIDENCIA EN EL PERIODO NOVIEMBRE 1997 - DICIEMBRE 2000.

I.3.1 ASCENSO A LA JEFATURA DE RESIDENCIA.

En noviembre de 1997 al renunciar la responsable de la unidad, se presento la oportunidad de quedar al frente de la Residencia Toluca como encargado, cargo que se asumió como titular a los cuatro meses, una vez que fue favorable el dictamen del concurso de oposición al que se sujeto la plaza de Residente, en cumplimiento al reglamento del Servicio Profesional Agrario (S.P.A.), que establece este tipo de procedimiento evaluatorio para que el personal tenga la oportunidad de escalar a otro cargo dentro de la Institución, procedimiento que vale decirlo se instrumento por primera vez después de tener cinco años de haberse creado el SPA, dado que anteriormente los Residentes llegaban normalmente de fuera únicamente por designación.

I.3.2 ESTRUCTURA DE LA RESIDENCIA.

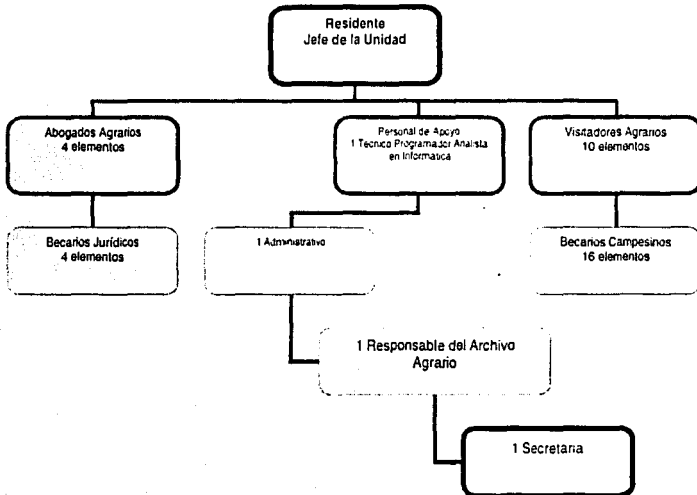
La Residencia es la unidad operativa básica de la estructura territorial de la Procuraduría Agraria, que atendiendo a la política de una Institución descentralizada, cuenta para su funcionamiento con capacidad jurídica y administrativa para resolver los asuntos de su competencia que se

presentan en su jurisdicción, en cumplimiento a las funciones que le delegan la Ley Agraria y su reglamento interior.

La Residencia se ubica bajo la línea de mando de la Delegación Estatal, la que se localiza una en cada entidad federativa y tiene la responsabilidad de dirigir, apoyar y evaluar la operación y funcionamiento de aquellas unidades comprendidas en su territorio estatal.

La Residencia para la atención y resolución de los asuntos de su competencia, cuenta con un equipo de trabajo, que en número dependerá tanto de la problemática como del territorio de atención, para el caso de la estructura funcional de la unidad operativa de la Residencia Toluca su esquema se ilustrara de la manera siguiente:

ESTRUCTURA DE LA RESIDENCIA TOLUCA



I.3.3 FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL JEFE DE RESIDENCIA.

El jefe de Residencia es el responsable de la organización y operación de la unidad básica de la Institución, quien tiene en una región de atención la representación de la Procuraduría Agraria para desempeñar

las funciones y tareas que le confiere la Ley Agraria y su Reglamento Interior, así como aquellas que le encomiende el Delegado directamente o por conducto de los Subdelegados, y es de su estricta responsabilidad la atención de las siguientes funciones y atribuciones, entre algunas otras.

- Dirigir y coordinar el trabajo de los abogados agrarios, visitantes y demás personal de apoyo a su cargo, así como supervisar las actividades de los becarios campesinos y jurídicos.
- Supervisar y responsabilizarse de la correcta sustanciación de los expedientes que ingresan al Sistema Único de Información de la Institución, así como vigilar el correcto manejo del archivo.
- Evaluar periódicamente las acciones realizadas por los visitantes y abogados agrarios con base en los compromisos expuestos en el programa de trabajo anual.
- Apoyar el trabajo de los visitantes para alcanzar las metas comprometidas particularmente en el PROCEDE, así como en el resto de los programas.
- Participar en las reuniones de Consejo Técnico Delegacional, además de presidir las cesiones de Consejo Técnico de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Residencia, vigilando el cumplimiento de los compromisos y acuerdos contraídos, así como acordar la sede de adscripción territorial de los visitadores y becarios campesinos y jurídicos, y su respectivo programa de trabajo.

- Conocer y evaluar los informes del analista programador.
- Supervisar que la actuación de la Residencia se ajuste a los principios de respeto y compromiso con los campesinos, además de garantizar la coordinación interinstitucional, la honestidad, imparcialidad y apego a la legalidad, entre el personal a su cargo.
- Mantener una relación de comunicación permanente con los Ayuntamientos, las Organizaciones Campesinas y Dependencias del Sector, relacionadas con las funciones de la Procuraduría Agraria.

I.3.4 COBERTURA DE ATENCIÓN DE LA RESIDENCIA TOLUCA.

La cobertura del servicio vista en números nos indica que se le da atención a una amplia región del Estado de México, conformada por 25 municipios, en los cuales se encuentran inmersos 277 núcleos agrarios, de los cuales 237 son ejidos y 40 comunidades, sin contar las comunidades que solo existen de hecho más no de derecho, pero que

sin embargo sobresalen por su problemática agraria como son los casos de los municipios de Almoloya del Río, Capulhuac, Jalatlaco y Santa Cruz Atizapan, que en la totalidad de sus territorios son comunidades sin reconocimiento legal de sus bienes comunales. En este renglón de superficie es la Residencia más grande en el Estado y la segunda que atiende el mayor número de núcleos de las seis que existen.

La región de atención por sus características generales no es una unidad homogénea, por el contrario es un mosaico de particularidades que obligan a dar un trato diferenciado según las características específicas, a cada una de las microregiones; encontrando topográficamente desde zonas planas con tierras de riego y temporal, en las que predomina el cultivo de maíz, que se caracterizan por tener derechos agrarios más o menos bien definidos, sin embargo las tierras se encuentran muy pulverizadas con numerosas zonas de asentamientos humanos, en las que prospera el subempleo en los diferentes sectores de la producción, con una presencia indígena significativa y con una conurbación importante hacia algunas ciudades, como es el caso de los municipios de Toluca, Metepec, Zinacantepec, San Mateo Atenco, Ixtlahuaca y Tianguistenco, que irremediablemente crece hacia los núcleos agrarios, propiciando su desintegración; también se identifican zonas en las que el relieve denota suaves pendientes, en las cuales sobreviven algunos bosques naturales y otros inducidos, la tierra es árida con áreas considerablemente erosionadas y en general se trata de tierras de

temporal, en las que el cultivo principal igualmente es el maíz, se practica la ganadería de traspatio para consumo local y familiar y se obtiene algún provecho de frutales en pequeñas huertas familiares muy modestas, así como de otras plantas como el maguey, el subempleo es menor que en las zonas planas pero la emigración es mayor, principalmente a las ciudades cercanas y en algunos casos como braceros al extranjero, los derechos agrarios en general están en lo jurídico bien definidos, la presencia indígena es importante incluso mayor que en las zonas bajas, como se aprecia con la presencia de los centros ceremoniales mazahua y otomí, hay pocas zonas urbanas bien definidas, más bien lo que predomina son sitios de casa dispersos en las tierras de los núcleos, por lo que se puede decir que son zonas eminentemente rurales que se ubican en municipios como Almoloya de Juárez, Calimaya, Oztolotepec, Temoaya, Lerma, Ocoyoacac, Xonacatlan, Texcaliacac y Jiquipilco; así mismo se detecta otra zona con características distintas a las anteriores en la que se identifican pendientes pronunciadas con un relieve quebradizo, con pocas vías de comunicación, en la que abundan los bosques de coníferas con pocas tierras de cultivo, en las que además del maíz se cultivan algunas verduras, legumbres y frutales, se observa una población indígena en menor número, se practica una tala indiscriminada e irracional del bosque en la que los menos beneficiados son los núcleos agrarios, actos que reflejan un contubernio y la complacencia de las instituciones, además de una actitud de desprecio por la ecología que hace evidente la

inexistencia de una cultura en esa materia, predominando las comunidades agrarias más que las comunidades indígenas, encontrándose estas características en los municipios de Temascaltepec, Villa Victoria y Ocoyoacac.

En términos generales los núcleos agrarios que atiende la Residencia no son núcleos bien organizados, su agricultura no se caracteriza por tener un buen nivel de mecanización, lo que se produce en el campo no es suficiente para sobrevivir, en pocas palabras no es redituable, normalmente los campesinos tienen que recurrir a la producción de otros productos como las artesanías, la pirotecnia, la elaboración de prendas, actividades turísticas, entre otras, o en su caso el subempleo en otros sectores de la producción como es el industrial y el de servicios para allegarse de recursos; la arraigada apatía de la gente promovida y alentada por el sistema, la pulverización de la tierra, la falta de recursos y las condiciones climatológicas y orográficas, conforman un panorama complicado para resarcir con nuevos proyectos la crisis económica y de descapitalización del campo en la región. Sin embargo ante esta situación desoladora la labor de atención que se da a través de la Procuraduría Agraria con su personal de campo tiene el propósito primordial de revertir en su ámbito agrario esta situación, para lo cual se trabaja en diferentes frentes como son los casos del Ordenamiento de la Propiedad Rural, en la Organización Agraria Básica vía Reglamento Interno o Estatuto Comunal, instrumentación de Libro de Contabilidad y

Libro de Registro, Vigencia de Órganos de Representación y Vigilancia y generar una cultura preventiva de Inscripción de Sucesores, para así generar condiciones que permitan establecer en una etapa superior figuras asociativas de producción, transformación o de servicios, así como mejores contratos de aprovechamiento de recursos en participación con terceros.

La problemática agraria que se le da tratamiento necesariamente varía según la micro región, en algunos lugares son recurrentes los añejos conflictos de límites entre núcleos o con pequeños propietarios, en otros esta se da por límites interparcelarios al interior de los núcleos, en otros más los problemas de posesión son los que predominan, en las zonas conurbadas el fraccionamiento y las ventas irregulares son el pan de cada día, en los bosques los pleitos por la partición de recursos y tala clandestina son comunes, en casi todos los núcleos los pleitos sucesorios no faltan, sin dejar de lado el caso muy especial de las comunidades de hecho que de entrada su problemática es por su falta de reconocimiento legal que en la mayoría de los casos no se ha dado por conflictos ancestrales de límites, en fin a todo esto y muchas más situaciones conflictivas es a las que se enfrentan los diez visitadores y cuatro abogados agrarios adscritos a la Residencia, los primeros atendiendo la problemática en el campo o en la oficina los días de audiencia mediante la vía conciliatoria, o en los tribunales agrarios, en el caso de los segundos. Ambos servidores hay que señalar tienen una

carga de trabajo bastante fuerte, por poner un ejemplo en el caso de los abogados al mismo tiempo atienden alrededor de ciento cincuenta juicios por individuo.

La Residencia para la atención de los municipios más apartados, opera con cuatro módulos de servicio, que tienen como fin el acercar los servicios y programas de la Institución a quienes los soliciten con el objeto de abreviar traslados y reducir gastos a los campesinos, para lo cual dichos módulos se atienden por el visitador encargado de la región un día por semana, ubicándose estratégicamente en las cabeceras municipales de los ayuntamientos, como ocurre en los municipios de villa victoria, Temascaltepec, Zinacantepec y Jiquipilco, los resultados son verdaderamente muy favorables dados los compromisos que se generan con la atención, que abrevian el cumplimiento de las metas de la Institución en todos los programas.

I.3.5 ACTIVIDAD DESEMPEÑADA COMO JEFE DE RESIDENCIA.

Al ser la Residencia la unidad básica de la estructura territorial de la Institución que interrelaciona directamente con la realidad agraria, resulta de gran importancia el desempeño del Jefe de Residencia, en virtud de que su labor es estar al pendiente de todo lo que acontece en su jurisdicción, por lo que es su obligación conocer de todo un poco, es el aglutinador y coordinador de un grupo de trabajo que no conformo pero

que tiene el deber de transformar en un sólido equipo, que refleje su funcionamiento en el cumplimiento de las metas y en una imagen pulcra ante la opinión pública de los campesinos, las organizaciones campesinas, las instituciones, los diferentes niveles de gobierno, así como los medios masivos de comunicación. Para cumplir ese fin se celebran quincenalmente reuniones de evaluación denominados Consejos Técnicos de Residencia, como un foro para analizar el cumplimiento de lo programado y lo realizado en cada uno de los programas y subprogramas que integran el Programa Operativo Anual de la unidad, así como los programas individuales de visitantes y abogados agrarios, además de verificar la eficiencia del resto de las áreas que integran la Residencia, el propósito es definir estrategias de acción ideadas por el grupo o instrumentadas por una área superior, que permitan prever o resarcir el cumplimiento o incumplimiento de los compromisos impuestos por las oficinas centrales. Es además en el seno de los consejos donde se tratan todos los asuntos que tienen relación con la operatividad de la estructura de la unidad en su conjunto, como lo es el área de informática, el área del archivo agrario, el área del fotocopiado, el área administrativa, el área de la secretaría, la relación con la Delegación, el trabajo de los becarios campesinos y jurídicos y por supuesto el área de visitantes y abogados agrarios, el objeto primordial es que se tomen acuerdos por consenso, sin generar vicios o proteger intereses, ni permitir beneficios adicionales para nadie, el Residente es un conciliador de esfuerzos que debe de cuidar el equilibrio

para que cada uno haga lo que le corresponde, debe contar con autoridad y cierto don de mando y liderazgo que le permita imponerse cuando la circunstancia lo amerite.

