



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ACATLAN



LA REGULARIZACION DE LA PROPIEDAD SOCIAL QUE  
REALIZA LA PROCURADURIA AGRARIA EN LA SUBREGION  
TLACOTEPEC DEL ESTADO DE GUERRERO 1998 - 2000

**MEMORIA DE DESEMPEÑO PROFESIONAL  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A :  
HUGO ESTRADA DOMINGUEZ**

ASESOR: LIC. ERNESTO GONZALEZ TENORIO



MAYO DE 2004



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

**“En un país bien gobernado debe inspirar vergüenza la pobreza. En un País mal gobernado debe inspirar vergüenza la riqueza”**

**CONFUCIO**



## Dedicatoria

Doy gracias a Dios

Por darme la vida y permitirme llegar a este momento de mi carrera profesional

A mis queridos padres

Sr. Francisco Estrada Peñaloza y a la memoria de mi madre Buonfilia Domínguez Tapia donde quiera que se encuentre, con amor y agradecimiento infinito

A Tere

Mi esposa y compañera quien me motivó siempre para el logro de esta meta sea la prueba más clara de mi cariño

A mi hijo Víctor Hugo

Como un ejemplo, para que sea un hombre de bien y una referencia en su vida

A mis hermanos

Miguel, Martiniano, Alicia, Antonieta, Eleuterio, Humberto y Pedro  
Por su apoyo y por ser los mejores hermanos

A mi primo y compadre

Pablo Peñaloza Candela

Mi respeto y agradecimiento porque has sido un guía en todo momento

A la Universidad Nacional Autónoma de México

Mi agradecimiento y reconocimiento porque me permitió un espacio en sus aulas y porque sigue formando a las generaciones del futuro

Al asesor de este trabajo

Lic. Ernesto González Tenorio

Mi respeto y agradecimiento por su apoyo y aportación a este trabajo

A mi amigo entrañable Lic. Celso Bailón Díaz

Mi agradecimiento por sus consejos y por su apoyo moral

A mis amigos y amigas

Camaradas de rutas y veredas coincidentes, por compartir conmigo el sentido de los tiempos, las ideas y los sueños

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>CAPITULO I</b>	
<b>1. CONTEXTUALIZACIÓN</b>	3
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	17
1.2 OBJETIVOS	19
<b>CAPITULO II</b>	
<b>2. DIAGNÓSTICO, ANÁLISIS O ESTUDIO DEL PROBLEMA</b> (ESTRUCTURA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA)	22
2.1 Concepto de ejido	22
2.2 Antecedentes del ejido	25
2.3 Tipos de ejidos	27
2.4 Concepto de comunidad	28
2.5 Antecedentes de la comunidad	29
2.6 Tipos de comunidad	32
2.7 Usos y costumbres en ejidos y comunidades indígenas	35
2.8 La propiedad ejidal y comunal antes de la reforma al artículo 27 constitucional	37
<b>CAPITULO III</b>	
<b>3. LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD SURGIDA A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1992</b>	41
3.1 Situación prevaleciente a propósito de la reforma al artículo 27 constitucional	43
3.2 La reforma al artículo 27 constitucional	43
3.3 Modalidades de la propiedad	46
3.4 Órganos ejidales	57
3.5 La Asamblea	57
3.6 La regularización de la tenencia de la tierra	69
3.7 El programa de certificación de derechos ejidales y titulación de solares urbanos (PROCEDE)	70
3.8 Instituciones participantes	72
3.9 Procedimiento de regularización	74
<b>CAPITULO IV</b>	
<b>4. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN</b>	102
4.1 EL VISTADOR AGRARIO Y LA SUBREGIÓN TLACOTEPEC	102
CONCLUSIONES	110
BIBLIOGRAFÍA	113
PÁGINAS ELECTRÓNICAS	115
ANEXOS	115

## INTRODUCCION

La regularización de la propiedad social se aborda en el marco de la reforma al artículo 27 constitucional de 1992 que cierra un ciclo iniciado con la revolución armada de 1910, después del cual se da el proceso de reforma agraria caracterizado por el reparto agrario mas extenso de la historia de nuestro país, hay que recordar que desde 1917 se dotó a 30 mil ejidos y comunidades con un poco mas de de 100 millones de hectáreas es decir mas de la mitad del territorio nacional 3.5 millones de ejidatarios y comuneros fueron dotados o reconocidos.

La reforma terminó con el reparto agrario y ahora las nuevas instituciones surgidas como los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria tienen en sus manos la responsabilidad de impartir, mayor justicia y mayor respeto a las decisiones de las asambleas de los núcleos agrarios.

El presente trabajo recepcional sustentado a través de la memoria del desempeño profesional tiene como propósito mostrar la regularización de la propiedad social que realiza la Procuraduría Agraria en la subregión Tlacotepec del estado de Guerrero durante los años 1998-2000 y dar a conocer las experiencias adquiridas como Visitador Agrario en el desempeño de las tareas encomendadas por la Procuraduría Agraria, así mismo, tiene como objetivo central analizar los programas que esta institución pone en marcha en su tarea de asesorar y representar a los campesinos así como de dotarlos de certeza y seguridad jurídica.

En el primer capítulo titulado contextualización se refiere a la ubicación de la estructura orgánica de la Procuraduría Agraria y de la Delegación Guerrero así como de la residencia con sede en la ciudad de Chilpancingo. Así mismo aborda el planteamiento del problema y se exponen los distintos niveles del conflicto social derivados de la tenencia de la tierra en la subregión Tlacotepec del Estado de Guerrero. También se expone los objetivos para determinar el alcance temporal y espacial de la presente memoria de desempeño profesional.

En el segundo capítulo se trata el diagnóstico, análisis o estudio del problema, se examina la estructura de la tenencia de la tierra y se analizan diversos conceptos de ejido y comunidad, así mismo se exponen los usos y costumbres en ejidos y comunidades indígenas

En el tercer capítulo titulado la nueva institucionalidad surgida a partir de la reforma constitucional de 1992, se muestra el diagnóstico de la situación prevaleciente en el campo mexicano y se analizan las nuevas instituciones que surgen con dicha reforma, las modalidades de la propiedad rural y se describe el procedimiento general operativo del Programa de Regularización de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) que es un instrumento del gobierno de la república, puesto al servicio de los núcleos agrarios para activar la regularización de su propiedad para lograr la certeza y seguridad jurídica del campo.

En el capítulo cuarto denominado Propuesta de solución, se describen las distintas propuestas de solución encaminadas a la conciliación de los núcleos agrarios en la subregión Tlacotepec por parte del Visitador Agrario, quien es el representante directo de la Procuraduría Agraria ante los núcleos agrarios y el personal operativo de la institución encargado de las tareas derivadas de la regularización. También en este capítulo se muestran las conclusiones como una reflexión en torno a las experiencias que en forma particular el sustentante tiene respecto del cargo de Visitador Agrario.

## CAPITULO I

### 1. CONTEXTUALIZACION

**OBJETIVO:** Se ubicará la estructura orgánica de la Procuraduría Agraria y de la Delegación del estado de Guerrero así como de la Residencia número 1 con sede en Chilpancingo, se expondrán los distintos niveles del conflicto social derivados de la tenencia de la tierra, se determinará el alcance temporal y espacial de la presente memoria de desempeño profesional.

Al ubicar la estructura orgánica de la Procuraduría Agraria se dan a conocer las funciones y actividades en este caso en relación con la regularización de la propiedad de ejidos y comunidades.

“La Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria, esta institución tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados, jornaleros agrícolas, nacionaleros y campesinos en general, cuando así se lo soliciten o de oficio, ya que las atribuciones que le confieren el artículo 136 de la citada ley agraria se deriva que estas son de asesoría y representación, conciliación estudio y proporción de medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica del campo, denunciar ante las autoridades correspondientes el incumplimiento o responsabilidad de los funcionarios agrarios y de inspección y vigilancia dirigidos a defender los derechos de sus asistidos sin que sus facultades

sean considerados actos de autoridad o decisorias y de disposición de fuerza pública" (Ley Agraria, 1997: 82)

Para el mejor cumplimiento de sus fines "La Procuraduría Agraria está presidida por un Procurador Agrario el cual será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, se integra además por un Suprocurador, sustituto del Procurador, por un Secretario General y por un Cuerpo de Servicios Periciales, así como por las demás unidades técnicas administrativas y dependencias internas que se estime necesario para el adecuado funcionamiento de la misma. La Procuraduría Agraria tendrá su domicilio en la ciudad de México, Distrito Federal y tiene oficinas en este caso las Delegaciones y Residencias son la Parte operativa de la Institución en cada estado, encargadas de la operación de los diferentes programas que la Institución pone en marcha, como el Programa de Regularización de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos" (Ibid: 84)

En su carácter de defensora de los derechos en materia agraria, la Procuraduría Agraria ofrece los siguientes servicios:

- Asesoría y representación ante autoridades administrativas y jurisdiccionales, en las controversias relativas a los derechos agrarios individuales o colectivos.
- Orientación respecto a la asignación y destino de las tierras ejidales y comunales, con el objeto de regularizar y titular los derechos agrarios.
- Asesoría sobre tipo de organización económica más conveniente.
- Asesoría en la regularización de la vida interna de los ejidos y comunidades