El dialogo permanente con cada uno de los que integran el equipo es fundamental, el saber escuchar los razonamientos permite entender las diferentes situaciones para la toma de decisiones y reorientar el trabajo si fuera necesario, los individuos se deben sentir apoyados, deben saber que el jefe es confiable y que pueden recurrir con el, deben siempre tener presente que para el todos son importantes, que pueden encontrar reconocimiento a su trabajo, pero que si por el contrario actúan equivocadamente también se harán acreedores al correctivo que amerite, en suma el jefe debe ser siempre un ejemplo de respeto y honestidad, esa es la filosofía que me guía y que procuro poner en practica cada día, es una labor cotidiana compleja por que el coordinar gente es de lo más complicado aun cuando se trate de profesionistas, como visitador mi labor era un tanto más sencilla el trato era directo con los diferentes actores del campo y el fin era cumplir metas, ahora como Residente la labor principal es hacer que cada uno haga lo que le toca en cantidad pero con calidad, para eso se trabaja de manera permanente y constante con el grupo de 37 personas que en conjunto integran la unidad.

Una labor básica del Residente es la atención directa de la audiencia campesina, que en algunos días es tan abultada como la de un visitador o abogado, se trata de la gente que no quedo satisfecha con la atención que le brindo el visitador o el abogado, ya sea por el trato que se le dispense o por que no quedarón convencidos con la asesoría, o es aquella gente que pasa directamente a la jefatura pensando que se le dará un mejor trato que el que le pudiera dar el visitador o el abogado, la labor en cualquiera de los casos siempre será de respeto y tolerancia, el sujeto se tiene que sentir mejor atendido que como lo atendió o lo pudiera atender cualquier otra persona, normalmente con un lenguaje sencillo se les precisan los procedimientos jurídicos de tal manera que se vayan convencidos de que ese es el camino a seguir o en algunos de los casos se les canalizara con el visitador o el abogado para su atención, recomendando personalmente a estos su mayor esfuerzo en la atención para evitar confusiones que demeriten la imagen de la Institución.

Con la experiencia como visitador la lógica me indicaba que la actitud del Residente debía de ser distinta a los jefes anteriores, idea que me propuse poner en practica desde un principio y creo que con buenos resultados, los cuales pudieran ser mayores si las condiciones laborales fueran mejor o si no se mezclara tanto la cuestión política con lo estrictamente jurídico, en resumen en el cuadro denominado "*Acciones reportadas por la Residencia durante el periodo 1° de enero de 1997 al 31 de diciembre del 2000*", se hace un comparativo de lo alcanzado en la

Residencia durante 1997 y lo realizado en mi gestión en los años 1998, 1999 y 2000; haciéndose a continuación algunos comentarios sobre cada uno de los rubros que se aluden en el cuadro.

**ACCIONES REPORTADAS POR LA RESIDENCIA DURANTE
EL PERIODO DEL 1° DE ENERO DE 1997 AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2000.**

Programa	1997		Etapas como titular de la unidad					
	1997		1998		1999		2000	
	Con Def.	Total	Con Def.	Total	Con Def.	Total	Con Def.	Total
Procurar Justicia								
Eficiencia Conciliatoria								
Conciliación Agraria	153	322	279	486	322	457	446	558
Eficiencia de Representación Legal								
Juicio Agrario	42	87	156	181	260	281	203	232
Jurisdicción Voluntaria	130	131	170	191	140	150	221	240
Otros	60	60	40	52	56	61	99	102
Proporcionar Asesoría Jurídica								
Asesoría Jurídica								
Procampo	5	5	10	10	17	17	50	50
Asambleas en términos del Art. 40 de la Ley Agraria	2	2	3	3	12	12	2	2
Solicitud de asistencia a asamblea	107	107	104	104	103	103	242	242
Gestión Administrativa	346	346	398	398	326	326	705	705
Celebración de contratos de enajenación	31	39	61	62	35	36	48	48
Organización Agraria Básica								
Libro de Registro y Titularidad de Derechos	9	9	46	46	41	41	35	37
Listas de Sucesión de Derechos	16	18	33	40	41	43	45	49
Reglamento Interno o Estatuto Comunal	17	20	13	17	38	43	26	35
Libro de Contabilidad y Administración Ejidal	17	18	49	49	50	50	41	42
Actualización de Órganos de Representación y Vigilancia	28	28	46	46	59	59	94	94
Organización de Grupos Especiales								
Establecimiento y Funcionamiento de la Parcela Escolar	2	2	12	12	20	20	18	18
Establecimiento y funcionamiento de la UAIM	-	-	3	3	6	6	9	9
Constitución de Figuras Asociativas								
Constitución de Sociedades de Solidaridad Social	-	-	1	1	2	2	0	3
Otros	-	-	0	0	7	7	3	3
Capacitación Agraria								
A Sujetos Agrarios	501	501	1108	1108	9541	9541	5812	5812
A Órganos de Representación y Vigilancia	1	1	49	49	86	86	286	286
Continua a Visitadores y Abogados Agrarios	104	104	65	65	70	70	77	77
Continua a Becarios Campesinos	-	-	112	112	162	162	290	290
PROCEDE	20	20	22	22	20	20	13	13

- La conciliación agraria como a quedado asentado es la vía preferente para resolver las controversias agrarias, rubro al que

durante mi gestión se le a dado especial atención, hecho que se refleja no solamente en los asuntos atendidos que en realidad todos los años es superior-hasta casi el doble como ocurrió en el 2000 con respecto al año de 1997; si no que principalmente en los que concluyeron con definitividad jurídica con convenio conciliatorio, que en 1999 se hicieron más del doble y en el 2000 casi el triple, en suma cada visitador en 1997 atendió un promedio de 32 asuntos, mientras que en 1998, 1999 y 2000 atendió 48, 45 y 55 asuntos respectivamente.

- En juicio agrario los asuntos totales atendidos también fueron a la alza casi hasta el triple por ciento en 1999 y seis veces más en los que tuvieron definitividad jurídica en ese mismo año, tendencia similar en 1998 y 2000, aspecto relevante es la coordinación con los tribunales agrarios que fue muy importante para alcanzar estos números, al llevarse a cabo diversas itinerancias en las cabeceras municipales y núcleos agrarios, con el objeto de llevar al campo la justicia pronta y expedita desahogando un numero importante de asuntos en cada evento.
- La Jurisdicción voluntaria es un procedimiento jurídico ante los tribunales agrarios que no es una controversia , es un derecho no reconocido que tiene un sujeto agrario que lo hace valer ante la autoridad Jurisdiccional con el objeto de obtener un reconocimiento legal, considerándose entre otros asuntos los de sucesión, de

posesión o errores del PROCEDE, concluyéndose en los tres años un numero mayor de asuntos que en 1997, tanto en los totales como en los de definitividad, sobresaliendo el 2000 con 240 y 221 respectivamente.

- En el renglón de otros caen el resto de los asuntos que son meta exclusiva de los abogados agrarios, como son los rubros de amparo indirecto, amparo directo, rezago agrario, actividades administrativas, recursos de revisión ante el Registro Agrario Nacional, denuncia penal, etc., en general las metas programadas en estos asuntos son mínimas dado que los casos son pocos, difícilmente se presentan y su conclusión normalmente lleva más de un año, se observa que en 1998 hay una caída con respecto a 1997, sin embargo en 1999 hay un repunte que se consolida en el 2000 al registrarse 42 asuntos concluidos de más, de los cuales 39 son con definitividad jurídica.
- El Programa de Apoyos Directos al Campo conocido como PROCAMPO, no es un programa del que sea responsable la Institución, sin embargo el campesino para hacerse acreedor al apoyo es preciso acreditar la titularidad de la parcela, lo que esta íntimamente ligado al derecho agrario, es ahí donde participa la Institución orientando y asesorando en reuniones y asambleas a los campesinos para que normalicen sus documentos y no se queden marginados de este beneficio, dada la importancia de la

asesoría, año con año la labor se ha incrementado como se demuestra con la tendencia de los asuntos atendidos en el 2000 que llega a ser 10 veces mayor que en 1997.

- Las Asambleas en términos del artículo 40 de la Ley Agraria, son asambleas convocadas por la Institución o por los órganos de representación o vigilancia para tratar la remoción de los que integran el Comisariado y/o el consejo de vigilancia, de algunos de los integrantes o de todos según se establezca en la convocatoria, son asambleas que no se pueden programar como una meta, toda vez que dependerá del desempeño que tengan los representantes, que obvió es que cuando no es adecuado principalmente en lo que concierne al manejo de recursos, deviene en su irremediable remoción, en este rubro se observa que en el año de mayor acciones que se realizaron de este tipo fue en 1999 con 12 y el año en el que menos se presentaron fue en el 2000 con solo 2.
- Solicitud de asistencia a asambleas, esta acción se refiere a todas aquellas asambleas que convoca generalmente el Comisariado ejidal o de bienes comunales y en algunas ocasiones el consejo de vigilancia, ya sea que se trate de asambleas simples o de formalidades especiales, según caigan los asuntos en alguna(s) de las fracciones del artículo 23 de la Ley Agraria, asambleas en que se solicita la asistencia del personal de la Institución como asesor u orientador y en algunos casos como lo exige la Ley como

representante de la Procuraduría Agraria. Respecto a lo realizado se observa que en 1998 y 1999 los números son menores a 1997, aunque minimamente, sin embargo en el 2000 la asistencia a estos actos fue más del doble que en 1997, los números inferiores en los años anteriores obedece probablemente a un problema de no reportar su participación de parte de los visitantes agrarios y a la realización de otras acciones en otros programas como el PROCEDE, que limitaron la asistencia a un número importante de eventos, toda vez que cuando incrementa la carga de trabajo en ese programa es necesario priorizar lo que se realizara y normalmente algo se tendrá que dejar de hacer, en este caso lo que se hizo fue dejar de asistir a asambleas.

- La gestión administrativa primordialmente se traduce en el apoyo que se brinda a los sujetos agrarios ante el Registro Agrario Nacional, en tramites de expedición de certificados, inscripción de contratos de enajenación, solicitud de constancias y copias certificadas, solicitud de información, inscripción de acuerdos de asambleas sobre elección de representantes, reconocimiento de avecindádoos, posesionarios o ejidatarios, aprobación del reglamento interno o estatuto comunal, entre otros, en menor medida también se dan las gestiones a Secretarías Federales, instancias del Gobierno del Estado, así como de Municipios, en 1998 y 1999 los números no varían significativamente respecto de

1997, es en el 2000 el año en que sustantivamente se incrementa el numero al doble con 705 gestiones concluidas.

- La celebración de contratos de enajenación por ley es un acto exclusivo de los ejidos regularizados con el artículo 56 de la Ley Agraria, es el traspaso de una parcela entre sujetos agrarios debidamente reconocidos como ejidatarios, posesionarios o avocindados, la asesoría que se otorga es en la elaboración de las notificaciones del derecho del tanto, la suscripción del contrato de enajenación y la gestión ante el Registro Agrario Nacional para inscribir la documentación, con toda seguridad las ventas ilegales de tierras ejidales es muy superior a las enajenaciones que se dan en el marco de la Ley, aunque también hay que decirlo hay bastantes casos que bien se pudieran encausar a la legalidad, solo que la costumbre, la ignorancia y la desconfianza en las Instituciones son factores que impiden su regularización, con esto se explica en parte la irregularidad de los números que en un año suben y en otro disminuyen y al siguiente ocurre lo contrario (1997-39, 1998-62, 1999-36 y 2000-48).
- La Organización Agraria Básica considerada como el segundo nivel de organización de los núcleos agrarios después del trabajo del PROCEDE, es integrada por 5 programas plenamente sustentados en la Ley Agraria que son: Libro de Registro, la Lista de Sucesión, el Reglamento Interno o Estatuto Comunal, el Libro

de Contabilidad y Administración Ejidal y la Actualización de Órganos de Representación y Vigilancia, programas que por los resultados obtenidos considero que es conveniente englobarlos en este comentario, en razón de que hasta 1997 no había otro programa relevante en la Institución que el procede, que fue hasta en ese año en que se le empezó a dar forma a la Organización Agraria Básica capacitando al personal y experimentando en los primeros núcleos, es hasta 1998 cuando se le da un fuerte impulso definiéndose para ello las bases de colaboración con las otras dependencias del sector, incluso se creo para tal fin una nueva dependencia para desarrollar estas actividades que fue el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), que por tener funciones paralelas a la Procuraduría Agraria, al poco tiempo se le tuvo que desaparecer quedando la responsabilidad de los programas en esta ultima, de los cinco programas en ese momento tres eran completamente nuevos como lo fue el Libro de Registro que nació después del PROCEDE, el Libro de Contabilidad y Administración Ejidal y la Lista de Sucesión, el Reglamento Interno o Estatuto Comunal ya se trabajaba dado que era necesario contar con el en los ejidos que se trabajaban con la certificación, principalmente para la aceptación y separación de ejidatarios, sin embargo no había un interés mayor de desplegar una estrategia, como no lo había en el otro programa de Actualización de Órganos de Representación y Vigilancia, que de hecho se trabajo desde que

entro en funciones la Procuraduría Agraria con un bajo perfil, como se observaba con la gran cantidad de órganos vencidos que llego a rayar el 30% de los que se atendían. Por la importancia que se le dio a estos programas a partir de 1998 es por eso que los resultados fueron muy superiores a 1997; en el caso del Libro de Registro de hacerse 9 en 1997 en 1998 se hicieron 46; Listas de Sucesión de 18 en 1997 hasta 49 en el 2000; Reglamento Interno o Estatuto Comunal de 20 en 1997 a 43 en 1999; en Libro de Contabilidad y Administración Ejidal de 18 en 1997 a 50 en 1999; y finalmente en la actualización de Órganos de Representación y Vigilancia de 28 en 1997 a 94 en el 2000, por lo que son evidentes los resultados y se advierte cuando se planifica una meta, sin embargo aun cuando los resultados fueron alentadores, a la estrategia considero que le faltó algo importante y ese faltante es el seguimiento y la evaluación de la aplicación de los instrumentos en los núcleos, principalmente para el caso del Libro de Registro, Libro de Contabilidad y Administración Ejidal y Reglamento Interno o Estatuto Comunal, la vivencia diaria nos indica que en la mayoría de los casos los documentos son verdaderamente letra muerta, resulta que si las metas año con año son distintas y no incluyen el seguimiento y la evaluación, es prácticamente imposible que el personal se ocupe de ello más por falta de tiempo y de recursos que de iniciativa.