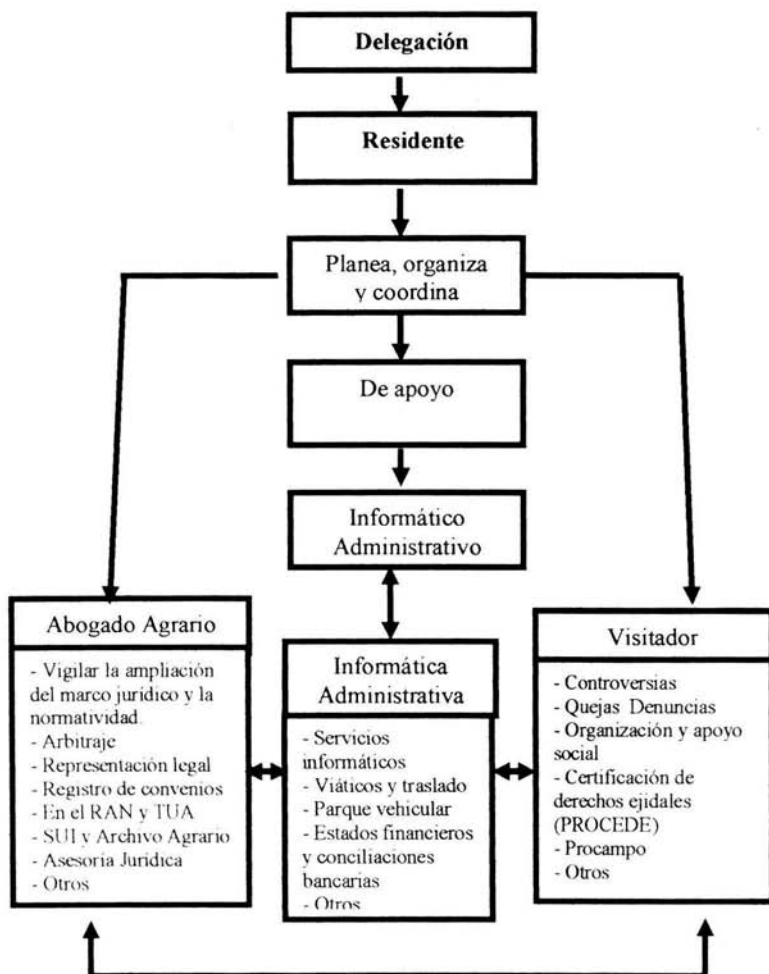
- La conciliación entre los sujetos agrarios, como medio para resolver los conflictos derivados de la tenencia de la tierra, de conformidad con la Legislación Agraria aplicable.
- Atención a las quejas presentadas en contra de cualquier autoridad o servidor público con motivo de las violaciones de los derechos agrarios.
- Atención de las denuncias presentadas, por presuntas irregularidades cometidas por el Comisariado o el Consejo de Vigilancia de ejidos o comunidades, en el ejercicio de sus funciones, así como aquellas en contra de terceros en perjuicio de los derechos de los sujetos agrarios
- Inspección y vigilancia del cumplimiento de la normatividad en materia agraria.
- Investiga y denuncia ante la autoridad competente la existencia de propiedades en extensiones de tierra mayores a las permitidas por la Ley.

La Procuraduría Agraria como corresponsable de la ejecución del Programa de Regularización de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), tiene como propósito central proporcionar a los ejidatarios del País la información necesaria que les permita decidir sobre el destino de sus tierras, así como orientarlos y apoyarlos sobre las actividades que deberán llevar a cabo para la certificación y titulación de las mismas.

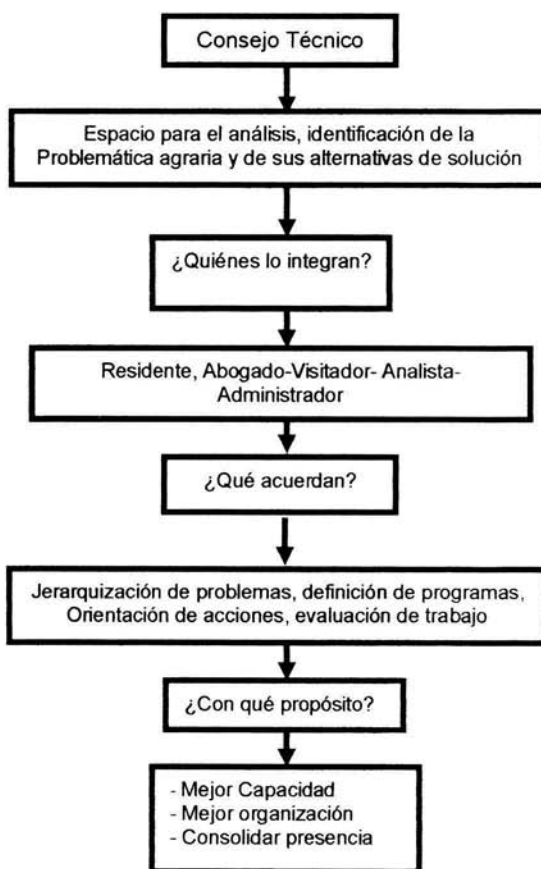
En este contexto el organigrama de la institución muestra las diversas áreas de la Procuraduría Agraria (ver anexo 1).



En este organigrama de la Delegación de la Procuraduría Agraria se muestran las funciones en este caso de la Residencia como la encargada de planear y coordinar las acciones que lleva a cabo la Procuraduría Agraria y las actividades conferidas tanto al Visitador como al Abogado Agrario de la residencia. (<http://www.prodigyweb.netmx/hua102/operativo.html/01/07/2003>)



Otra instancia la constituye el Consejo Técnico de la residencia de la Procuraduría, definido como un espacio para el análisis identificación de la problemática agraria y de sus alternativas de solución, el cual se reúne una vez cada mes y sirve para el control y evaluación de las acciones realizadas por los Visitadores Agrarios. (Ibid: 2003)



El diseño conceptual para poder determinar el trabajo operativo que realiza la residencia se basa en el Sistema Único de Información (SUI), fundamentado en las atribuciones que la Ley Agraria y su Reglamento le confieren a la Procuraduría Agraria, el SUI es una herramienta estratégica para el trabajo de la Residencia de la Procuraduría Agraria, en este convergen los flujos de información del desempeño institucional, es la única fuente oficial de las acciones que realiza la procuraduría Agraria, por lo que este constituye una herramienta de indiscutible valor estratégico para dar celeridad y unidad a las tareas institucionales.

El Sistema Único de Información se diseñó a partir de la estructura funcional jurídico administrativa de la Procuraduría Agraria y su propósito esencial es registrar, controlar y evaluar el quehacer de la institución y como consecuencia de la Residencia cuya estructura se articulan las demandas de los derechos de los sujetos agrarios y las acciones que se siguen para su atención.

El Sistema Único de Información posibilita la sistematización y el análisis de las situaciones que se presentan, de tal forma que su aplicación rigurosa permite contar con información de calidad y oportuna, que apoya los procesos de plantación y toma de decisiones.

Las acciones registradas para cada uno de los asuntos están soportados documentalmente de conformidad con el capítulo noveno del Reglamento

Interior de la Procuraduría Agraria y los manuales correspondientes, por lo que la debida integración de los expedientes y su correlación con los registros electrónicos son objeto de constante revisión por las áreas de la oficina central.

Una herramienta paralela y vinculada al Sistema Único de Información la constituye el Archivo Documental Agrario en donde se lleva con rigor la correcta integración de los expedientes, de acuerdo con los lineamientos emitidos por el Servicio Central y en donde cada expediente queda resguardado el testimonio de la actuación de la Residencia.

Catálogo de claves de la Problemática ejidal (Sistema Único de Información 1997: 6)

1. Por invasión o despojo
2. Por colindantes
3. Por sucesión
4. Por reconocimiento
5. Por venta, renta, fraccionamiento de tierras
6. Por asignación
7. Por juicio pendiente de resolución
8. Por rezago
9. División de ejidos, fusión y otros
10. Ejidos específicos
12. Diferencia de planos y aspectos legales
13. Por expropiación
22. Falta de documentación de la carpeta básica completa
23. Falta la resolución presidencial

24. Falta el plano definitivo
25. Falta el acta de posesión y deslinde
26. Falta documentación complementaria (no básica)
27. Falta sentencia de los tribunales agrarios
28. sobre(dotación, 1ª. ampliación, 2ª. ampliación, restitución, reconocimiento como comunidad, división, fusión, permuta
29. Del registro e inscripción de expedientes
14. En órganos ejidales y miembros del núcleo
15. Por desconfianza al Procede o aspectos socioeconómicos-políticos
16. Por división de los ejidatarios
17. Por no verificativo o falta de acuerdos de Asamblea
18. Retraso en la entrega de los croquis o los planos
19. Retraso o suspensión en la medición
20. Comisión Auxiliar o vecinal (problemas que se presentan)
21. Dictámenes de acuerdos
99. Otros

#### Integración documental

La documentación generada en el cumplimiento de las actividades es muy importante ya que constituye la memoria del Procede de los ejidos a cargo del Visitador. Por lo tanto, su organización y archivo son fundamentales para la consulta y resguardo.