-
- Dentro de la Organización de Grupos Especiales se ubican las parcelas con destino específico que reconoce la Ley Agraria, las cuales se integran por la Parcela Escolar, la Unidad Agrícola Industrial para la Mujer (UAIM) y la Parcela de la Juventud, son áreas que se destinan exclusivamente para el uso de grupos específicos como lo son los estudiantes o interesados en la investigación, las mujeres y los jóvenes, con el propósito de dar oportunidades a esos grupos de personas de desarrollarse mediante la implementación de proyectos productivos o de servicios que mejoren su calidad de vida, en teoría esa es la concepción que se tiene de este tipo de parcelas, en la gran mayoría de ejidos es común encontrar la Parcela Escolar siempre a cargo de alguna escuela que en general le saca provecho rentándola a algún productor del mismo núcleo sin que exista interés de nadie de cumplir con el objeto para lo cual fue creada; la UAIM es menos común encontrarla en los ejidos, abandonada por proyectos fallidos por falta de capital o por conflictos internos, o en poder de pocas manos que la consideran como propia y para uso exclusivo, tampoco cumple en lo general con su cometido; la situación de la Parcela de la Juventud es todavía más triste, al crearse como un nuevo concepto en la actual Ley Agraria tiene la limitante de que los núcleos no cuentan con tierras libres para su constitución, en general las tierras ya están completamente repartidas y las que quedan están o muy alejados de los centros de

población, son bosques que no se pueden fraccionar o son tierras inservibles, en la realidad no han sido conformadas, es por eso que en los reportes y en el cuadro no figuran, las únicas que entre comillas se han trabajado son la escolar y la de la mujer, esto en función de la conclusión de los trabajos del PROCEDE en los ejidos que al regularizar las tierras incluye la regularización de estas parcelas ya existentes, lo que ha permitido cuando menos el establecimiento formal, su reconocimiento, delimitación e inscripción ante el Registro Agrario Nacional de dichas parcelas que conllevan a la expedición de un certificado parcelario, sin embargo la organización del grupo, su consolidación y por ende su operación, no se considera como una actividad importante dentro de las metas de la Institución, lo que indican los resultados es que simplemente se a puesto más empeño en reportar las que de por si ya existían de hecho, es en el 2000 cuando más se reportaron con 18 parcelas escolares y 9 parcelas de la mujer.

- La Constitución de Figuras Asociativas es un rubro en el que se ha trabajado muy poco, normalmente la actuación se da motivada por el interés de un grupo de sujetos que tienen la idea de organizarse para obtener mayores beneficios de las actividades que realizan, la labor de la Institución en si deja mucho que desear en este rubro pero no por falta de empeño o conocimiento, lo real es que no es suficiente que a la gente se le asesore, se le organice y se le motive, si no hay quien canalice recursos para poner a andar un

proyecto simplemente es tiempo perdido para todos, se ha detectado en entrevistas que la mayoría de las figuras ya constituidas no funcionan por carecer de capital, normalmente las figuras que se han trabajado en la Institución son las Sociedades de Solidaridad Social (SSS), y en el rubro denominado de otras se a participado en la constitución de algunas figuras que se rigen por una Ley Estatal denominada Ley de Productores Rurales, en la que el Gobierno Estatal a través de su Secretaría de Desarrollo Agropecuario canaliza recursos a pequeños proyectos productivos.

- La capacitación a sujetos agrarios, es la capacitación que se imparte a los campesinos en los núcleos agrarios, indistintamente de la calidad agraria que tengan reconocida o por reconocer, tratándose temas relacionados con la Ley Agraria y con sus reglamentos, las instancias que integran el sector, así como los distintos programas que trabaja la Procuraduría Agraria, son capacitaciones que responden a una necesidad específica, que se programan exprofeso, muy bien diseñadas a partir de una carta descriptiva, y con una duración mínima de dos horas. La labor realizada en los últimos años a sido muy intensa como se observa en el cuadro, el impulso que se le ha dado a la tarea de capacitación ha sido enorme, se diseño incluso un programa muy importante que incluyo teleseiones, rotafollos y una serie de instrumentos que facilitarían su aplicación, tal vez lo único cuestionable es el por que no se hizo desde que se creo la

Institución, eso genero un rezago que retardo el aprendizaje de sus derechos y obligaciones en los sujetos agrarios, lo cierto es que es un rubro que no se puede descuidar y que permanentemente se debe de atender.

- La capacitación a Órganos de Representación y Vigilancia es aquella que se imparte a comisariados ejidales y de bienes comunales, así como a consejos de vigilancia, el esquema en este tipo de capacitación en lo general no cambia con respecto a la capacitación a sujetos agrarios, tal vez algunas de las diferencias sustantivas en estos eventos es que se pueden reunir en un solo evento a representantes de varios núcleos, los grupos son más pequeños, de mayor dinamismo y los temas más específicos partiendo de sus funciones y atribuciones como representantes, la política de la Institución en este rubro se ve claramente reflejada en el incremento de los resultados, los que se han duplicado durante los últimos 3 años, la importancia que se le da a esta meta es notoriamente cada vez es mayor.
- La Capacitación al Personal Interno y Externo, Visitadores y Abogados Agrarios, así como a Becarios Campesinos y Jurídicos, durante los últimos años ha dejado mucho que desear, aun cuando se han hecho algunos Intentos importantes, la verdad es que hay enormes deficiencias, la escases de recurso a Impactado en programas como este que dejarón de ser prioritarios del área

central, no existe una propuesta integral de capacitación que considere la actualización del conocimiento, la detección de necesidades, el intercambio de experiencias, en resumen no hay un programa establecido, la capacitación a visitadores y abogados se reduce exclusivamente a temas de capacitación sobre programas nuevos que interesan implementar al Procurador en turno; en el caso de los becarios campesinos durante los primeros años se les capacitaba en un curso muy bien estructurado de dos semanas, su preparación les permitía un desempeño mayor en sus actividades de apoyo, solo que en los últimos años al desaparecer el curso los visitadores y abogados los reclutan sin saber absolutamente nada, la evaluación es solo para cumplir un requisito, la verdadera capacitación es sobre la marcha en la labor cotidiana y algunas veces se les reúne en eventos en que los visitadores se convierten en capacitadores, más para cumplir estos una meta que tienen en su programa anual, que para darle seguimiento a un programa de capacitación que no existe, esta es la explicación al incremento en los resultados que se da en los años 1998-2000.

- El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), desde el nacimiento de la Institución sin duda fue el programa prioritario, fue el cimiento del proyecto de desarrollo rural integral que se concibió para el campo mexicano, se canalizaron considerables recursos y se establecieron

importantes metas, políticamente no se podía quedar mal y con la amenaza de perder el empleo se trabajó a toda máquina y en no pocas veces los procedimientos no importaron- aunque ahora suframos las terribles consecuencias-, lo prioritario era certificar ejidos y se certificarán los más pequeños, los medianos, los que verdaderamente querían el programa, los que no tenían conflictos o casi no tenían o si los tenían había voluntad de resolverlos, y se dejarán para después los grandes, las complejas comunidades, los problemáticos, los que condicionaban el programa, los que un día decían que sí y otro que no, los apáticos, los sumamente fraccionados, los conurbados, en suma se dejarán los más complicados para el cierre del programa que era en el 2000, es en estas condiciones en que se trabajó el PROCEDE en los tres últimos años en la Residencia y creo que en toda la estructura territorial, por eso es que considero relevante, lo realizado en 1998 en que se superó la meta de 1997 al certificarse 22 núcleos, incluida la primera comunidad agraria, en 1999 se igualó la cifra de 1997 con 20 núcleos de los cuales 4 fueron comunidades, para este año la certificación en ejidos ya era senciblemente menor y aun cuando aumentaban las comunidades certificadas las expectativas de este tipo de núcleos no se cumplieron, como tampoco se cumplieron en el 2000 al certificarse únicamente 4 comunidades de un total de 13 núcleos, la realidad es que la problemática de las comunidades es sumamente complicada, en algunos casos data

de antes de la colonia, en otras se complico con la expedición de títulos primordiales otorgados por los virreyes, lo que se percibe es que en las diferentes etapas históricas no hubo quien resolviera los conflictos, como tampoco ocurrió en las Resoluciones Presidenciales de la época de la Reforma Agraria o más recientemente con las sentencias de los Tribunales Agrarios.

II. EL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO, UN BREVE ESTUDIO DE CASO SOBRE LA LABOR REALIZADA EN ESTE RUBRO.

Como en todo aspecto de la vida humana, vulnerable a todo tipo de conflictos, el hombre siempre a buscado como primera instancia solucionar sus controversias amigablemente, tratando de evitar con ello la confrontación permanente o la ventilación de los casos ante una autoridad, situación esta ultima para nada deseable ya que como de todos es sabido que cuando la autoridad resuelve alguien necesariamente pierde, dándose una solución estrictamente en el aspecto jurídico más no en las relaciones sociales, lo que en varios casos en la realidad no soluciona el asunto por más que la autoridad ya haya emitido su fallo, en este rubro el Agro no es ajeno pues tiene una amplia problemática bien definida, observándose por sus propias características que son mucho más recurrentes los conflictos en la propiedad social de la tierra, que en la propiedad privada, por eso es que para la Procuraduría Agraria es prioritario atender las controversias por

la vía preferente que es precisamente la conciliación, con el objeto principal de mejorar o cuando menos mantener las buenas relaciones entre los distintos sujetos agrarios señalados en la Ley Agraria y el Reglamento Interior de la Institución, sin embargo el desarrollo de esta actividad es más complicado de lo que parece, en si mismo su problemática es compleja por eso el interés de analizarla, para tal fin se pretende hacer un breve estudio de caso, abordando entre otros aspectos su definición conceptual, el fundamento legal en materia agraria, el procedimiento, la estructura de un convenio, el análisis de los resultados obtenidos a nivel Residencia Toluca del año 1992 al año 2000 para conocer el aspecto cuantitativo, así como los contenidos de los convenios suscritos para tener una idea de lo cualitativo, se abordara brevemente la relación entre la formación recibida y esta actividad, además de una propuesta de contenidos que pudiera complementar la instrucción recibida a fin de mejorar los resultados producto de las actividades.

II.1 DEFINICION DE CONCILIAR

Al Consultar diferentes textos en la materia y algunos diccionarios, encontramos que el verbo conciliar genéricamente se define como la acción de poner de acuerdo a los que estaban opuestos entre si, respecto de algo. Aplicando a los diferentes ámbitos del derecho se definiría como el acuerdo al que llegan las partes cuando existe

controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos, que permitiría ser innecesario llevar a cabo un juicio, siendo indispensable el hecho de que el acuerdo o convenio permita crear, transferir o transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones, entre dos o más personas físicas o morales. Respecto de la conciliación en materia agraria debemos de entender que esta se refiere al conjunto de asuntos inherentes al Agro (Campo) que hemos de ceñir en cuestiones de procedimiento conciliatorio a los derechos y obligaciones previstas en la Ley Agraria y algunos de sus Reglamentos, definiéndose en su nivel más general como la anuencia de las partes, asistidas por un conciliador, para resolver una controversia jurídica a fin de evitar la iniciación de un juicio agrario o incluso se pudiera dar el caso que dentro del mismo, para finiquitar dicha controversia, cabe aclarar que en el presente trabajo lo que nos interesa es la conciliación en la Procuraduría Agraria no la de los Tribunales Agrarios.

II.2 FUNDAMENTO LEGAL DE LA CONCILIACIÓN AGRARIA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 27, Fracción XIX, Último Párrafo.

- Ley Agraria

Título Séptimo.- de la Procuraduría Agraria, Artículos 135 y 136 Fracción III.

“Artículo 136, Fracción III.- Promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas a que se refiere el artículo anterior, en casos controvertidos que se relacionen a la normatividad agraria.”

- Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

Artículo 5 fracción II y IV; 13 fracción V; 21 fracción I y II; 30 fracción I y III; 36; 41 inciso a); y 42, 43 y 44.

“Artículo 42. La Conciliación constituye la vía preferente para resolver los conflictos sobre derechos agrarios que le sean planteados a la Procuraduría,.....”

Los sujetos agrarios que considera la Ley Agraria en su artículo 135 y el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria en su artículo 1º, que pueden ser objeto de una conciliación agraria son los siguientes: ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados, jornaleros agrícolas, posesionarios y sus sucesores, colonos, poseedores de terrenos baldíos o nacionales y campesinos en general.

II.3 PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO EN MATERIA AGRARIA.

Como ya se apuntado, la conciliación en Materia Agraria es el procedimiento en el que interviene la Procuraduría Agraria constituyendo la vía preferente de solución de problemas en el campo, integrándose tal

procedimiento por un conjunto de etapas formales y oficiosas, que tienen como propósito que las partes en conflicto celebren un acuerdo de voluntades, dirimiendo su problema, conflicto o controversia, conforme a la normatividad agraria aplicable al caso correspondiente, es por ello que cuando hablemos del procedimiento conciliatorio en Materia Agraria siempre se deberán tener presentes los siguientes elementos básicos.

- a) Es un procedimiento en el que necesariamente interviene la Procuraduría Agraria.
- b) Versa o se refiere a un caso controvertido, es decir, existe una controversia, conflicto o problema.
- c) Deriva de la aplicación de la Ley Agraria, es decir necesariamente se relaciona con derechos y obligaciones de carácter agrario.
- d) Cuando menos una de las partes debe ser un sujeto agrario.
- e) Su objeto es promover y procurar la conciliación de intereses mediante la celebración de un convenio o acuerdo de voluntades.

En materia agraria el procedimiento conciliatorio en la Procuraduría Agraria en la generalidad considera las siguientes etapas formales y oficiosas.

El inicio de la conciliación.

- 1) Se da partir de que uno de los sujetos agrarios considerados en la Ley y el Reglamento Interior, solicita por escrito la intervención de la Procuraduría Agraria para la solución de su conflicto o comparece de manera personal a formularla verbalmente ante el Visitador Agrario conciliador u otro funcionario, para lo cual se requisita el Formato Único de Trámite (FUT) y el servidor procederá a solicitar al promovente los documentos y las pruebas en que funda su reclamo y acredite personalidad e interés jurídico, una vez admitida la solicitud y analizada por el conciliador se clasifica en base al catálogo del Sistema Único de Información de la Institución (SUI), dictándose inmediatamente el acuerdo de radicación.

La personalidad jurídica e interés jurídico son conceptos que están íntimamente relacionados dado que van de la mano uno del otro, ya que mientras en el primero se debe acreditar la personalidad a través de documentos idóneos que determinen que es una persona con derechos plenos y vigentes, en el segundo concepto de la misma manera debe acreditar documentalmente su interés sobre un

derecho que dice tener y por el cual existe la controversia por el planteada.

Se Dicta el Acuerdo de Radicación.

- II) El acuerdo de radicación debe considerar tener por recibida la controversia planteada, asentando los generales y datos de identificación del promovente, precisando de manera clara y suficiente el o los asuntos materia de controversia, a demás de referir el nombre, domicilio y demás datos que permitan identificar a la contraparte para su debida notificación, así como fijar fecha, hora y lugar para la celebración de la audiencia conciliatoria, que se verificara en un termino no mayor a 10 días.

Elaboración de Cédulas de Notificación.

- III) En la misma fecha en que se dicte el acuerdo de radicación se procederá a la elaboración de las notificaciones para el promovente y su contraparte, la del promovente se entregara en el mismo momento de su comparecencia y la de su contraparte se entregara de manera personal a más tardar 3 días después de dictado

el acuerdo, conminándose en dicho documento a ambas partes para que asistan voluntariamente a la audiencia a exponer lo que a su derecho convenga y a exhibir, en su caso, las pruebas que juzguen convenientes.

La audiencia conciliatoria.

- IV) El desarrollo de la audiencia se lleva a cabo mediante las practicas entre las partes, en las que se les exhortara para que lleguen a un acuerdo conciliatorio, procediéndose de la siguiente manera:
- Se levantara el acta correspondiente, en la que se hará mención del lugar, día y hora en que se elabora, en seguida se anotara el nombre y demás generales de las partes, indicándose los documentos con que acreditan su personalidad e interés jurídico sobre el punto controvertido.
 - Una vez establecida la petición del promovente, se recibirá la contestación verbal o por escrito de la contraparte, asentándose tal situación de manera textual en el acta, en las manifestaciones.
 - Si las partes así lo estiman conveniente, pueden solicitar al conciliador se suspenda la audiencia con el

objeto de consultar a terceras personas, otros documentos, archivos, oficinas públicas o bien, razonar detenidamente las alternativas de solución propuestas, fijándose nueva fecha y hora para la continuación, lo cual deberá darse durante los siguientes 5 días.

- Si las partes acordaran dirimir su controversia por esta vía se celebrará el convenio conciliatorio, si no fuera el caso se hará constar en el acta respectiva la no conciliación, ofreciéndose la posibilidad de continuar el asunto por la vía arbitral o en última instancia la representación legal ante los tribunales agrarios.

Fin de la conciliación.

- V) Si las partes llegan a un acuerdo, firmarán el convenio respectivo dando por terminado el conflicto, debiéndose cuidar de parte del conciliador que la estructuración del convenio cumpla debidamente con las formalidades de fondo y forma establecidas en la legislación civil federal, verificando se plasmen claramente todos y cada uno de los derechos y obligaciones de las partes, en caso de que se afectaran derechos colectivos el convenio suscrito deberá ser ratificado por la asamblea del núcleo agrario de

que se trate. Una vez cubiertos los requisitos anteriores, el expediente se turna al área jurídica, para que de considerarse necesario en un término de 5 días realice las gestiones ante el Tribunal Unitario Agrario (TUA) competente, solicitando la ratificación del convenio ante ese órgano jurisdiccional a efecto de que se eleve a cosa juzgada y revista el carácter de sentencia. De igual manera dependiendo de los derechos y obligaciones que se involucren en un convenio conciliatorio, ya sea que su acción consista en crear, transmitir, modificar o extinguir, se deberá de gestionar su inscripción en el Registro Agrario Nacional (RAN). Adicional a lo anterior considero que es importante tener muy claro lo que es un derecho y una obligación, un derecho es la facultad que tiene una persona para exigir de otra persona un dar (entregar una cosa física), un hacer (realizar un hecho) o un no hacer (abstenerse de realizar un hecho), en cambio, una obligación consiste en que una persona esta constreñida a realizar un dar, un hacer o un no hacer, de hecho los términos de derecho y obligación son correlativos, de la existencia de uno depende la existencia del otro.

Los conceptos nodales de un acuerdo de voluntades como se ha señalado, en concreto son los de crear, transmitir, modificar o extinguir

derechos y obligaciones, mismos que se deberán de entender de la siguiente manera; la creación es la generación por primera vez y entre las partes de derechos y obligaciones agrarias (ejemplo: La creación de una servidumbre de paso); la transmisión es el traspaso de derechos y obligaciones de una a otra parte (ejemplo: enajenación), la modificación es el consentimiento de las partes para modificar derechos y obligaciones ya existentes entre las mismas y con anterioridad al acuerdo de voluntades que celebran precisamente para modificar aquellos derechos y obligaciones preexistentes (ejemplo: ampliación de plazo del arrendamiento de una parcela); y finalmente la extinción se entiende como el termino de derechos y obligaciones existentes entre las partes antes del acuerdo de voluntades que celebran precisamente para extinguir aquellos derechos y obligaciones preexistentes (ejemplo: convenio de aparcería interrumpido antes de concluir el termino acordado); en resumen crear implica el surgimiento de nuevos derechos y transmitir, modificar, y extinguir presupone la preexistencia de los mismos.

Las principales características del procedimiento conciliatorio son entre otras, el hecho de tratarse de un procedimiento ágil y sencillo dado que se trata de la vía preferente para la atención de controversias cuyo principal objeto es restaurar la armonía social rota por los conflictos de intereses, en la que no hay ni vencedores ni vencidos; generalmente es a petición de parte, aunque eventualmente se puede ofrecer

oficiosamente; los servicios otorgados por la Institución son completamente gratuitos como parte del servicio social de la Procuración de Justicia; para casos de comunidades indígenas que no hablen español, se deberá de proveer un intérprete; los cómputos de los días siempre serán hábiles; el desechamiento de las solicitudes se podrá hacer por falta de competencia por tratarse de un asunto que no es de naturaleza agraria, por no acreditar la personalidad con que se ostenta o no acreditar el interés jurídico o sea la pretensión reconocida por las normas del derecho; otra característica importante es el hecho de amarrar el compromiso de las partes de no ejercer acciones de carácter judicial durante las etapas de la conciliación; finalmente es importante puntualizar que de concluir el procedimiento y no cristalizarse la conciliación se ofrece el servicio de arbitraje o en su defecto de representación; en suma se puede establecer que su naturaleza es voluntaria por que las partes acuden si lo consideran conveniente y optativa por que además de esta alternativa existen otras opciones para atender una controversia.

Aspectos importantes que se deben de observar en todo procedimiento, son los principios a que estos se sujetaran y que se establecen en el artículo 40 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, tales como:

- La Oralidad, que implica el que las partes podrán exponer sus pretensiones de manera directa y verbal.

-
- La Economía Procesal, se entiende como el trámite más breve para resolver un conflicto, eliminando fases procedimentales que retardan la solución del mismo.
 - La inmediatez, se deberá entender por esta la exigencia de que la comunicación entre las partes y la instancia, se realice en forma directa y sin inferencia alguna que dificulte el conocimiento del asunto para su solución pronta y expedita.
 - La suplencia de la deficiencia de la queja, es la obligación de la Institución de enmendar el error o la insuficiencia en que incurrió el sujeto al hacer su solicitud, para los efectos de definir con precisión los derechos o pretensiones del interesado.
 - La igualdad real de las partes, es el trato igual en circunstancias semejantes que debe dar la Institución a cada una de las partes durante el procedimiento en el que se resuelve una controversia, quedando prohibida toda decisión parcial o de carácter discriminatorio para alguna de las partes.

En la estrategia del procedimiento conciliatorio, rol importantísimo juega quien desempeña el papel de conciliador, quien es aquella persona capacitada por la Institución para llevar a cabo esa trascendente labor, quien tendrá la encomienda de colaborar en la solución de una controversia, para lo cual debe tener las cualidades necesarias para que

las partes le otorguen su confianza y realizar su trabajo de manera honesta, eficaz e imparcial, es su obligación orientar y guiar a las partes sobre la conveniencia de este procedimiento sobre los demás, tener la capacidad de hacer un estudio del problema y evitar la confrontación entre las partes durante las audiencias conciliatorias, así como proponer las bases para la solución adecuada. Al conciliador le corresponde asumir un papel muy activo, mostrando en todo momento pleno conocimiento de la materia agraria y de la controversia que afrontan las partes, de ninguna manera se limitara a permitir que los interesados dialoguen solos y esperar que en tales condiciones encuentren ellos mismos solución a su conflicto. En una buena parte de los casos la conciliación se convierte en una labor ardua y agobiante, por lo cual quien la desempeña debe estar investido de profesionalismo y vocación de servicio, así como poseer las condiciones físicas y psíquicas necesarias para llevar a un buen fin su labor, el responsable debe estar animado por la profunda y firme convicción de que la conciliación es importante y útil, nunca puede considerarse a la conciliación como un paso o mera formalidad previa al arbitraje o al juicio agrario o una cuestión de números.

El conciliador debe saber manejar las relaciones humanas, conocer la idiosincrasia, usos y costumbres de los sujetos agrarios; para obtener buenos resultados debe mostrarse recto, cortés, discreto, seguro de si mismo, tranquilo y paciente; así mismo debe saber escuchar lo que las

partes quieran manifestar, por largas e improcedentes que sean las discusiones, lo que implica buena disposición y uso de un lenguaje que las partes puedan entender, no solo debe mostrar tacto y dote de dirección en las discusiones, si no su experiencia, responsabilidad, profesionalismo y madurez.

II.4 ESTRUCTURA DE UN CONVENIO CONCILIATORIO.

Todo convenio para que tenga una definitividad jurídica incuestionable es imprescindible que contenga tanto los elementos de fondo como los de forma, los primeros se refieren a las cláusulas esenciales que debe contener todo convenio, en los que se consideran los derechos y obligaciones que cada parte asume, así como la forma en que se han de cumplir, es decir, como, cuando, y donde; respecto a los segundos se entiende que se trata propiamente de la estructura o las partes de un convenio, es decir, el proemio, los antecedentes, las declaraciones y las cláusulas, así como el párrafo de fundamento y el párrafo de cierre.