Para un adecuado manejo documental se debe realizar las siguientes Actividades

- Integración de expedientes
- Clasificación documental
- Archivo

## Integración de expedientes

Por cada uno de los ejidos a cargo del Visitador Agrario se debe tener un conjunto de expedientes con el fin de conformar el acervo documental de la institución. Cada expediente está conformado por los fólderes donde se archiva toda la documentación de un ejido

Asuntos catalogados como quejas en el Sistema Único de Información

Para conocer la demanda real en materia de quejas y denuncias se han actualizado los catálogos de asuntos y acciones. Los relativos a quejas se expresan en 16 asuntos, divididos en dos categorías (Ibid: 9)

1 Quejas con motivos de la actuación de Servidores públicos de la Procuraduría Agraria

Clave Descripción

- |      |  |
|------|--|
| 2101 | Por hechos que puedan ser constitutivos de delitos, ilícitos, infracciones faltas administrativas en materia agraria   |
| 2102 | Por hechos que puedan ser constitutivos de delito, ilícitos, infracciones o faltas administrativas en materia agraria relacionados con el Procede              |
| 2103 | Por hechos que puedan ser constitutivos de delito, ilícitos, infracciones o faltas administrativas en materia agraria relacionados con el dominio pleno        |
| 2104 | Por hechos que puedan ser constitutivos de delito, ilícitos, infracciones o faltas administrativas en materia agraria relacionados con la representación legal |

2. Quejas con motivos de la actuación de Servidores públicos de otras dependencias

Clave Descripción

- 2201 Por indemnizaciones no cubiertas a los núcleos de población agrarios con motivo de la expropiación
- 2202 Por indemnizaciones no cubiertas a los ejidatarios, poseionarios o los comuneros con motivo de expropiaciones
- 2203 Por violación a los derechos e poseedores de terrenos nacionales
- 2204 Por violación a los derechos de los colonos agrícolas o ganaderos
- 2205 Por actos que menoscaben la integridad de las tierras de los grupos indígenas
- 2206 Por no respetar el fundo legal del núcleo de población agrario o llevar a cabo acciones en contra de su conservación.\*
- 2207 Por hechos que puedan ser constitutivos de delito, ilícitos, infracciones o faltas administrativas en materia agraria
- 2208 Por violación al derecho de preferencia en la enajenación de la excedencia de extensión de la pequeña propiedad
- 2209 Por no destinar a servicios públicos las tierras de asentamiento humano aportadas para tal fin
- 2210 Por presuntas violaciones de funcionarios de los tribunales Agrarios durante el Juicio
- 2211 Por indemnizaciones pendientes de entrega a los núcleos de población agrarios, depositados en el Fifonafe.

(Ibid: 9)

1

---

\* Fundo legal: caserío o conjunto de casas

Por cada tipo de asunto debe existir un f6lder, de tal manera que se tiene un documento ordenado de acuerdo al ejido que pertenece

#### Clasificaci3n documental

A cada f6lder lo identifica en su pesta6a de la siguiente manera:

- 1 Nombre del ejido al que pertenece
- 2 Nombre del documentos que se archiva

Ejemplos:

A Ejido: Amatitl3n

Documento: Actas de Asamblea

B Ejido: El Palmar

Documento: Situaci3n Actual del ejido

Para proteger la identificaci3n del f6lder se coloca cinta adhesiva transparente sobre la pesta6a se anotan los datos de identificaci3n

#### Archivo

Una vez clasificados los documentos, perforados para resguardarlos en sus respectivo f6lder, el orden se coloca en forma progresiva, de acuerdo a la fecha en la cual se expidi3.

Si el documento que se va a resguardar tiene anexos, estos deben conservarse en el f6lder que corresponda a fin de evitar confusiones.

El archivo de cada ejido est3 integrado en forma b3sica por los siguientes expedientes

- Documento de control
  - Avance de actividades
  - Problem3tica cr3tica



- Documentación básica del ejido
  - Acta de elección de representantes ejidales
  - Diagnóstico ejidal
  - Evaluación
  - Actas de asamblea

Acciones previstas en el Sistema Único de Información para la atención de denuncias

De conformidad Con el Sistema Único de Información, las acciones con las que puede concluir un expediente son las siguientes:

Clave	Descripción
0001	Orientación e información
0002	Improcedencia
0003	Sobreseimiento por improcedencia sobrevenida
0004	Sobreseimiento por causa de muerte
0005	Sobreseimiento por falta de objeto
0006	Sobreseimiento por imposibilidad material
30000-33018	Representación legal
90000-91007	Denuncia administrativa y/o penal

(Ibid: 15)

La estructura de la base de datos del Sistema Único de Información está conformada por diversos catálogos, integrados estos por tres grupos: 1º de naturaleza jurídica asuntos, acciones, promoventes y régimen de propiedad, 2º. de relaciones matriciales o candados promoverte régimen de propiedad,

promoverte –asunto – acción y 3º. Otros catálogos, unidad operativa, personal operativo entidad federativa, municipios, núcleo agrario, organizaciones campesinas y dependencias.

De esta manera el SUI se muestra de manera general como una herramienta estratégica para el quehacer de la institución y en particular para el Visitador Agrario, que es el responsable y representante directo de la Procuraduría Agraria y quien hace uso de esta fuente en las tareas institucionales.

Las acciones registradas por cada uno de los asuntos que lleva a cabo el Visitador serán soportados documentalmente como lo establece el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria y los manuales correspondientes, por lo que la debida integración de los expedientes y su correlación con los registros electrónicos serán objeto de constante revisión por las áreas normativas de las oficinas centrales de la institución.

## ¿CÓMO SE SOLICITAN LOS SERVICIOS DE LA PROCURADURIA AGRARIA?

Los campesinos y núcleos agrarios pueden presentar sus solicitudes en cualquier oficina de la Procuraduría Agraria de preferencia la más cercana a su domicilio. La solicitud se puede hacer en forma verbal o escrita por el interesado, los familiares o un representante. Si se hace verbalmente el Visitador o un Abogado Agrario la escribe y pide al solicitante que la firme o le

ponga su huella digital. Toda la información queda escrita en un documento llamado Formato Único de Trámite. De ser posible, el solicitante debe presentar cualquier prueba que respalde su denuncia, queja o problema.

Con las solicitudes presentadas el Visitador Agrario analiza las afirmaciones o inconformidades expuestas por el solicitante, así como los elementos de prueba respectivos y, si lo estima, conveniente podrá solicitar a las instancias correspondientes, la información necesaria para resolver lo que en derecho proceda. Si al analizar la solicitud y las pruebas aportadas se concluye que se trata de un asunto en el que no tiene competencia legal para intervenir, la Procuraduría Agraria emitirá acuerdo de improcedencia, ya sea por el Procurador Agrario o por el funcionario en quien delegue esta facultad y asesorando al solicitante respecto a las acciones que debiera ejercitar, ante la institución que corresponda.

Las solicitudes de atención se realizarán de acuerdo con lo señalado por el Reglamento Interno de la Procuraduría Agraria, bajo los principios de oralidad, economía procesal, inmediatez o suplencia de la deficiencia de la queja, e igualdad real de las partes. Cuando la Institución tiene los elementos necesarios para iniciar los trámites, es decir cuando el Visitador o Abogado Agrario que atiende la solicitud tiene los elementos necesarios para iniciar los trámites, realizará las acciones pertinentes; si del análisis se advierte violación a los derechos del sujeto agrario, el jefe de Departamento o subdelegado

Jurídico solicitara a la autoridad o servidor público señalado como responsable, rinda un informe pormenorizado de su actuación en relación con el asunto. Este informe debe rendirse a la Procuraduría en un término de quince días hábiles. Se solicitará de igual forma al Comisariado o Consejo de Vigilancia o tercero, en contra de quien se formule la denuncia, por actos que sean violatorios de la legislación agraria en perjuicio del solicitante.

### 1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Hasta la década pasada los campesinos de todo el país, han enfrentado verdaderos retos para acceder a una porción de tierra y con la reforma al artículo 27 Constitucional de 1992 se da por concluido el reparto agrario, quedando todavía campesinos que no han podido cumplir con su expectativa de tener una porción de tierra; esto sin tocar el tema de programas y proyectos productivos, donde el reto para los campesinos entonces sería el de tener un empleo no necesariamente en el campo y con ello se aleja la posibilidad de alcanzar los objetivos de libertad, justicia y modernización que impulsó la administración federal de ese entonces para justificar una de las reformas de más trascendencia en el ámbito rural y social.

Con esta reforma ahora únicamente se regularizaría la superficie de tierra repartida hasta entonces bajo la forma de propiedad ejidal o comunal, se elevan a rango constitucional tanto el ejido como la comunidad al mismo tiempo a la Procuraduría Agraria se le otorga un carácter de ombusman en

materia agraria, es decir de asesoría y representación agraria y de defensora de los sujetos agrarios.

Al reconocer la propiedad de ejidos y comunidades se reconoce también que corresponde exclusivamente a sus integrantes decidir y dirigir las acciones para su progreso individual y colectivo. En el campo mexicano la nueva cultura agraria surgida a raíz del cambio en las leyes que regulan la propiedad y la tenencia de la tierra, percibe a la tierra como la base de un desarrollo que significa apertura, certeza documentada sobre todas las formas de propiedad rural establecidas en la constitución.

En la certeza jurídica se fincan las posibilidades de asociación de los sujetos agrarios que deberán contribuir a la elevación de la producción agropecuaria en beneficio de los trabajadores del campo. La claridad sobre derechos agrarios es también un factor de primera importancia en el fortalecimiento y desarrollo democrático de las asambleas ejidales y comunales es decir la reforma los dotó de libertad para decidir sobre su tierra, de esta forma la democracia interna es la mejor garantía de que la tierra se utilizará en beneficio de quienes la trabajan.

No obstante esta nueva institucionalidad, no es tarea sencilla llevar los servicios de la Procuraduría Agraria como la regularización y la certeza jurídica en una región apartada y de difícil acceso como lo es Tlacotepec en el

estado de Guerrero o el filo mayor de la sierra guerrerense, integrada por tres municipios, Leonardo Bravo, Eduardo Neri y General Heliodoro Castillo, conformada por 34 núcleos agrarios de los cuales 28 son ejidos y 6 son comunidades agrarias, dentro de las cuales se encuentra Tlacotepec, que le da nombre a esta Subregión, la cual realmente es la comunidad agraria de Santiago Tlacotepec que se encuentra asentada en tres municipios Leonardo Bravo, Chilpancingo y General Heliodoro Castillo conformada por 44 pueblos y anexos con poco mas de 120,000 hectáreas de tierra y 5,000 comuneros, la mas grande del estado y la segunda mas grande a nivel nacional. Al interior de esta subregión existen diversos conflictos de límites, ejidales o comunales, por la explotación de bosques o controversias al interior de cada núcleo agrario lo que significa un intenso trabajo de asesoría y representación por parte de la Procuraduría Agraria y el apoyo del Gobierno del estado, la participación de los municipios que la conforman en la solución de la problemática que esta subregión presenta y que en ocasiones derivan en conflictos sociales. (Ver anexo 2)

## 1.2 OBJETIVOS

### OBJETIVO GENERAL

La misión de la Procuraduría Agraria es la de asesoría y representación de los sujetos agrarios, así como de dotarlos de certeza y seguridad jurídica.