- El Proemio, es la parte inicial o introductoria del convenio, en el que se contiene la mención de las partes, se señala su personalidad jurídica, así como el núcleo agrario de procedencia.
- Los Antecedentes, es el apartado que va enseguida del proemio y en el que se hace mención del problema, controversia o conflicto, describiéndolo en forma narrativa e impersonal, conforme a

criterios cronológicos exponiendo los hechos o antecedentes conforme se han sucedido en el tiempo, separando cada hecho en un párrafo de manera que la lectura sea ágil y permita diferenciar cada suceso de otro u otros, señalando al final la controversia que se a de solucionar.

- Las Declaraciones, son el apartado en el que las partes manifiestan lo que a su interés conviene en relación a la controversia, conflicto o problema a que el convenio se refiere, es decir, el interés jurídico de cada uno de ellos, o sea su pretensión, así como la mención de la forma en que se identifican y acreditan su calidad jurídica, señalándose al final de este apartado la declaración conjunta de la voluntad de las partes de celebrar el convenio para resolver sus diferencias.
- Las Cláusulas, son los pactos entre las partes referentes a los derechos y obligaciones que cada uno asume para resolver la controversia, conflicto o problema existente entre las mismas, enunciándolas en forma imperativa y personal, se recomienda que los compromisos de las partes se hagan en cláusulas por separado definiéndose la forma de cumplimiento. Previendo el incumplimiento de una de las partes se recomienda incluir la "Cláusula Penal", que es aquella en la que las partes pactan determinada sanción para el caso de incumplimiento de la obligación o la no realización de esta en la forma convenida.

-
- El Párrafo de Fundamento, es indispensable distinguir el fundamento legal del propio convenio del fundamento legal de la intervención de la Procuraduría Agraria, en el primer caso tendríamos que remitirnos a lo que disponga el código civil federal, para el segundo que es el más importante en el caso que nos ocupa y que no puede faltar, se sugiere la siguiente redacción: "Este convenio se celebra con la intervención de la Procuraduría Agraria, con fundamento en lo establecido en el artículo 136 fracción III de la Ley Agraria", recomendándose se incluya enseguida del proemio.
 - El Párrafo de Cierre, se considera al final del convenio después de las cláusulas y antes de las firmas de las personas que en el han intervenido, el cual debe contener por lo menos los siguientes elementos; la mención de las partes de que lo han leído o en su caso, que les fue leído; la mención de que las partes están enterados del contenido y alcance legal del convenio; la mención de que lo suscriben o firman; la mención de la fecha y lugar en que se celebó el convenio; y finalmente la mención de que lo suscriben o firman en presencia de los testigos y el Visitador Agrario de la Institución.
 - Las Firmas, deben firmar o imprimir su huella digital los que intervienen en la suscripción del convenio, tanto las partes, los testigos (cuando menos dos) y el visitador agrario o el servidor de

la Institución participante, la firma se estampara al calce y al margen en el caso de que se rebase más de una cuartilla.

- Los Testigos, firman con el objeto de dar testimonio de que ante su presencia se suscribió determinado convenio, constándoles que fue leído y aceptado íntegramente por las partes, a demás de que el visitador agrario explico su contenido y alcance.
- Ejemplares del Convenio, se recomienda que cuando menos cada parte debe conservar un documento en el que aparezca la firma autógrafa u original, así como un ejemplar con firmas originales para la Procuraduría Agraria, el cual se integra al expediente del caso, mismo que obrara en el archivo de la Institución.

II.5 ANALISIS CUANTITATIVO DE LA LABOR REALIZADA EN LA CONCILIACIÓN A NIVEL RESIDENCIA DURANTE EL PERIODO 1992 – 2000.

Es imprescindible que para hacer un análisis cuantitativo se tenga que recurrir necesariamente a los reportes oficiales arrojados por el Sistema Único de Información(SUI) de la Institución, ante lo cual previamente se determino de la gama de asuntos aquellos que por su naturaleza jurídica son factibles de la conciliación, toda vez que no todos los asuntos definidos como controversias, quejas, denuncias, etcétera, se pueden tratar por esta vía, en realidad el propio catalogo del S.U.I. nos marca la

pauta para hacer esta diferenciación, así mismo se estableció como criterio contabilizar únicamente a los asuntos concluidos en cada uno de los años que comprende el periodo definido, agrupando paralelamente la variedad de acciones terminales en cuatro rubros principales, es importante tener presente que el S.U.I. no a sido un sistema estático, por el contrario es un sistema dinámico que a la fecha lleva siete versiones de actualizaciones en las que se han dado ajustes en los diferentes catálogos, sin embargo e considerado que en la conciliación son cuatro los rubros en los que confluyen el resto de las acciones, las cuales fuerón sumadas discrecionalmente a estos.

- El primero de los rubros se refiere a la inasistencia de las partes a la conciliación, lo cual se puede dar de parte del promovente únicamente, al igual que la contraparte o de los dos lados al mismo tiempo, generalmente estos asuntos se concluyen por falta de interés jurídico, dejándose a salvo los derechos de las partes.
- El segundo de los rubros es el desistimiento de las partes a la conciliación, el cual se puede dar antes, durante o posterior a la primera audiencia, mediante la manifestación de una de las partes o de ambas, lo que generalmente ocurre al igual que en el primer rubro, es que las partes por si solas prefieren arreglar su controversia, difieren la atención de esta por alguna circunstancia, deciden dejar las cosas como están, o en algunos casos eligen

dirimir su controversia directamente ante los tribunales agrarios u otra autoridad.

- El tercero de los rubros es el de los asuntos que concluyen sin conciliación, asuntos en los que aun cuando se agota el procedimiento hasta el desahogo de la audiencia conciliatoria no fue posible que las partes llegaran a un acuerdo, dejando entonces el derecho a salvo de estas, para que ventilen su asunto ante la instancia que consideren pertinente, así mismo se les ofrece el servicio arbitral o como ultima instancia la representación jurídica para demandar el asunto ante los Tribunales Agrarios.
- El cuarto rubro es el referente a los asuntos que concluyen con convenio conciliatorio, en el que en el apartado de cláusulas se definen los acuerdos de las partes, puntualizando el como, cuando y donde se dará el cumplimiento de estos, en este rubro se contabilizan todos los asuntos que concluyen de esta forma con independencia de si se ratifican en el Tribunal Agrario, se inscriben ante el Registro Agrario Nacional o por su naturaleza jurídica no es necesario realizar ninguna de estas acciones dado su cumplimiento voluntario.

Antes de analizar los cuadros en los que se refleja el comportamiento de la conciliación, es importante tener presente que la política de la Institución al priorizar la aplicación de los distintos programas no a sido la

misma en los diferentes ejercicios anuales, cada Presidente de la República le imprime una nueva dinámica al Sector, cada Procurador Agrario la interpreta a su manera y la impone a la estructura territorial, lo cierto es que las coyunturas en los distintos programas dependen de los tiempos políticos que viva el país, las tareas en general se han orientado primordialmente a la regularización de la tenencia de la tierra y a la organización agraria de los núcleos de atención, la conciliación aun cuando es un programa esencial para la Institución en los hechos no es prioritario, no existe un esquema interno para trabajarlo núcleo por núcleo, región por región, no existe una coordinación interinstitucional a todos los niveles para dar propuestas de solución a los grandes conflictos ancestrales, en la practica lo que se hace es montar este programa en otros en la medida que las circunstancias lo permitan, con el objeto de cumplir con las metas programadas, las que establecen en promedio alrededor de tres asuntos al mes por visitador agrario, concluidos con convenio conciliatorio.

**“Comportamiento de los asuntos de conciliación
Concluidos en el periodo 1992-2000 en el área de atención de la Residencia Toluca”**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
(A) Inasistencia de las Partes a la Conciliación			35	33	66	16	21	5	9
(B) Desistimiento de las Partes a la Conciliación	8	72	105	63	59	72	68	21	26
(C) Asuntos Concluidos sin Conciliación	5	105	68	87	80	76	92	42	77
(D) Conciliación que Concluye con Convenio Conciliatorio	1	175	160	230	165	167	269	160	447
Totales	14	352	368	413	370	331	450	228	559
% de Eficiencia Conciliatoria Bruta (DX100÷A+B+C+D)	7.1	49.7	43.4	55.6	44.5	50.4	59.7	70.1	79.9
% de Eficiencia Conciliatoria Neta (DX100÷C+D)	16.6	62.5	70.1	72.5	67.3	68.7	74.5	79.2	85.3

Fuente: Sistema Unico de Información de la Procuraduría Agraria.

l) Análisis del cuadro "Comportamiento de los asuntos de conciliación concluidos en el periodo 1992-2000":

En el cuadro denominado "Comportamiento de los asuntos de conciliación concluidos en el periodo 1992-2000", se desmenuzan año por año los asuntos concluidos en los cuatro rubros anteriormente descritos, detectándose en su análisis los siguientes aspectos sobresalientes.

- El desistimiento más marcado se da en 1994 con 105 asuntos, casi de cada 3 promociones uno se desistió, se deduce que este número tan alto se da por tratarse de un año de mucho PROCEDE, la mayoría de los asuntos corresponden a núcleos en los que se trabajaba con ese programa, además de que no había metas definidas para la conciliación en ese año, lo que facilitó al personal solucionar los asuntos con la regularización sin tener la necesidad de suscribir convenios conciliatorios. Por otra parte, se tiene que el año con menor número de desistimientos es 1999 con 21, sin embargo esta aseveración es relativa dado que el año que debe ocupar este sitio es el 2000, en virtud de que los desistimientos fueron 26 de un total de 559 asuntos, número que es más del doble que el total del año 1999.
- La inasistencia en 1996 con 66 asuntos pareciera ser un parteaguas con el número mayor de casos, dado que a su

izquierda son todos superiores con respecto a los de su derecha que son inferiores a aquellos, siendo el menor número en 1999 con 5 casos aunque relativamente, ya que este lugar le corresponde al siguiente año con 9 por la cantidad de asuntos atendidos.

- El año 1993 presenta el más alto índice de asuntos sin conciliación con 105 casos, además de que ocupa el antepenúltimo lugar del total de asuntos; esta situación se explica por dos circunstancias, la primera es la que tiene que ver con la experiencia del personal, hay que tener presente que es prácticamente el año en que la Institución inicia su labor integralmente, y la segunda que tiene relación con los conflictos ancestrales de difícil solución por esta vía, que se presenta en virtud de que los actores al enterarse de la existencia de una nueva Institución acude a ella con la creencia de que es una autoridad que le dará solución a su problema. Por otro lado, el año con menor número de asuntos sin conciliación es 1999 con 42, lo cual es una verdad a medias ya que el 2000 con el mayor número de asuntos es quien debe ocupar este lugar, tal como ocurre y se observó con los desistimientos y las inasistencias.
- Indiscutiblemente el año con más convenios conciliatorios fue el 2000 con 447 asuntos, de cada 5 asuntos cuatro se concluyeron con convenio, en realidad un índice altísimo, para llegar a este número se conjugaron varios aspectos como la definición de una

meta alta en este indicador, la disminución considerable del trabajo del PROCEDE, el explorar otros asuntos del catalogo del S.U.I. hasta antes no atendidos por esta vía, además de la evaluación del Servicio Profesional Agrario de Carrera, que genera una fiebre de puntitis que se refleja en indicadores como este, para compensar otros de difícil cumplimiento. En contrapartida los años con menos convenios son 1994 y 1999 con 160 cada uno, solo que el primero todavía con una menor eficiencia bruta del 43.4% con respecto al segundo que fue de 70.1%.

- Por lo argumentado en el punto anterior y la evidencia de los números el mejor año de la conciliación a sido el 2000, por el total de asuntos(559), la cantidad de convenios conciliatorios(447) y el más bajo índice de desistimientos, inasistencias y no conciliación, con (26),(9) y (77) casos, respectivamente.
- La eficiencia conciliatoria se determino de dos formas, la bruta que considera como referencia el número total de asuntos y la neta que incluye exclusivamente los no conciliados y los concillados, toda vez que desde mi punto de vista son lo únicos rubros en los que se aplica el procedimiento hasta su etapa final, en el entendido que en estricta lógica las inasistencias y desistimientos no dependen de la Institución y por tanto sería vano calificar su labor. Así tenemos que el menor índice de eficiencia conciliatoria bruta se da en los años 1994 y 1996 con un porcentaje del 43.4% y 44.5%,

respectivamente, lo cual indudablemente esta correlacionado al mayor número de desistimientos en el primero e inasistencias en el segundo, por otro lado el mayor índice lo tenemos en el 2000 con un extraordinario 79.9%. En relación a la eficiencia conciliatoria neta el menor índice se da en 1993 con 62.5%, esto por el alto número de asuntos concluidos sin conciliación, situación contraria en el 2000 en el que la eficiencia se da en un 85.3% conciliándose 4 asuntos de cada 5.