## OBJETIVOS ESPECIFICOS

El Visitador Agrario es el representante directo de la institución y en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y el Registro Agrario Nacional lleva a cabo la regularización de ejidos y comunidades.

- El objetivo central del Procede y del Visitador es coadyuvar en la regularización de la tenencia de la tierra ejidal o comunal a través de la expedición y entrega de los certificados o títulos respectivos.
- Dar a conocer el Procedimiento General operativo del Programa de Regularización de Derecho Ejidales y Titulación de Solares Urbanos PROCEDE, el cual consta de siete etapas.
- Señalar las bases legales del Programa
- Señalar las acciones básicas
- Señalar acciones complementarias del Programa, es decir acciones colaterales al de ejecución del procedimiento general operativo y que guardan relación estrecha con el logro de los objetivos del mismo.
- Se presentan los formatos de reporte que le permite al Visitador contar con un seguimiento minucioso y progresivo de cada actividad del procedimiento

La Procuraduría Agraria por conducto del Visitador Agrario como corresponsable de la ejecución del programa, tiene el propósito central de

proporcionar a los ejidatarios la información necesaria que les permita decidir sobre el destino de sus tierras así como orientarlos y apoyarlos sobre las actividades que deberán llevar a cabo para la certificación y titulación de las mismas.

Como Visitador Agrario durante el periodo comprendido entre 1998-2000 participé en la regularización de cuatro ejidos que beneficiaron a más de 120 ejidatarios y poco menos de 500 avecindados como consta en las actas de Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras de los ejidos de Amatitlán, el Palmar, Carrizalillo en el municipio de Eduardo Neri y El carrizal del municipio de Leonardo Bravo en el estado de Guerrero.

Como podemos damos cuenta el surgimiento de la nueva legislación agraria y de la Procuraduría Agraria está orientada a modernizar el sector agropecuario y a llevar mayor libertad y justicia al campo mexicano, con el surgimiento de ésta institución está garantizado el asesoramiento de los núcleos agrarios y de sus miembros quienes tienen la posibilidad de decidir libremente el destino de sus tierras y las formas de asociación más conveniente para mejorar la productividad y su nivel de vida.



## CAPITULO II

### 2. DIAGNOSTICO, ANALISIS O ESTUDIO DEL PROBLEMA (ESTRUCTURA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA)

**OBJETIVO:** Se examinará la estructura de la tenencia de la tierra, así como al ejido y la comunidad y los usos y costumbres en ejidos y comunidades indígenas.

#### 2.1. Concepto de Ejido

Presentar una idea de lo que es el ejido es una tarea difícil; es un concepto dinámico tan dinámico como lo es el precepto constitucional en el cual se funda, por lo que en este apartado se mostrarán algunos conceptos de ejidos y sus antecedentes, esto con el propósito de conceptualizarlo de la mejor manera que facilite su comprensión.

EJIDO.- Es una sociedad de interés social integrada por mexicanos con personalidad y patrimonio propios constituido por las tierras, bosque o aguas que le hubieren sido dotadas o que hubiere adquirido por cualquier otro título, sujeto su aprovechamiento y explotación y disposición a las modalidades establecidas por la ley, cuya organización y administración interna se basa en la democracia económica y el respeto a los derechos individuales (Rivera, 1984:137 )

Para Winstano el ejido es toda extensión de tierra concedida a los pueblos villas y ciudades de la colonia, después de la república mexicana, para su uso común y gratuito de sus habitantes y cuya extensión no esté ocupada por las casas o por los edificios públicos de las poblaciones. ( Winstano, 1975: 49-50)

Las definiciones anteriores obedecen al concepto español de lo que era el ejido, en ese entonces, sin embargo, en nuestro derecho agrario tal figura ha recibido elementos propios. En efecto, el maestro Lucio Mendieta y Núñez dice que la definición de Scriche sobre el ejido es aceptable, aunque debe tenerse en cuenta para establecer la diferencia esencial entre el concepto del antiguo ejido español y el nuevo concepto del ejido, que se encuentra en la legislación posrevolucionaria de México, por tanto, dice que el concepto de ejido "es el conjunto de aguas, y tierras de labor a que se refiere el párrafo tercero y además a las comprendidas en la fracción X del artículo 27 Constitucional" (Mendieta, 1975: 72-73).

Efectivamente, el concepto revolucionario del ejido surge con un sentido de beneficio social, debido al malestar y descontento de los pueblos agrícolas por el despojo de los terrenos de la propiedad comunal, repartimiento que les fueron concedidos por el gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de las clases indígenas.

Surge así un nuevo concepto dinámico de la propiedad como función social, sujeta a las modalidades que dicte el interés público como garantía individual para el pequeño propietario, pero como garantía social, para los núcleos de población que no tuvieran tierras o no las tuvieran en cantidad suficiente, las garantías individuales se ven forzadas a equilibrarse con la justicia social y con las garantías sociales, junto a las tradicionales ramas del derecho público y privado se establece el derecho social amparando así a los núcleos de población por lo que se reconoció y tituló a las comunidades de superficies que serían destinadas a la explotación agrícola para la subsistencia de los mismos y que no fueran áreas que no se labraran ni se embargaran como se entendía al antiguo ejido español, de acuerdo a su definición.

Así tenemos que, desde la exposición de motivos a la ley de reforma agraria, derogada en 1992, concebía al ejido como un conjunto de tierras, bosques y aguas, y en general todos los recursos naturales que constituyan el patrimonio del núcleo de población campesina, otorgándole personalidad jurídica propia para que resulte capaz de explotarlo lícitamente. Bajo este concepto cuentan mucho los antecedentes de la antigua forma azteca de tenencia de la tierra donde el Calpulli se otorgaba al vecino de un barrio, jefe de la familia que lo trabajara personalmente en forma constante pues de lo contrario se le revocaba la posesión; por tanto, el ejido es una forma mediante la cual se mantiene la propiedad con una función social en favor del campesino, la familia, de la producción nacional, concepto que lógicamente implica el

dominio originario de la propiedad por parte del estado y la facultad necesaria para vigilar, cuidar y distribuir equitativamente los elementos susceptibles de apropiación,.

## 2.2. Antecedentes del Ejido

Esta figura de tenencia de la tierra tiene antecedentes en las formas comunales de la propiedad de la tierra de los pueblos mesoamericanos antes de la llegada de los españoles. Entre los españoles había varias modalidades de tenencia de la tierra, pero el *calpulli* es la que tiene semejanza con los actuales ejidos. Los campesinos aztecas (no los nobles) disponían de tierras donde vivían los grupos familiares (clanes), la región de cada grupo o patriarcado se llamaba *chinalcalli* o *calpillis* o comunidades familiares eran propietarios de las tierras que, aunque comunal y administrada por un consejo de ancianos, se dividía por familias en su usufructo era hereditario y se perdía si durante dos ciclos agrícolas una familia no trabajaba la tierra. Además de estos campos existían otros que recibían el nombre de *altepetlalli* que eran trabajados en uso común y cuyos frutos se destinaban al pago de impuestos y tributos, así también el *Tlalmilli* era la parcela para cada miembro del *calpulli* de no más de dos o tres hectáreas cuyo usufructuario era el macehual " (Morlett, 1992: 35).

Por su parte Michel Gutelma establece que según la terminología colonial, "ejidos eran los campos o fundos legales de uso colectivo que pertenecían a las comunidades indígenas. En lo esencial se trataba de pastizales situados fueran del pueblo" (Gutelma, 1989: 125).

La constitución de 1917 no los menciona como tales, son los campesinos quienes con mucho apego a este simbólico nombre lo aplicaron indebidamente a las tierras entregadas a una comunidad para su uso individual por los miembros de ella.

En realidad fue necesario esperar a 1932 en el periodo presidencial de Abelardo Rodríguez para que en una adición al artículo 27 de la Constitución se dispusiera la entrega de las tierras (el ejido tradicional) a los campesinos. No obstante, hoy la palabra se emplea en los dos sentidos y sirve para designar cualquier tierra entregada a los campesinos dentro del marco de la reforma agraria, ya sea destinada al uso individual, ya sea al uso colectivo de los miembros de la comunidad .

En efecto el artículo 27 constitucional establece instituciones como la pequeña propiedad, las comunidades y el ejido que se han ido modelando en nuestro transcurrir histórico, de acuerdo con las modalidades que ha ido dictando el interés público, a marcado un derrotero ejidal que partió en 1915 del simple reparto de tierra como etapa inicial de arranque en nuestra Reforma Agraria,

etapa que se fue acoplado con otras al paso del tiempo, de tal manera que actualmente el ejido implica muchas otras acciones gubernamentales y de los propios ejidatarios.

### 2.3 Tipos de Ejidos

De acuerdo con su explotación, encontramos ejidos agrícolas, ganaderos y forestales. La derogada Ley Federal de Reforma Agraria los señala en su artículo 131, fracción IV y 225.