En resumen se puede señalar que; en 1992 la conciliación fue incipiente sobresaliendo que no hubo asuntos de inasistencia; en 1993 se dio el más alto número de asuntos sin conciliación y tampoco se presentaron inasistencias; 1994 se caracterizo por los desistimientos que superaron la centena, muy lejos de los otros años, además de tener el menor número de asuntos conciliados en relación a su total; en 1995 se supera la barrera de los 400 asuntos atendidos y se superan los conciliados en los años anteriores; en 1996 sobresalen las inasistencias, un asunto de cada cinco fue concluido de esta forma; sin considerar 1992, de 1993 a 1997, en este último año se atendieron menos asuntos que en los años anteriores; en 1998 se superan a todos los años anteriores en asuntos totales y conciliados; en 1999 hay varias peculiaridades en todo el periodo, menor número de asuntos en todos los rubros y en el total, así como segundo lugar en la eficiencia conciliatoria neta con 79.2%; y finalmente, respecto al 2000 podemos decir que históricamente a sido el

mejor año de la conciliación en la Residencia, según el aspecto cuantitativo.

"Comportamiento de los asuntos de conciliación concluidos en el periodo 1992-2000, de acuerdo a la tipología de asunto en el área de atención de la Residencia Toluca"

Apartado	Clave	Controversias (Tipología)	Acciones Terminales				Suma	(%) E C
			10009	10014	10020	10023		
I		Controversias que involucran derechos de los núcleos de población agrarios.						
	1101	Por límites de terrenos con ejido	2	5	6	96	109	88
	1102	Por límites de terrenos con terrenos baldíos y nacionales			1	1	2	
	1103	Por límites de terrenos con comunidad	4	4		6	14	
	1104	Por límites de terrenos con pequeños propietarios	2	7	7	161	177	91
	1106	Por límites de terrenos con sociedades						
	1107	Por límites de terrenos con asociaciones						
	1108	Por resolución de linderos, bosques y aguas			2	3	4	
	1109	Conmutación de permisos		1				
	1110	Por el uso o aprovechamiento de las aguas de los núcleos agrarios	2	4	2	1	9	
	1111	Por el uso o aprovechamiento de los recursos naturales de los núcleos agrarios		5	1	4	10	
	1112	Por la asignación de tierras por la asociación en terrenos del artículo 61 de la Ley Agraria	1			1	2	
	1113	Por la instalación, modificación o cancelación del régimen de explotación colectiva						
	1114	Por la existencia de parcelas particulares enlindadas en superficie comunal	1	1	1	2	5	
	1116	Por la constitución de la junta de pobladores						
	1117	Por el funcionamiento de la junta de pobladores						
	1119	Por expropiación		2	2		4	
			12	29	22	276	339	81.4
II		Controversias de los miembros del núcleo de población con alguno de sus órganos.						
	1201	Por la creación del ejido	1				1	
	1202	Por la fusión de ejidos						
	1203	Por la conversión del régimen ejidal al comunal o viceversa				2	2	
	1204	Por la terminación del régimen ejidal o comunal						
	1205	Por las disposiciones del reglamento interno o estatuto comunal			1	2	3	
	1207	Por la constitución y funcionamiento de sociedades, clubes o mercantiles			1	1	2	
	1208	Por la asignación de derechos sobre las tierras de uso común	2			2	4	
	1209	Por el uso, disposición o determinación de la explotación colectiva de las tierras parceladas, sin el consentimiento de sus titulares				1	1	
	1211	Por resoluciones en que incurre el comisariado o consejo de vigilancia	1	5	4	21	31	67
			4	5	6	29	44	65.9
III		Controversias que involucran derechos individuales de los sujetos agrarios.						
	1301	Por sucesión de derechos ejidales y comunales	17	20	17	73	127	57
	1302	Por posesión de una parcela	123	192	419	572	1306	43
	1303	Por solares sujetos al régimen ejidal o comunal	19	37	55	67	178	37
	1304	Por determinación de límites parcelarios	45	66	129	302	542	55
	1305	Por enunciación de derechos parcelarios o comunales	6	2	17	17	42	40
	1306	Por renuncia de derechos agrarios	1	1	1	9	11	
	1307	Por uso o aprovechamiento de aguas comprendidas dentro de las parcelas		1	3	5	9	
	1308	Por permuta entre ejidatarios, comuneros o poseedores		1			1	
	1311	Entre ejidatarios o entre comuneros por la titularidad de un derecho sobre la parcela		4	31	5	40	12
	1312	Con motivo del incumplimiento de los actos y contratos celebrados, en materia agraria, entre sujetos agrarios			2	11	13	
			443	323	674	1061	2269	46.7

Apartado	Clave	Controversias (Tipología)	Acciones Terminales				Suma	(%) EC
			10009	10014	10020	10023		
IV	Controversias en materia agraria entre sujetos agrarios y los órganos del núcleo de población agrario.							
	1401	Por la preparación de la indemnización asignada por la asamblea por concepto de expropiación		2	4	2	8	
	1402	Por la no aceptación a participar en la asamblea	1		1	2	4	
	1403	Por la no aceptación como epulitano o comunero		3	1	3	7	
	1404	Por la separación de un epulitano o comunero						
	1405	Por el no reconocimiento como vecinalado				1	1	
	1406	Por el no reconocimiento como posesionario		2	11	4	20	
	1407	Por la apropiación de diezmos sobre tierras, en términos del artículo 61 de la Ley Agraria	3	5	3	16	27	59
	1408	Por la creación de solares, al constituirse la zona de urbanización	1			2	3	
	1409	Por el uso, aprovechamiento, acceso y conservación de las tierras de uso común	2	9	9	25	45	35
			10	21	29	55	115	47.8
V	Controversias en materia agraria entre sujetos agrarios y terceros no sujetos agrarios.							
	1501	Por incumplimiento de arcos y contratos celebrados en materia agraria		2	1	4	7	
	1502	Con motivo de servidumbres de paso en terrenos epulidos y comunales	2	15	32	61	110	55
	1503	Con motivo de servidumbres de acuerdo y desago en terrenos epulidos y comunales			3	10	13	
			2	17	36	75	130	57.6
VI	Controversias con motivo del establecimiento, funcionamiento y posesión de parcelas de parcelas con destino específico.							
	1601	Por el establecimiento de la parcela escolar		2	10	3	15	
	1602	Por el funcionamiento de la parcela escolar	6	5	5	6	22	
	1603	Por el establecimiento de la Unidad Agrícola Industrial de la Mujer	1		3	3	7	
	1604	Por el funcionamiento de la Unidad Agrícola Industrial de la Mujer		6	8	16	30	53
	1605	Por el establecimiento de la Unidad Productiva para el Desarrollo Integral de la Juventud		1	2	1	4	
	1606	Por el funcionamiento de la Unidad Productiva para el Desarrollo Integral de la Juventud						
	1607	Por la posesión de una parcela con destino específico		1	5		6	
			7	15	33	29	64	34.5
VII	Controversias con motivo de la constitución y funcionamiento de las sociedades rurales.							
	1701	Unión de epulos o comunidades						
	1702	Asociaciones rurales de interés colectivo						
	1703	Sociedades de producción rural		1	1		2	
	1704	Unión de sociedades de producción rural						
				1	1		2	0
VIII	Denuncias contra otros sujetos.							
	2405	Por inacción de parcelas epulidas o comunales por otros miembros del núcleo agrario		1			1	
	2406	Por inacción de parcelas epulidas o comunales por terceros			2	35	37	94
	2407	Por inacción de tierras de pequeños propietarios, colonos y poseedores de terrenos nacionales						
			1	2	35	38	82.1	
Totales			246	412	803	1560	3021	

Acciones Terminales

- 10009 Inasistencia de las partes a la conciliación
 - 10014 Desistimiento de las partes a la conciliación
 - 10020 Asuntos concluidos sin conciliación
 - 10023 Conciliación que concluye con convenio conciliatorio
- (%) EC = Eficiencia Conciliatoria Bruta

3021 Asuntos.
1560 Conciliados.
803 Sin Conciliar.
658 Se queda sin efecto por no existir materia.

51.6% Eficiencia Conciliatoria Bruta Total.
66.0% Eficiencia Conciliatoria Neto Total.

Eficiencia Conciliatoria Bruta (10023X100÷10009+10014+10020+10023)

Eficiencia Conciliatoria Neta (10023X100÷10020+10023)

Fuente: Sistema Único de Información de la Procuraduría Agraria.

II) Análisis del cuadro "Comportamiento de los asuntos de conciliación concluidos en el periodo 1992-2000, de acuerdo a la tipología de asunto":

Según los estudiosos de la materia agraria, por su naturaleza el campo es un ámbito particularmente propicio para lograr la conciliación entre los individuos, toda vez que tienen fuertes incentivos para evitar conflictos judiciales, pues se trata de comunidades relativamente pequeñas que tienen una gran cohesión social, ya que han convivido y seguirán conviviendo por generaciones, por lo que prefieren un arreglo a una confrontación con sus vecinos, sin embargo en la realidad encontramos un vasto abanico de tipos de asuntos que derivan de distintas circunstancias, tales como el tipo de tenencia de la tierra, el tipo de las partes involucradas, el tipo de representación, el tipo de derecho individual o colectivo, etcétera, asuntos que por su diversidad al momento de atenderlos resulta que algunos se concluyen más de una forma que de otra, o se concilian en mayor o menor grado que otros, o simplemente son más prolíficos que otros, son precisamente estos cuestionamientos y algunos otros los que se analizan en el cuadro denominado "Comportamiento de los asuntos de conciliación concluidos en el periodo 1992-2000, de acuerdo a la tipología de asunto", seguramente la tipología predominante de problemática encontrada en la región de atención de la Residencia Toluca distara en mayor o menor

medida de la problemática que impere en el resto de las Residencias no solo del estado si no del País, dadas sus características propias.

•La tipología de asuntos según el cuadro se divide en ocho apartados, que de acuerdo al número total de asuntos atendidos en orden descendente se ordenarían de la siguiente manera:

1. Controversias que involucran derechos individuales de los sujetos agrarios.
2. Controversias que involucran derechos de los núcleos de población agrarios.
3. Controversias en materia agraria entre sujetos agrarios y terceros no sujetos agrarios.
4. Controversias en materia agraria entre sujetos agrarios y los órganos del núcleo de población agrario.
5. Controversias con motivo del establecimiento, funcionamiento y posesión de parcelas con destino específico.
6. Controversias de los miembros del núcleo de población con alguno de sus órganos.
7. Denuncia contra otros sujetos.

8. Controversias con motivo de la constitución y funcionamiento de las sociedades rurales.

Es evidente que en la región predominan las controversias que involucran los derechos individuales de los sujetos agrarios con 2269 asuntos, alcanzando el 75% del total de los asuntos atendidos durante el periodo estudiado, llegando su más inmediato seguidor a alcanzar tan solo una séptima parte de aquel, es claro que ningún otro apartado es competidor ni hace sombra al primero.

Por otra parte, en función del cuadro detectamos que internamente cada apartado es integrado por su tipología de asuntos específica, dentro de los cuales en lo que atañe al primer rubro del listado anterior referente a las controversias que involucran derechos individuales de los sujetos agrarios, encontramos que el rubro con más asuntos atendidos es el de las controversias por posesión de parcelas con 1306 casos, es decir un 57% de la totalidad de los asuntos de este apartado, siguiéndole las controversias por determinación de límites parcelarios con 542 casos que representan el 23% de la totalidad de asuntos de este apartado, las controversias por solares sujetos al régimen ejidal o comunal y por sucesión de derechos ejidales y comunales con 178 y 127 asuntos, representan tan solo el 7% y 5% del total de estos asuntos, observándose que estos cuatro asuntos específicos en el orden que fueron señalados son los que comparten más asuntos no solo en el apartado en cuestión si no en los ocho apartados, situación por demás

reveladora sobre la dominación de asuntos en la región, predominando los conflictos individuales por posesión. El resto de los siete apartados agrupan en su conjunto solo el 25% de los casos, con únicamente 752 asuntos del total que fueron atendidos durante el periodo; sobresaliendo en los asuntos específicos de las controversias que involucran derechos de los núcleos de población agrarios los rubros de límites de terrenos con ejido y con pequeños propietarios con 107 y 177 casos respectivamente, la realidad indica que en este apartado hay asuntos específicos que son inexistentes o de muy baja incidencia en la región, como se puede apreciar en el cuadro al encontrarse cinco rubros con cero asuntos y ocho rubros con diez asuntos o menos; en las controversias en materia agraria entre sujetos agrarios y terceros no sujetos agrarios, sobresale el rubro de servidumbre de paso en terrenos ejidales y comunales con 110 casos, muy por arriba de los otros dos rubros específicos; en el apartado de controversias en materia agraria entre sujetos agrarios y los órganos del núcleo de población agrario, los rubros con más asuntos son por el uso, aprovechamiento, acceso y conservación de tierras de uso común, por la asignación de derechos sobre tierras, en términos del artículo 61 de la Ley Agraria y por el no reconocimiento como poseionario, con 45, 27 y 20 asuntos respectivamente, en este apartado se infiere que el número reducido de casos atendidos se da en razón de que la mayoría de los conflictos por lo general se solucionan amistosamente mediante asamblea sin ser necesaria la Intervención de la Institución; en lo referente a las

controversias con motivo del establecimiento, funcionamiento y posesión de parcelas con destino específico, los asuntos se ubican principalmente en el funcionamiento de la Unidad Agrícola Industrial de la Mujer y la Parcela Escolar con 30 y 22 promociones, respectivamente, verificándose que el conflicto en este tipo de parcelas se da más por la utilización del predio en función de los usos y costumbres que por que exista en realidad una infraestructura organizativa que parta de un proyecto productivo, que pudiera en un momento dado presentar alguna controversia en su establecimiento y/o funcionamiento; en el apartado de controversias de los miembros del núcleo de población con alguno de sus órganos, el rubro que sobresale es el de las irregularidades en que incurre el comisariado o el consejo de vigilancia con 31 casos, el resto de los rubros son insignificantes dado que en general son inexistentes debido a las características en la región; en lo que respecta a denuncias contra otros sujetos el rubro importante es la invasión de parcelas ejidales o comunales por terceros con 37 casos, los números en el resto de los rubros son irrelevantes; finalmente tenemos el apartado de controversias con motivo de la constitución y funcionamiento de las sociedades rurales, el cual figura únicamente con dos asuntos, cifra sumamente baja que obedece al hecho de que es muy reducido el número de sociedades rurales en la región, derivado de las circunstancias socioeconómicas que han impedido su proliferación, además de que las existentes en su mayoría no funcionan y existen solo

de membrete por cuestiones netamente políticas como ocurre con la mayoría de las uniones de ejidos.