**EJIDOS PARCELADOS.**- Son aquellos que por Resolución Presidencial o por acuerdo de asamblea mantiene un régimen de explotación individualizado mediante la parcelación de las tierras dotadas. Están organizadas mediante el reparto interno de la tierra del núcleo a cada uno de sus miembros, a fin de definir y separar porciones geográficas llamadas unidades individuales de dotación o parcelas, independientes unas de otras.

Formalmente el régimen de ejido parcelado nació con el decreto del 6 de enero de 1936, el cual puso fin al concepto de parcela para generar el establecimiento legal del régimen de explotación colectiva.

Los ejidos colectivos son aquellos constituidos bajo este régimen por Resolución Presidencial o por acuerdo de Asamblea, cuya explotación y aprovechamiento se efectúa mediante la participación colectiva de los

integrantes del núcleo, correspondiéndole a cada ejidatario la proporcionalidad de los frutos que al efecto se decida. Es necesario precisar que ambos regímenes, parcelados y colectivos, subsisten luego del cambio de la Ley, ya que así corresponde por razón de super existencia, sin embargo los segundos nuevos lineamientos en la materia, se concede libertad absoluta para los ejidos ya constituidos o por la nueva creación que adopten el sistema de explotación que mejor se acomode a sus circunstancias, si mas limitación que la obligación de acordarlo por medio de asamblea general.

EJIDOS MIXTOS.- Se apoya en la decisión de la asamblea general de ejidatario, de explotar en forma colectiva una parte de sus recursos, creando para ello, secciones especializadas, en tanto que otra fracción del patrimonio ejidal, se explotará en forma individual por los ejidatarios (35 L.F.R.A.) y el resto e los bienes del ejido, pastos, montes, bosques y aguas, en forma comunal (67 L.F.R.A)

## 2.4 Concepto de Comunidad

La comunidad actual tiene sus antecedentes en diversas formas de propiedad colectiva habidas desde la época prehispánica e incluye los conceptos y planteamientos de los diferentes planes, programas y leyes de la revolución mexicana hasta 1914.

Otro concepto de comunidad es el "Núcleo de población conformado por un conjunto de tierras, bosques y aguas que les fueron reconocido o restituidos y de los cuales han tenido presuntamente la posesión por tiempo inmemorial y prácticas comunales" (Glosario de Términos Jurídicos, 1995: 17)

Otra definición del concepto de comunidad la tenemos con Mario Ruiz Massieu "es el núcleo de población con personalidad jurídica y es titular de derechos agrarios reconocidos por Resolución Presidencial restitutorio o de confirmación, sobre sus tierras pastos, bosques y aguas, y como unidad de producción cuenta con órganos de decisión, ejecución y control que funcionan de acuerdo a los principios de democracia interna, cooperación y autogestión conforme a sus tradiciones y costumbres" (Ruiz, 1987: 235-236).

Así mismo para Isaías Rodríguez Rivera comunidad "es un núcleo agrario con personalidad jurídica y patrimonio propio constituidos por las tierras, bosques y aguas que le hubieran sido reconocidas, restituidas o convertidas, las cuales, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y conserven el estado comunal de explotación y aprovechamiento" ( Rivera, 1994: 138).

## 2.5 Antecedentes de la Comunidad

Entre las formas de propiedad se encuentran las de carácter comunal "que comprende diversas figuras, algunas de los indígenas, como las tierras de



común repartimiento y algunas de los españoles como la dehesa, en tanto que otras estaban bajo el dominio conjunto de los españoles e indígenas como los montes, pastos y aguas”(Medina, 1992: 55)

Una de las características de la estructura agraria mexicana, es la coexistencia de diversas formas de la tenencia de la tierra. Junto con la propiedad privada y el ejido, la legislación agraria reconoce explícitamente las tierras que de hecho y por derecho guardan el estado comunal. Esta es una referencia a la propiedad comunal cuya existencia es anterior a la reforma agraria.

La propiedad comunal de la tierra, con usufructo individual o familiar era la forma de tenencia predominante entre los pueblos prehispánicos. Después de la conquista, la política de tierras de los españoles, que fue elaborándose a lo largo de tres siglos de coloniaje, afectó a la propiedad comunal. Por una parte, la distribución de las encomiendas y mercedes reales a los españoles y sus descendientes constituyó la base del sistema latifundista.

Por otra parte, la corona española, mediante la política de los resguardos procuró conservar la propiedad comunal de los pueblos indígenas, para asegurarles una base de subsistencia frente a la creciente expansión de tierras y encomenderos. Así fueron concedidos durante la época colonial títulos de propiedad comunal a los pueblos campesinos indígenas.

Durante la época de la reforma liberal, la propiedad fue objeto de un nuevo cambio. La Ley de Desamortización de 1856 estaba dirigida contra los bienes de las corporaciones civiles y eclesiásticas y tenía por objeto fomentar la propiedad privada y el mercado libre de tierras, pero también las comunidades indígenas fueron consideradas como corporaciones civiles y de acuerdo con dicha legislación, sus tierras debían pasar como propiedades privadas individuales a manos de usufructuarios.

Las comunidades agrarias tienen su origen en una cultura milenaria, donde la agricultura se convirtió en la actividad económica "preponderante", dando origen a formas de trabajo colectivo que permitieron ir formalizando los mecanismos de participación en el ámbito económico, social y cultural, con la finalidad de ser autosuficientes y lograr su propio desarrollo en los diferentes ámbitos y preservando su cultura y tradiciones.

A raíz de la conquista y la imposición de la cultura accidental por una parte, así como por el surgimiento de nuevas ciudades y del crecimiento acelerado de las mismas, a mediados del presente siglo, provocó que las comunidades rurales fueran desechando sus formas de organización tradicional y su práctica cultural, para adoptar nuevas formas de organización y costumbres, orillándolas a aislarse de las prácticas y desarrollo de la población mestiza. Esta situación ha dado origen a la existencia de dos tipos de comunidades agrarias las indígenas y las no indígenas.

En este sentido, es necesario aproximarse a caracterizar cada una de ellas, con la finalidad de atender su situación en el ámbito nacional.

## 2.6 Tipos de Comunidad

COMUNIDADES AGRARIAS INDIGENAS.- Estas comunidades se caracterizan por sus rasgos culturales de organización y conservación de éstos, así como por su lengua; ésta es una característica básica que identifica a las comunidades indígenas, ya que constituye una parte integral de toda cultura, es el instrumento mediante el cual una comunidad comparte y trasmite de generación en generación su historia, sus mitos y tradiciones. Asimismo, son en su mayoría las más incomunicadas y de difícil acceso, lo cual explica que sigan preservando sus tradiciones de vida y la existencia de lazos familiares entre sus integrantes.

La participación social de estas comunidades es generalmente solidaria, equitativa y de un gran respeto por la tierra basándose en sus formas tradicionales de organización interna, tequio, ech, fajina, ayuda mutua, mano vuelta, guelaguetza, etc. En el cual tienen establecidos diferentes niveles de participación, asumiendo diferentes cargos públicos que se van jerarquizando de acuerdo al trabajo realizado en beneficio de la comunidad o por la edad de sus representantes.

En el ámbito productivo se caracterizan por practicar su agricultura de autoconsumo diversificada, sustentada en la utilización de mano de obra familiar y práctica de ritos y costumbres para la obtención de buenas cosechas, así como utilización de tecnología e insumos tradicionales, abastecidos y producidos de los propios recursos existentes en la comunidad. Su economía la complementan con la manufactura artesanal que realizan al interior del núcleo familiar y que intercambian a través del trueque o venden para proveerse de otros artículos indispensables para su subsistencia.

Se practica la medicina tradicional para la obtención de diversas enfermedades comunes a través del conocimiento de las propiedades curativas de yerbas y productos, así como la presencia de diversos especialistas poseedores de cocimientos ancestrales para su curación de enfermedades severas.

El aspecto religioso es parte fundamental de su cultura, ya que aquí intervienen formas de organización como la mayordomía, misma que lleva implícita la organización y la aportación de recursos para la celebración de las fiestas, pero también son significativos los ritos y prácticas en torno al nacimiento el matrimonio y la muerte.

COMUNIDADES AGRARIAS NO INDIGENAS.-Estas comunidades han perdido gran parte de sus raíces culturales, ya que no utilizan generalmente

ninguna vestimenta que las identifiquen en lo particular, ni tampoco conservan su lengua madre, excepto algunos ancianos.

Generalmente se encuentran menos distantes de ciudades o centros urbanos, que les permitan vender su fuerza de trabajo, temporada y asimilar formas de organización de la cultura occidental que producen al interior de las comunidades, o bien impuestas por políticas institucionales para el otorgamiento de apoyos y recursos destinados al mejoramiento de los ámbitos productivos y social.

Estas comunidades siguen manteniendo las características de la agricultura de autoconsumo, apoyada en la mano de obra familiar, pero utilizando algunos insumos comerciales, sin embargo, su economía la complementan con la manufactura artesanal; así como la venta de su fuerza de trabajo en temporadas de las grandes ciudades generando con ello un fuerte movimiento migratorio.

En el ámbito social se sigue conservando algunas formas de organización tradicional, basadas en la solidaridad y la equidad (tequio, mano de vuelta, ayuda mutua, etc.) que les permite mantener cierta cohesión al interior de la comunidad, pero que al mismo tiempo han ido supeditando a la actuación de la autoridad municipal cuya presencia ha ido adquiriendo relevancia.

Las costumbres religiosas también se han ido perdiendo, puesto que ya no se realizan ritos y prácticas indígenas, pero aún conservan mínimamente formas de organización tradicional para la celebración de las fiestas como la mayordomía, aunque estas celebraciones ya se ha apegado más a la cultura occidental.

En lo que respecta a este tipo de comunidades, los aspectos generales son: pérdida de trabajo colectivo, funcionamiento como ejido en el uso y usufructo de la tierra, parcelamiento económico y formas de organización adoptadas al interior, sus integrantes no pertenecen generalmente a ningún grupo étnico, sus usos y costumbres no heterogéneos puesto que no existen vínculos de identidad de tipo indígena.

## 2.7 Usos y costumbres en Ejidos y Comunidades indígenas

La pobreza en nuestro país no es condición exclusiva de los indígenas, pero es preocupante que la generalidad de las comunidades indígenas la padezcan en circunstancias que además resultan agravantes para las diferencias culturales que no hemos sido capaces de entender y mucho menos asimilar como país. Los indígenas por otra parte además de enfrentar la pobreza encuentran en ocasiones la incomprensión del resto de la sociedad, hacia su cultura y formas de organización y de relación social. Durante muchos años se desarrollo hacia ellos el integracionismo que pretendía asimilar a todos, mediante la educación en un país heterogéneo y mestizo, como principio de la

unidad nacional, pero al tratar de incorporar a los indígenas en este modelo, se relegó la riqueza de su propia cultura y sus identidades como pueblos.

En este contexto el tema de usos y costumbres comprende esencialmente un ámbito interno propio de los pueblos indígenas, el cual encuentra como referencia más común a la comunidad y en pocos casos al municipio. Incluye tanto mecanismos de toma de decisiones, de mando y de regulación interna, como lo que podríamos llamar las formas de gobierno, propias de la costumbre indígena comunitaria.

En ese mismo ámbito deben entenderse lo referente a la organización jurídica de las comunidades, la cual opera en realidad como un sistema normativo de hecho, aun cuando no tenga un reconocimiento legal. Lo que se podría llamar el derecho indígena, parte de una concepción donde los derechos y obligaciones colectivos se superponen sobre lo individual, y el ámbito de justicia interna se reduce a la sanción de faltas administrativas, pero también de delitos menores, riñas, conciliaciones y redistribución de la tierra, así como la sanción a los mecanismos de la herencia indígena.

A este tema corresponde esencialmente los planteamientos sobre el reconocimiento a autoridades tradicionales y al sistema de cargos, de igual modo los referentes a la autogestión, autodeterminación, y autonomía en el plano comunitario y municipal. No hay que olvidar que en el debate subsiste la

palabra respeto, y el respeto para los indígenas no es otra cosa que el derecho al reconocimiento a su diferencia a la sociedad mestiza y al resto de la sociedad en general, ellos dicen somos iguales pero somos diferentes y esa diferencia es el derecho a tener una lógica política y económica diferentes, a hablar diferente a vivir diferente, ellos se conducen mas en relación al prestigio dentro de su comunidad mas que en relación al poder y el dinero como lo hacemos nosotros en la cultura occidental, para ellos la comunidad es la casa y en su casa ellos deciden como viven como conviven y como se relacionan como sucede en las miles de comunidades agrarias indígenas que existen en nuestro país y a las que la ley agraria les da una protección especial y de las cuales algunas ya se han regularizado a través del Procede, únicamente el polígono de la comunidades es decir el contomo.

## 2.8 La propiedad ejidal y comunal antes de la reforma al artículo 27 constitucional

La propuesta de reforma al artículo 27 constitucional, fué sometida a consulta de los dirigentes y especialistas, con funcionarios y juristas, con inversionistas y luchadores sociales, con las voces representativas y autorizadas en el desarrollo del campo mexicano. Esta es la consulta que puede llevar a cabo el poder ejecutivo en cumplimiento de la ley. "La iniciativa presidencial con una amplia exposición de motivos fue sometida al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales de todas las entidades de la federación. En ese espacio



plural, representativo, que pese a todas las imperfecciones que queremos achacarles es el único legítimo, se debatió y modificó la iniciativa presidencial para reformar al artículo 27. En todas las instancias, la versión modificada de la iniciativa presidencial se aprobó con el voto de más de dos partidos políticos. También hubo oposición la mas alta fue de 24 votos en contra de 373 que se emitieron a favor” (Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero 1992)

En los orígenes a la reforma al artículo 27 constitucional, uno de los medulares de nuestra Constitución, podemos reconocer tres procesos: un diagnóstico de la constitución del campo mexicano, un diálogo con los grupos y organizaciones involucrados y un debate político con los medios de comunicación, así como los procedimientos legislativos requeridos para una reforma constitucional.

El artículo 27 constitucional terminó con el reparto agrario esto es con la obligación limitada del estado de dotar con tierras y aguas suficientes conforme a las necesidades de su población sin que en ningún caso deje de concederse la extensión que necesiten. Para explicar esta medida hay que recordar que desde 1917 se dotó a 30 mil ejidos y comunidades con un poco mas de 100 millones de hectáreas de tierras que representan más de la mitad del territorio nacional 3.5 millones de ejidatarios y comuneros fueron dotados o reconocidos, ( La transformación agraria, 1997: 11) .

Uno de los argumentos esgrimidos por el gobierno en la reforma al artículo 27 que ordenaba el reparto agrario sembraba la fortaleza del Estado y sembraba incertidumbre e intranquilidad en el campo mexicano, la promesa de un reparto infinito para una población creciente frente a un territorio limitado ya no cumplía con los propósitos que en su momento acordaron los constituyentes en 1917, desde la lógica del gobierno daba como cierto que el reparto agrario había dejado de cumplir su función redistributiva de la riqueza nacional "la concentración de la tierra aprovechada lo mismo ejidal que particular, no muestra variaciones significativas pese al reparto más grande de la historia entre 1964 y 1970". (VI Censo Agrícola - Ganadero y Ejidal, 1981: 69).

La definición de lo que es el ejido y la comunidad, es sin duda una tarea difícil, generalmente las leyes no la han definido con mucha exactitud, ni los tratadistas tampoco, y resulta que son conceptos muy dinámicos, el artículo 27 Constitucional establece instituciones como la pequeña propiedad, la comunidad y el ejido que se han ido moldeando con el transcurrir histórico. La comunidad es en México una figura legal para la tenencia de la tierra, y en ese sentido se utiliza como referencia al medio rural. La comunidad y el ejido son dos formas de propiedad social sobre la tierra, establecidas por la constitución mexicana de 1917, donde ejido y comunidad comparten sus características teóricas básicas, son propiedades otorgadas a colectividades, las diferencias entre ejido y comunidad son poco claras en la legislación agraria se refieren al procedimiento para obtener la tierra y la forma de administrarlas.

Lo cierto es que el ejido es la creación más relevante de todo el proceso de reforma agraria mexicana, que no solo constituye una solución a la falta de tierra entre los campesinos, sino sobre todo por ser una institución social que ha permitido en gran medida satisfacer anhelos de justicia social de pueblo y gobierno y por constituir en potencia la base misma de una forma más justa y mas eficiente de producción económica.

Muchos ejidos y comunidades a pesar de la reforma al artículo 27 constitucional del noventa y dos necesitan tierra; otros solamente requieren de una política gubernamental de mayores incentivos, mejores créditos más inversiones y una política agraria y agrícola gubernamental que les permita mejorar su base productiva en estados como Guerrero y Oaxaca de donde proceden el 51% de los jornaleros agrícolas que emigran en busca de trabajo al norte del país o a los Estados Unidos.

### CAPITULO III

#### 3. LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD SURGIDA A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1992.

**OBJETIVO:** Se muestra el diagnóstico de la situación prevaleciente a propósito de la reforma al artículo 27 constitucional, y las nuevas instituciones agrarias que surgen con dicha reforma.

Con la reforma al artículo 27 surgen las nuevas instituciones como los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria para dar mayor justicia y libertad a la vida interna de los ejidos y comunidades y les reconoce el derecho que les corresponde al dotarlos de personalidad jurídica. Así mismo el artículo 27 constitucional reconoce tres formas de propiedad rural, ejidal, comunal y la pequeña propiedad. A las tierras ejidales las divide por su destino, en tierras de uso común tierras para el asentamiento humanos. Estas últimas están conformadas por el fundo legal y la zona de urbanización.

Para hacer real la seguridad en la tenencia de la tierra, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática llevan a cabo el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede).

Los límites constitucionales para la propiedad privada no fueron modificadas por la reforma al artículo 27 de 1992 y permanecen en los mismos términos establecidos desde 1947, esos límites son obviamente convencionales,

también son en cierta forma confusos ya que vincula el aprovechamiento con superficie, pero lo que al cambiar de uso surgen indefiniciones y disputas

La legislación previa a las reformas al artículo 27 de 1923 estaba inscrita en una lógica en que la actividad y la empresa rural se concebían como individuales, al ejidatario se le exigía trabajar directamente su parcela, el propietario no podía asociarse sin correr riesgo de afectación, el arrendamiento estaba prohibido para los ejidatarios aunque se permitían por decreto presidencial, el ejido colectivo que por sus propias rigideces y las de las instituciones nunca prosperó. El ajuste de la producción a las nuevas condiciones con los propósitos sociales del desarrollo equitativo. La nueva Ley Agraria permite y hace transparente todas las posibilidades de asociación que propicien una eficaz y justa conjunción de los factores de producción, lo mismo para los ejidatarios que para los propietarios.