•Otro factor importante dentro del cuadro es la eficiencia conciliatoria, es conocer que tipo de asuntos se concilian más y cuales con mayor eficacia en función del total de las promociones atendidas, paradójicamente observamos que no es necesariamente el apartado que tiene más asuntos conciliados el que tiene mayor eficacia conciliatoria, así tenemos que el apartado de las controversias que involucran derechos individuales de los sujetos agrarios es la que más asuntos conciliados tiene con 1,061 con una eficiencia conciliatoria del 46.7%, sin embargo, las controversias que involucran derechos de los núcleos de población agrarios presentan 276 asuntos conciliados con una elevadísima eficiencia conciliatoria del 81.4%, y más aun en el apartado de denuncias contra otros sujetos se observa la cifra de 35 asuntos con convenio, con una eficiencia del 92.1%, lo que se aprecia por el tipo de asuntos específicos de cada uno de estos apartados es que la conciliación tiene mayores posibilidades de concretarse en las controversias de los núcleos agrarios con terceros, que a su interior entre los sujetos que lo integran, además de que los casos que se relacionan con estos últimos son numéricamente mayores dado el crecimiento constante de la población rural que es demandante de un pedazo de tierra, derivando esta en múltiples conflictos de posesión, límites y sucesión, principalmente.

Los asuntos específicos que sobresalen dentro de la conciliación, por llegar estos en mayor medida a un buen termino que se refleja en un convenio y que da validez y vigencia al procedimiento conciliatorio dentro de la Institución como la vía preferente para solucionar los conflictos en el agro, son los relativos a las controversias por la posesión de una parcela con 572 casos, que representan el 36.6% del total de asuntos conciliados; controversias por determinación de límites parcelarios con 302 casos, que representan el 19.3% del total de asuntos conciliados; controversias por límites de terrenos con pequeños propietarios con 161 casos, que representan el 10.3% del total de asuntos conciliados; controversias por límites de terrenos con ejido con 96 casos, que representan el 6% del total de los asuntos conciliados; controversias por sucesión de derechos ejidales y comunales con 73 casos, que representan el 4.7% del total de los asuntos conciliados; en el resto de las controversias encontramos que los asuntos conciliados por su número no impactan en el número global, pues solo representan el 23% de los asuntos, cuando los rubros referidos que tan solo son cinco en conjunto agrupan el 77% de todos los asuntos conciliados en el periodo. Ahora bien al analizar el aspecto de la eficiencia conciliatoria en los asuntos específicos, al igual que en los apartados esta tiene un comportamiento no coincidente o distinto, en virtud de que en esta no se trata de ubicar en que rubro se hizo más si no en cual se hizo mejor, es decir en que tipo de asuntos considerando el total atendido se concilio más, sea por su dificultad, por el tipo de actores, por su impacto

individual o colectivo o por cualquier otro factor, así encontramos que al analizar los rubros con por lo menos 10 asuntos conciliados, los rubros con mayor eficiencia conciliatoria son las controversias por invasión de parcelas ejidales o comunales por terceros con 94% de eficiencia; las controversias por limites de terrenos con pequeños propietarios con 91% de eficiencia; las controversias por limites de terrenos con ejido con 88% de eficiencia; casualmente no encontramos ningún rubro del apartado con mayor numero de asuntos que sea significativo, toda vez que al observar sus principales rubros la eficiencia conciliatoria anda alrededor de tan solo el 50%.

•En números globales se determina que durante el periodo en estudio en la Residencia se atendieron 3021 asuntos de conciliación, de los cuales 1560 el 51.6% concluyeron con convenio conciliatorio; 803 el 26.5% concluyeron sin conciliarse; 658 el 21.7% se concluyeron por no existir materia, al sumarse la inasistencia de las partes con 246 y el desistimiento con 412 casos; cifra esta ultima que al restarse al total de los asuntos nos permite conocer la eficiencia conciliatoria neta con un 66%, esto en razón de que se trato de asuntos en los que no dependió de la Institución la suspensión del procedimiento.

II.6 ANALISIS SOBRE LOS CONOCIMIENTOS ADQUIRIDOS POR EL PERSONAL PARA APLICAR LA CONCILIACIÓN.

Previo a su ingreso a la Institución, el personal en su mayoría no a tenido alguna experiencia en la aplicación de algún tipo de conciliación formal, es hasta el curso propedéutico en el que se inicia su capacitación en este campo hasta entonces casi desconocido, solo que el adiestramiento recibido es pura y netamente teórico basado en los conceptos, el fundamento, los procedimientos, el perfil, la estrategia y los métodos, de hecho ni siquiera se aprende a plasmar un convenio en un documento, lo cual resulta difícil de asimilar, máxime que la mayoría de los visitantes que son quienes principalmente la practican no son abogados y aun los que lo son no tienen la practica en la materia agraria. Posterior al curso el personal se enfrenta directa y llanamente a la realidad en la atención de las controversias, lo que en un principio se refleja en una deficiente aplicación del procedimiento y atención de los sujetos de derecho, situación que al paso de los meses y años se entendería que quedaría superada y nos permitirá tener unos visitantes y abogados expertos en la conciliación, es ante esta hipótesis que se determinó aplicar al personal un cuestionario muy censillo de cinco preguntas básicas para identificar el grado de conocimientos que se tiene sobre este tópico, pues tenemos claro que no solo Importan las cifras sino también el hecho de si se cuenta con la formación adecuada para su aplicación, que sobra decirlo redundará directamente en dichas cifras.

Considero importante comentar que cuando menos una vez por año, en el periodo estudiado se han llevado a cabo talleres o cursos teóricos de capacitación, que han tenido el propósito sin conseguirlo de actualizar los conocimientos del personal en la materia de la conciliación.

El cuestionario señalado fue aplicado únicamente a 8 servidores dentro de los que se encuentran 5 visitadores y 3 abogados agrarios, observándose de acuerdo a los resultados que lamentablemente en lo general no se tiene un conocimiento preciso sobre la conciliación, situación incomprensible dado que esta función es vital para atender las controversias agrarias, como se a reiterado de sobra toda vez que se trata de una prioridad dentro de la Institución, así tenemos que los resultados en la primera pregunta definida como ¿Qué es la Conciliación?, encontramos que de 8 respuestas en 3 casos se tiene el conocimiento solo parcial; en la segunda pregunta ¿Cuál es el Fundamento Jurídico según la Ley Agraria y el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria? de 8 respuestas 4 se consideran solo parcialmente bien contestadas y 1 de plano mal; en la tercera pregunta ¿Mencione las etapas del Procedimiento Conciliatorio? los resultados son todavía más delicados, de 8 respuestas 5 se consideran parcialmente bien y 1 mal; en la cuarta pregunta ¿Cuáles son las partes o estructura de un convenio conciliatorio?, el resultado es desalentador dado que de 8 respuestas 5 se contestarán bien y 3 se consideran solo parcialmente bien; y finalmente en la quinta pregunta ¿Señale tres

controversias conciliables, observando si es un núcleo certificado ó sin certificar? De las ocho respuestas se detectaron 7 bien contestadas y 1 se tiene como parcialmente bien. En realidad de acuerdo a los resultados se establece que no se contesto una sola pregunta completamente bien en todos los casos, y todavía más si le asignamos dos puntos a cada pregunta para otorgar una calificación de 1 a 10, se arrojarían los siguientes resultados: 3 calificaciones de 9 puntos, 3 calificaciones de 8 puntos, 1 calificación reprobatoria de 5 puntos y 1 calificación reprobatoria de 4 puntos, queda claro que si bien es cierto que no estamos ante una situación dramática, hay mucho que hacer en este renglón de la conciliación, toda vez que es evidente que ni visitantes ni abogados son expertos en la materia, lo cual con toda seguridad a repercutido en el alto número de asuntos que concluyen por inasistencia de las partes, desistimiento y principalmente los no conciliados.

II.7 ANALISIS DE LOS CONTENIDOS DE LOS CONVENIOS SUSCRITOS ANTE LA INSTITUCIÓN.

Para la realización de este análisis, se definió al azar una muestra de cinco expedientes por cada uno de los años que comprende el periodo en estudio, revisándose un total de 45 expedientes que concluyeron de acuerdo al reporte del Sistema Único de Información (SUI) con acta de convenio conciliatorio, considerándose en la evaluación prioritariamente

dos aspectos principales, lo referente a la estructura del convenio y lo fundamental, el contenido del mismo.

En relación a la estructura del convenio se detectarán las siguientes irregularidades generales:

- Se reportan convenios que no son tal dado que se trata de meros acuerdos o minutas de trabajo que no tienen relación directa con un derecho agrario.
- Se reportan actas convenio de reconocimiento de límites ejidales que se levantan con el PROCEDE que distan mucho de tener la estructura de un convenio.
- Se omite el apartado de antecedentes.
- No se incluye el párrafo del fundamento legal.
- No se incluyen testigos.
- En algunos casos no se diferencian los apartados de declaraciones y cláusulas.
- Se omite el número de expediente del Sistema Único de Información (SUI).

Con respecto al contenido, a la esencia del convenio las observaciones son las siguientes:

- No se especifican los documentos con los que se identifican las partes.
- No se señala la personalidad jurídica con la que intervienen las partes, ni se especifica su interés jurídico en la celebración del convenio.
- No se señala con precisión cual es el objeto del convenio, ni se identifica la controversia a resolver.
- Hay casos en los que se conviene sin tratarse de una controversia agraria, dado que no crea, modifica, transmite o extingue algún derecho.
- Se omite señalar expresamente el consentimiento de las partes.
- Se confunde los antecedentes de la historia de la controversia, con las declaraciones sobre la percepción de las partes relativas al conflicto.
- Indebidamente se celebrarán convenios entre personas físicas o con representantes, sobre cuestiones que son de competencia exclusiva de la Asamblea.

-
- No se precisa en las cláusulas nítidamente los acuerdos a que llegan las partes, ni se definen los compromisos y obligaciones en la determinación del como, cuando y donde.
 - En los casos en que se establecen plazos no hay un seguimiento, dado que en el expediente no hay constancia del cumplimiento del convenio.
 - En algunos casos se solicitó la inscripción del convenio al Registro Agrario Nacional, no hay constancia de que se haya inscrito.
 - No se encontró un solo caso que se haya solicitado su ratificación ante el Tribunal Unitario Agrario.

Es preocupante el resultado encontrado, máxime cuando detectamos que en el 80% de los convenios conciliatorios, cuando menos se presenta una irregularidad de las anteriormente señaladas, ya sea de tipo estructural o de contenido, situación que definitivamente hace imperfecto el acuerdo de voluntades y al mismo tiempo vulnerable el documento requisitado, toda vez que llegado el caso de un incumplimiento, la deficiencia del contenido pudiera ser un factor de nulidad ante los Tribunales Agrarios, transformando en un juicio lo que pudiera ser únicamente el cumplimiento de un convenio ante la autoridad jurisdiccional, es por ello que reviste de enorme importancia la elaboración perfecta de un convenio conciliatorio, en virtud de que esto

es lo que verdaderamente dará la definitividad jurídica al asunto, quedando claro que evidentemente no es suficiente hacer labor para poner a las partes de acuerdo, hay que plasmar adecuadamente los acuerdos en un documento que de certeza jurídica, por lo que permanentemente se recomienda al visitador agrario se apoye en los abogados que conforman el área jurídica de la Residencia, durante la elaboración de los convenios, a efecto de garantizar jurídicamente esa definitividad.

II.8 ANALISIS SOBRE LA FORMACIÓN RECIBIDA EN LA CARRERA DE INGENIERIA AGRICOLA Y LAS ACTIVIDADES REALIZADAS EN EL AREA DE LA CONCILIACION.