Antes el arrendamiento de la tierra, muchas veces forzado por restricciones y hasta por decisiones institucionales, podía privar al ejidatario de su derecho sobre la misma, la tierra se rentaba de todas maneras pero en condiciones injustas, el arrendador quedaba impune y el castigo caía sobre el ejidatario arrendatario. Ahora el ejidatario puede rentar, trabajar en mediería o aparcería, antes prohibido o asociarse en cualquier otra forma que convengas a sus intereses con la protección de la ley. También puede ceder su derecho o adquirir el de otro ejidatario sin rebasar los límites establecidos por la ley, el

5% de la superficie del ejido sin superar los límites de la pequeña propiedad  
(Ley Agraria: 53)

### 3.1 Situación prevaeciente en el medio rural a propósito de la reformas al artículo 27 constitucional

- Bajos ingresos en el medio agropecuario
- Prevalece el minifundismo entre los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios (menos de 5 hectáreas)
- Utilización de sistemas de trabajo e instrumentos rudimentarios ancestrales
- Insuficientes apoyos crediticios gubernamentales
- Pocos alicientes para que el capital privado concurra al campo por falta de certeza jurídica de todas las formas de tenencia.
- La realidad última muestra casos de usufructo parcelario, renta, asociaciones, mediaría e incluso la venta de tierras al margen de la Ley.

### 3.2 La reforma al artículo 27 constitucional

Aspectos que mantienen inalterables la iniciativa Presidencial del artículo 27  
Constitucional

- La propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas
- Consecuencia de lo anterior, el dominio directo, inalienable e

imprescriptible sobre los recursos naturales del territorio nacional, en particular respecto del petróleo o, hidrocarburos materiales radiactivos y la generación de energía eléctrica.

- El ejercicio de derecho sobre la zona económica territorial.
- La facultad de expropiar, determinar la utilidad pública y fijar la indemnización correspondiente.
- La obligación por parte del Estado de impartir justicia expedita y promover el desarrollo rural integral

Aspectos que la iniciativa propuso incorporar al artículo 27 Constitucional.

- Dar certidumbre jurídica a las diversos tipos de tenencia documentando definitivamente los derechos respectivos.
- Establecimiento de tribunales agrarios que resuelven, entre otros, los asuntos de tenencia en ejidos y comunidades, las controversias entre ellos y las referentes a sus límites.
- Capitalización del campo a través de:
  - a) Consolidar a la pequeña propiedad mediante las siguientes acciones
    - Mantener los límites ya establecidos
    - No requerimiento del certificado de inafectabilidad
    - Definir a la pequeña propiedad forestal en 800-00-00 hectáreas
  - b) Nuevas formas de asociación entre los diversos tipos de propiedad
  - c) La participación de sociedades por acciones en la propiedad y

producción rural, ajustándose dicha participación a los límites de la pequeña propiedad en lo individual y hasta 25 veces dicha propiedad del total de acciones de una sociedad

- d) Los ejidos y comunidades aportan tierras de uso común a sociedades civiles o mercantiles de acuerdo con la regulación precisa que se contemple en la Ley Reglamentaria (Ley Agraria)

Protección y fortalecimiento de la vida ejidal y comunal, a través de:

- a) Distinguir las tierras de asentamiento humano, de uso común y parceladas.
- b) Reconocimiento de la plena capacidad de ejidatarios y comuneros para decidir las formas de organización y explotación que deseen adoptar y los vínculos que convengan establecer entre ellos, con terceros y el Estado para aprovechar mejor sus tierras y demás recursos.
- c) Se reconoce el derecho de los ejidatarios sobre sus parcelas.
- d) Se propone la protección a la integridad de la propiedad del indígena, tierras de uso común y las destinadas al asentamiento humano, excepto los solares urbanos adjudicados individualmente.
- e) Las superficies parceladas podrán enajenarse dentro de los miembros de un mismo ejido, propiciando la capacitación parcelaria.
- f) Los poseedores de parcelas podrán constituirse en asociaciones, otorgar su uso a terceros o mantener las condiciones actuales.



- g) La mayoría especificada del núcleo de población podrá autorizar al ejidatario el dominio pleno sobre su parcela, previa regularización y definición de su posesión individual

### 3.3 Modalidades de la Propiedad

#### TIERRAS DEL ASENTAMIENTO HUMANO

Conforme a la Ley Agraria, estas son tierras necesarias para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, compuesta por los terrenos en donde se ubique la urbanización y su fundo legal (artículo 63). Sin embargo del texto mismo se desprende que también pertenecen al asentamiento humano las áreas de reserva para el crecimiento de la zona de urbanización, las superficies necesarias para los servicios públicos de la comunidad y los solares. Igualmente consideradas como anexos, se encuentran la parcela escolar la unidad agrícola industrial para la mujer y la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud.

Antonio de Ibarrola indica al respecto: "El fundo legal, antes casco, asiento de la población quedaba dividido en manzanas, las que se dividían a su vez en solares" (De Ibarrola, 1975: 10) nació el fundo legal de la ordenanza del 26 de mayo de 1567 de Gastón de Peralta nuestro tercer Virrey, quien concedió a cada pueblo quinientas varas de terrenos por los cuatro vientos. Por su parte

Francisco De Solana nos dice "estos espacios que circundan al pueblo de los indios destinados básicamente a siembra de maíz y a productos de huerta que se supone un cinturón agrícola fueron definidos como fundo legal, mas allá de estos terrenos comenzaban las tierras comunales y atrás de ellas, después las distancias reglamentarias que van desde 1100 varas a una legua para levantarse la propiedad de las no indígenas" (De Solana, 1984:85)

La ley agraria no menciona dos figuras distintas con características diversas, sino que se trata de la misma aunque con un origen diferente. Fundo legal es la denominación originalmente otorgada al área del poblado, cuando su constitución se realizaba por medio de cédulas u ordenanzas, especialmente para las comunidades indígenas; de tal suerte que muchas de estas áreas ya contaban con sus propios fundos legales incluso antes que constituyeran ejidos. Para aquellos poblados (Terrenos ocupados por el caserío, según el artículo 90 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria) que no reconocieron fundo legal y que llegaron a constituir el centro de urbano de los ejidos, la ley establece que se debe crear la zona de urbanización, denominación relativamente reciente, equivalente antiguo fundo legal.

EL concepto de fundo legal tienen un carácter más amplio, ya que cuenta con un área mayor que comprende las reservas para el crecimiento de la zona de urbanización y las superficies destinadas a los servicios públicos que requieren superficies externas, tales como caminos sistemas de riego, etc., La

zona de urbanización es más específica, ya que cuenta con un área menor que comprende los solares y las superficies necesarias para los servicios públicos localizables en edificios e instituciones especiales, tales como escuelas y edificios públicos.

En realidad, el fundo legal incluye la zona de urbanización en el caso de que se hubiere constituido, ya que en el caso contrario se creará la segunda. Así por ejemplo, en la constitución de los nuevos centros de población se encontraba obligatoriamente la formación de las zonas de urbanización, ya que por ser de nueva creación no podía darse el caso de la preexistencia de fundos legales. En consecuencia, las características que la ley señala al asentamiento humano son aplicables tanto al fundo legal como a la zona de urbanización.

Otros aspectos importantes es la localización del poblado ejidal, del área del caserío dentro o fuera de las tierras ejidales. En el primer caso, será competencia de la asamblea delimitar la zona de urbanización y su reserva de crecimiento, respetando solamente los derechos parcelarios, la ley y normatividad en la materia (incluyendo la Secretaría de Desarrollo Social artículo 65) Sin embargo para la localización, deslinde y su fraccionamiento se requiere la intervención del municipio, ello significa que cuando el poblado esté dentro de los terrenos ejidales la asamblea tendrá entera libertad para acordar lo necesario para su fraccionamiento interno, pero se sujetará a la ley.

Si el poblado no está asentado en terrenos ejidales, circunstancia no prevista en la ley, nos encontramos en una posible fuente de conflicto. En este caso las decisiones internas que incluyen la delimitación, así como las externas, que implican la localización y deslinde y fraccionamiento, deben someterse a la normatividad y a las autoridades competentes en la materia, locales y federales. Del texto de la ley se desprende que la constitución de la zona urbana deberá hacerse cuando ello sea posible, ya que la misma legislación considera el caso de que no sea posible delimitar la zona de urbanización para localizarse fuera de los terrenos del ejido y la asignación de solares se registrará por las disposiciones del Derecho Civil común

#### RESERVA DE CRECIMIENTO DE LA ZONA DE URBANIZACION

Debemos recordar que por ser parte integrante de las tierras para el asentamiento humano, la reserva de la zona de urbanización tiene las características de irreducible, inalienable e inembargable, hasta el momento de que fuera requerida para dar paso a los programas autorizados de crecimiento del poblado o áreas del caserío, con lo que cambiará su carácter de reserva para ser fraccionada en solares la que una vez adjudicada pasarán a incorporarse a la propiedad privada, perdiendo entonces las características mencionadas. Así mismo, de existir fundo legal se procederá a la delimitación de esta zona, respetando los límites concedidos.

Es competencia de la asamblea la relimitación de esta reserva respetando las leyes de la materia, siempre que los terrenos donde se pretenda localizar sean ejidales del propio poblado, de no ser así aun cuando la ley no sea muy precisa, la delimitación si le corresponderá a las autoridades locales y federales competentes, sujetándose a los programas pertinentes debidamente autorizados.

### SOLARES

Es derecho de todos los ejidatarios recibir en forma gratuita un solar en la zona de urbanización pero este derecho se encuentra sujeto a la existencia de fundo legal del ejido o a la constitución de la zona de urbanización, lo cual será posible si se localiza dentro de los terrenos del ejido. En caso de que no existan cualquiera de estos dos supuestos, el ejercicio de este derecho quedará a salvo (expresión muy usada, que denota toda aquello a lo que se tiene derecho pero que no se puede tomar hasta que existan las condiciones que lo permitan).

La asamblea es la encargada de realizar las asignaciones, ya que tiene la facultada para determinar la extensión que le corresponderá a cada ejidatario, siempre con base en la equidad y característica, sus usos y costumbres de cada región. Además, debe darle participación al municipio conforme a la ley de fraccionamientos que corresponda, la asignación se efectuará ante el representante de la Procuraduría Agraria y deben de inscribirse en el Registro

Agrario Nacional, el cual expedirá los títulos de propiedad correspondiente.