Para la realización de la conciliación en materia agraria, dada la diversidad de las controversias y los grados de complejidad de las mismas, la formación del conciliador es factor importante para que dicha acción pueda llegar a buen término, la experiencia relativa al conocimiento adquirido durante la formación profesional es un elemento clave, el entender la idiosincrasia de los sujetos del campo, las condiciones históricas, socioeconómicas y sociopolíticas, así como las relaciones de clase y capital y en general la cuestión agraria, son aspectos que se aprenden con el estudio y por tanto la base para entender la problemática agraria, que en este caso específico se aplicará a través de un procedimiento jurídico conciliatorio. como se ha señalado

en la Institución el principal responsable de llevar a cabo la conciliación es el Visitador Agrario, quien como requisito principal deberá tener una formación profesional, encontrándose diferentes disciplinas profesionales en los Visitadores como es el caso de Antropólogos, Sociólogos, Psicólogos, Abogados, Médicos Veterinarios Zootecnistas, Agrónomos, Administradores, entre otros, profesionales que desde mi punto de vista no cuentan con la formación o al menos solo en parte, para atender las controversias, hecho que se refleja en cuestiones tan elementales como pueden ser el trato con la gente, el tacto para entender las formas o el tipo de lenguaje a utilizar en un estrato de la población que se caracteriza por tener en general un bajo nivel de instrucción, lo que obviamente necesariamente impactará de manera negativa en la conciliación, se ha llegado a observar que muchos asuntos conciliables que no concilia alguien que profesionalmente tiene un perfil deficiente en esta área, los llega a conciliar otro servidor con mayores elementos que le dio su formación, lo que ha demostrado que algunas profesiones son más afines para la aplicación del procedimiento conciliatorio que otras.

En lo personal como profesional formado en la carrera de Ingeniería Agrícola, en el área de especialidad de Planeación, Administración y Organización para el Desarrollo Rural, al analizar las asignaturas del plan de estudios tanto del tronco común como de la orientación, en términos generales no podría decir que mi formación se orientó específicamente a la conciliación, sin embargo sí tengo la certeza

basada en la experiencia que es una de las más afines para desarrollar la labor de conciliador, y es que aun cuando no hay una materia específica ligada al quehacer de la conciliación, la mayoría de las asignaturas de alguna o de otra manera aportan conocimientos y valores que desarrollan la conciencia social y metodológica en el individuo, desde aspectos puramente técnicos como es el caso de las materias de agronomía, topografía, la matemática, la producción agropecuaria, la administración agropecuaria, uso del agua, metodología de la investigación, entre otras; pasando por aspectos económicos en el caso de las materias de Economía, Economía Agrícola, Análisis Económico, Teoría del Desarrollo Económico, Geografía Económica, Economía Política I y II, Historia Socioeconómica de México, Econometría, Etc.; hasta aspectos sociales, como es el caso de las materias de Antropología Social, Derecho Agrario, Organización Agraria, Desarrollo Rural, Procesos de la Comunicación, entre otras. Mención especial se merecen las materias de Prácticas de Campo que a lo largo de la carrera se imparten en un total de siete, materias importantísimas que permiten durante la formación llevar a la práctica la teoría aprendida en el aula y contrastarla con la realidad de las comunidades de las diferentes regiones del país, conociendo de primera mano la problemática agraria desde sus diferentes ópticas, así como el pensamiento de la mayoría de los actores del campo, situación que es privilegiada de la cual tuvimos la fortuna de ser partícipes, en virtud de que nos dió la oportunidad durante la carrera de tener una visión integral del campo mexicano y así mismo

conocer muchas de las controversias que se atienden en la conciliación agraria, lo que considero que indiscutiblemente nos da cierta ventaja sobre otras profesiones que directamente no se relacionan con la cuestión agraria.

II.9 PROPUESTAS DE CONTENIDOS PARA MEJORAR LA INSTRUCCIÓN RECIBIDA Y SUPERAR LOS RESULTADOS PRODUCTO DE LAS ACTIVIDADES REALIZADAS.

En primera instancia considero que la participación de los diferentes actores de las universidades debe de ser más activa, crítica y propositiva en la política que el estado determina para el Sector Agrario, la realidad nos enseña que no hay un esquema de participación en el que se involucre a los académicos, estudiantes y profesionales del área, generalmente el diseño de las políticas es completamente ajeno a estos actores, desde mi punto de vista falta iniciativa de las áreas que toman decisiones en la universidad para enlazar los sucesos con el quehacer académico, lo cual sobra decirlo pero obviamente redundaría en la formación de los estudiantes, permanentemente conocemos que se realizan foros de consulta, mesas de trabajo y todo tipo de eventos, para modificar leyes, reglamentos, implementar o modificar programas, etc., y todo esto pareciera que pasa desapercibido en las Facultades, cuando menos esa impresión me quedó de mi época de estudiante y mi experiencia profesional.

En segundo término considero que la revisión del Plan de Estudios debe de hacerse periódicamente de una manera permanente, la realidad obliga a que sea de esta forma dado que el único afectado al paso del tiempo será el propio estudiante; el cambio de régimen, la orientación de las políticas, la globalización de la economía, la dinámica social, la modificación de leyes, los avances tecnológicos, las nuevas tecnologías y muchas otros factores, necesariamente impactan y modifican la impartición de la cátedra, un estudiante que aprenda a conocer mejor su entorno será un estudiante mejor preparado para enfrentar la escases de la fuente de trabajo, en un ámbito en el que la oferta de profesionales es progresivamente superior a la demanda.

En tercer lugar, considero importante que adicional al plan de estudios semestralmente se implemente de manera obligatoria un Programa de Capacitación Inductiva que sea impartido por las Instituciones del Sector a través de talleres, cursos, conferencias u otro tipo de eventos, la finalidad sería que mediante este tipo de actos los catedráticos y estudiantes de primera mano conocieran el trabajo de las distintas instancias gubernamentales, claro es que no sería limitativo a estas dado que también se pudiera hacer participar a otros actores como la agroindustria, las organizaciones campesinas, los partidos políticos, las figuras asociativas exitosas, las organizaciones de productores, entre otros, pienso que este apoyo sería valiosísimo para todos. Por poner un ejemplo en el curso de nueve años que llevo en la Procuraduría Agraria,

en este tiempo no tengo conocimiento que se haya solicitado a la Institución cuando menos a nivel Delegación la impartición de un ciclo de conferencias, de parte de algún sector de la facultad, aún cuando en la Institución hay bastantes egresados de nuestra carrera, por lo que razono, no sería importante por nombrar una materia, que en el caso de Derecho Agrario se pudiera ofrecer un taller sobre el Artículo 27 Constitucional y la Ley Agraria de parte del personal de esta Institución.

Las anteriores propuestas señaladas, de llevarse a la práctica con absoluta responsabilidad permitirían ofrecer una mejor formación profesional, que redundará beneficiando el desempeño de las funciones públicas o privadas, reflejándose en un mayor rendimiento y por lo tanto en resultados más óptimos en el desempeño laboral de los ingenieros agrícolas.

II.10 CONCLUSIONES GENERALES

- Las controversias agrarias son situaciones que no se extinguen por el paso del tiempo, ni por decreto, la modificación de las leyes y sus reglamentos solo son un instrumento para su mejor atención, la problemática generada por una creciente explosión demográfica, un sector mayoritariamente descapitalizado que se compone principalmente por los núcleos agrarios, compuestos de ejidos y comunidades sumidos en la miseria, la falta de una política coherente y verdaderamente integral, son aspectos que junto con otros al pasar el tiempo se agudizan

constantemente y son generadores de conflictos, por eso es que la estadística nos indica que los conflictos agrarios se incrementan año con año, aun cuando la atención que se les brinda mediante la conciliación es significativa, lo que nos hace concluir que a mediano plazo al no disminuir las controversias la aplicación del procedimiento conciliatorio revestirá mayor importancia, se deberá seguir considerando Institucionalmente como la vía preferente en la atención de ese tipo de asuntos, toda vez que en buena medida es la base que generará estabilidad y paz social en el Agro.

- Indudablemente se puede concluir que las controversias que en mayor número se presentan son aquellas que involucran derechos individuales, en virtud de que las que tienen que ver con derechos colectivos son notoriamente menos, sin embargo la complejidad de estas últimas es sustancialmente mayor y datan de mucho más tiempo que las individuales, por tanto es más complicada su solución por la vía conciliatoria, aunque paradójicamente esa sería la mejor solución para evitar enfrentamientos entre pueblos que con la aplicación de la Ley no se resuelven, lo apropiado sería generar un cuerpo multidisciplinario para atender integralmente estos conflictos, que permitiera diseñar una estrategia a corto, mediano y largo plazo, que generara propuestas de solución orientadas hacia la conciliación, así mismo para el caso de las controversias que tienen que ver con derechos individuales, principalmente las relacionadas a los conflictos de posesión y de límites

parcelarios, que en su conjunto suman el 75% del total de los asuntos, sugiero que particularmente sería oportuno diseñar una forma de atención específica para su tratamiento, es por ello que no es descabellada la idea de tener visitadores o abogados que previamente capacitados se dediquen exclusivamente a la conciliación, dado que hay que reconocer que la permanente carga de trabajo no permite en múltiples ocasiones darle la dedicación que requiere esta actividad.

- Después de analizar las deficiencias identificadas en los convenios conciliatorios registrados, así como las carencias del personal en el conocimiento de lo concerniente a la conciliación, es más que evidente la urgencia de contrarrestar esta situación, dado que al paso del tiempo se pudiera cuestionar la labor Institucional en esta área, siendo la solución más propia la capacitación permanente en torno de una casuística recurrente, que además del aspecto teórico considere la práctica, que obligatoriamente parta de un diagnóstico personal de los servidores que la practican, a efecto de que su impartición se oriente específicamente a superar las deficiencias.

BIBLIOGRAFIA.

- Araujo, Hugo Andrés. "¿ES O NO ES VIABLE EL CAMPO MEXICANO?". Nexos, (1992), (179), 39-48.
- Baena, Guillermina. REDACCIÓN PRÁCTICA. Editores Mexicanos Unidos, México, D.F.:1998.
- Bardacke, Ted. "EL AGRO HOY... ¿Y MAÑANA?". Este País, 1992, (64), 2-21.
- Chávez, Martha. (1989). LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES AGRARIOS. Porrúa, México, D.F.
- Medina, José Ramón. (1990). DERECHO AGRARIO. Harla, México, D.F.
- Medina, José Ramón. (1990). PROCEDIMIENTOS AGRARIOS. Harla, México, D.F.
- Procuraduría Agraria. ATENCIÓN DE SOLICITUDES EN LA PROCURADURÍA AGRARIA, GUIAS AGRARIAS 8, México, D.F.:1993.
- Procuraduría Agraria. CONCILIACION GUIA - VIDEO. México, D.F.:1997.

-
- Procuraduría Agraria. LA CONCILIACIÓN, GUIAS AGRARIAS 5. México, D.F.:1993.
 - Procuraduría Agraria. LINEAMIENTOS PARA LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO EN LA RESIDENCIA. México, D.F.:1994.
 - Procuraduría Agraria. LINEAMIENTOS Y CRITERIOS PARA EL PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO Y GUIA PRÁCTICA PARA LA ELABORACIÓN DE CONVENIOS. México, D.F.:1995.
 - Procuraduría Agraria. MANUAL DE ORGANIZACIÓN Y OPERACIÓN PARA LA ESTRUCTURA TERRITORIAL. México, D.F.:1997.
 - Procuraduría Agraria. MANUAL OPERATIVO DEL VISITADOR CONCILIADOR. México, D.F.:1996.
 - Procuraduría Agraria. MARCO LEGAL AGRARIO. México, D.F.:1998.
 - Procuraduría Agraria. MEMORIA DE GESTION DEL PERIODO COMPRENDIDO DE MARZO DE 1998 A AGOSTO DE 1994. México, D.F.:1994.
 - Procuraduría Agraria. MODULO 4 - EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA AGRARIA. México, D.F.:1992.

-
- Procuraduría Agraria. MODULO 5 – LA LEY AGRARIA. México, D.F.:1992.
 - Procuraduría Agraria. MODULO 6 – LA PROCURADURÍA AGRARIA. México, D.F.:1992.
 - Procuraduría Agraria. MODULO 7 – LOS TRIBUNALES AGRARIOS. México, D.F.:1992.
 - Procuraduría Agraria. MODULO 8 – DERECHO PROCESAL EN MATERIA AGRARIA. México, D.F.: 1992.
 - Procuraduría Agraria. SISTEMA ÚNICO DE INFORMACIÓN. México, D.F.:1997.
 - Robledo, Eduardo. (2000). REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO RURAL EN EL SIGLO XXI. Plaza y Valdez, México, D.F.
 - Sánchez, Ramón. (1998). DE LOS CONTRATOS CIVILES. Porrúa, México, D.F.
 - Secretaria de la Reforma Agraria. LA TRANSFORMACIÓN AGRARIA, ORIGEN/EVOLUCIÓN/RETOS. Volumen I, México, D.F.:1997.
 - Tenorio, Jorge. (1989). Técnicas de Investigación Documental. McGraw-Hill, México, D.F.
 - UNAM – ENEP Iztacala. MANUAL DE TITULACIÓN, México: 1998.