Antes de asignar los solares, deberán delimitarse los predios, numerando y midiendo la extensión de cada uno, lo cual se hará constar en un plano que deberá ser aprobado por la asamblea e inscrito en el Registro Agrario Nacional. Es recomendable que todos estos trabajos tengan en cuenta el número de ejidatarios y avecindados incluyendo a los hijos que sean independientes. En otras palabras, que se considere el establecimiento de solares de reserva de explotación en beneficio de los sujetos agrarios antes mencionados. Y aunque el texto de la Ley indica la asignación de solares debe ser realizada por la asamblea y además se requiere la asistencia de la Procuraduría Agraria. Hecha la asignación, los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados, en ambos casos, los beneficios resultantes se entregarán al núcleo de población y podrán ser destinados para los gastos de administración, los títulos expedidos por el Registro Agrario Nacional acreditan la propiedad de su titular sobre el solar que amparan regulándose por el derecho común por lo que deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad. Esto es, con la asignación del solar el ejidatario y su inscripción en el Registro Agrario Nacional, se produce una desincorporación del régimen de propiedad social para quedar sujeto al derecho común como propiedad privada.

Para evitar las controversias que frecuentemente tienen lugar, con mayor razón ahora que los ejidos pueden regularizar sus zonas urbanas, el reglamento de la Ley Agraria establece que son legítimos poseedores las personas que estén precisamente en posesión de un solar en concepto de dueño y no quien lo posea por virtud de un acto jurídico por el cual el legítimo propietario o poseedor le hubiere entregado el solar de calidad de usufructuario, usuario o cualquier otro título. Dicho legítimo poseedor podrá solicitar el título acreditando los extremos el reglamento establece, tales como la posesión y su identificación .

#### TIERRAS DE USO COMUN

Son aquellas que la asamblea no ha reservado para la asignación de parcela ni para el asentamiento humano y cuyo aprovechamiento se destina al sustento de la vida comunitaria del ejido, los bosques y las selvas tropicales se mantendrán invariablemente dentro de este régimen, por lo que cualquier asignación parcelaria en ellos es nula de pleno derecho

Estas tierras son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo decisión contraria de la asamblea. En este caso se podrá proceder a su parcelamiento, reconocer o regularizar su tenencia, destinarlas al asentamiento humano, apartarlas a sociedades civiles y mercantiles o acordarles otro destino y régimen de explotación.

En caso de mantenerse como tierras de uso común, la regularización del uso común aprovechamiento, acceso y conservación, así como los derechos y obligaciones de los ejidatarios y avecindados, deben establecerse en el reglamento interno. Sin embargo, de no existir, una disposición sobre las tierras corresponde por partes iguales a los miembros del núcleo de población, a quienes el Registro Agrario Nacional les deberá expedir el certificado respectivo

Se entiende que sólo cuando la asamblea resolviera la aportación de las tierras de uso común a una sociedad civil o mercantil deberán satisfacer determinados requisitos entre los cuales se encuentra la necesidad de que el caso sea de manifiesta utilidad para el núcleo de población y la obtención de la opinión favorable de la Procuraduría Agraria en cualquier otra circunstancia será decisión únicamente de la asamblea. Esta situación, la celebración de la asamblea deberá reunir ciertos requisitos de quórum especial para las asambleas que tratan asuntos de la fracción VII a la XIV del artículo 23 de la Ley Agraria, y en el Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares. Este dispositivo contiene reglas generales sobre la celebración de este tipo de asambleas que, sin embargo, resultan aplicables a las que realicen en los términos de la ley.



## TIERRAS PARCELADAS

La constituyen todas aquellas tierras que están formalmente parceladas a favor de los ejidatarios. En otras palabras, son la superficie definidas que han sido adjudicadas en forma individual o colectiva (copropiedad) a miembros del núcleo de población, a quienes les pertenecen el derecho su aprovechamiento, usos, y usufructo e incluso el de disposición, sin mas disposiciones que las que marca la Ley. Estos derechos se amparan con el certificado correspondiente o en su caso con la resolución del Tribunal Agrario.

El parcelamiento puede ser formal o económico: El primero es aquel que se basa en el derecho por medio de una resolución agraria administrativa, resolución jurisdiccional (juicio Agrario ante el tribunal correspondiente) resolución de asamblea. En ese ultimo caso, la resolución deberá someterse al procedimiento y formalidades establecidas en el capítulo correspondiente del reglamento de la ley agraria en materia de certificación y titulación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares. Por su parte, el parcelamiento económico es el que se realiza de hecho, sin mediar ninguna de las resoluciones mencionadas y que sólo puede realizarse sobre tierras donde se ubica el poblado a que hayan sido destinadas por la asamblea para el asentamiento humano

## UNIDADES PARCELARIAS CON DESTINO ESPECÍFICO

### PARCELA ESCOLAR

Es también facultada de la asamblea designar una determinada superficie para la investigación, enseñanza y divulgación de prácticas agrícolas que permitan el uso más eficiente de recursos humanos y materiales del ejido. El uso de este predio deberá ser regulado mediante el reglamento interno.

En este aspecto se produjo un cambio completo con respecto a las disposiciones derogadas en materia de parcela escolar, las que señalaban que la constitución de la parcela escolar era obligatoria, con una superficie equivalente a la unidad de dotación (10 hectáreas de riego). Además en el caso de escuelas rurales que carecieran de parcelas se les daba prioridad absoluta para otorgarles las parcelas vacantes o para que se les incluyera en las ampliaciones (artículo 101 de la Ley Federal de Reforma Agraria). Así mismo la explotación y distribución de los productos debería someterse al reglamento que dictará la Secretaría de la Reforma Agraria, con preferencia a sufragar los gastos de la escuela e impulsar la agricultura.

## UNIDAD AGRICOLA INDUSTRIAL DE LA MUJER

Es facultad de la asamblea crear y determinar la extensión (aunque la ley recomienda que se ubique en las mejores tierras colindantes con la zona de urbanización). De esta unidad destinada al establecimiento de granjas agropecuarias o de industrias rurales para mujeres mayores de 16 años del núcleo de población, donde se podrán integrar las instalaciones que tengan como destino al servicio y protección específica de la mujer campesina.

Al igual que la parcela escolar, su antecedente inmediato estableció la obligatoriedad de designar una superficie igual a la unidad de dotación en los ejidos al constituirse. En aquellos ya existentes, debía otorgarse preferencia para confrontar esta unidad con parcelas vacantes de haberlas con la dotación de ampliación.

## UNIDAD PRODUCTIVAS PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA JUVENTUD

Es la unidad parcelaria que la asamblea tiene facultad de constituir, con la extensión que estime prudente para ser destinada a las actividades productivas, culturales, recreativas y de capacitación para los hijos de ejidatarios, comuneros, y vecindados mayores de 16 años y menores de 24 años. Esta parcela debe ser administrada por un Comité Especial, designado

solo por los integrantes de la unidad. Además, los costos de operación serán cubiertos por estos.

Sin embargo la intención ha quedado trunca ya que se excluye de participar a la juventud campesina que no tenga una relación filial de parentesco con un ejidatario, comunero o avecindado, por lo tanto los hermanos, primos, tíos etc., de aquellos quedan descartados no pueden ser considerados, aún cuando reúnan el requisito de edad dicha restricción es incongruente y hasta discriminadora, ello no sucede con la unidad agrícola industrial de la mujer, que esta destinada a todas las mujeres del núcleo de población ejidal.

### Órganos Ejidales

Los órganos del ejido son: la Asamblea General de Ejidatarios, El Comisariado Ejidal y El Consejo de Vigilancia. Es importante destacar que los propios órganos del ejido ajustándose a los principios básicos que la ley establece, en materia de protección de derechos individuales, son encargados de determinar la forma de organización que mas convenga al núcleo de población ejidal.

#### 3.5 La Asamblea

"El órgano supremo del ejido es la asamblea en la que participan todos los ejidatarios " (Ley Agraria, 1997: 45)

La asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre. (Ibíd: 45)

A la asamblea le corresponde llevar el control actualizado y confiable en su conformación, se establece la obligatoriedad directa del Comisariado Ejidal y la supervisión de la propia asamblea; asimismo, entre la función de ambos esta la de aprobar el reglamento interno, aceptar ejidatarios, aprobar las cuentas y aplicación, de los recursos, decidir sobre la contratación de uso y disfrute de las tierras de uso común, y, de manera muy especial la regularización de la tenencia de la tierra al interior del ejido, la autorización de los ejidatarios para que acepten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aceptación del dominio pleno de las tierras de uso común a sociedades.

El libro que debe llevar a cabo el Comisariado ejidal debe contener cuando menos dos secciones de ejidatarios y derechos; esta última debe contener todo lo relacionado con los solares, las tierras de uso común, las enajenaciones y los actos jurídicos sobre los derechos ejidales.

La asamblea debe ser convocada por el Comisariado ejidal o por el consejo de vigilancia. Ya sea a iniciativa propia o si así lo solicitan cuando menos 20 ejidatarios o el veinte por ciento del total de ejidatarios. Si el órgano al que se presentó la solicitud no convoca en un plazo de cinco días hábiles, deberá hacerlo la Procuraduría Agraria a petición del mismo número o porcentaje de ejidatario.

Conforme al artículo 23 de la Ley Agraria son competencia exclusiva de la misma los siguientes asuntos:

- I.- Fomulación y modificación del reglamento interno del ejido
- II.- Aceptación y separación de ejidatarios así como sus aportaciones
- III.- Informes del Comisariado ejidal y del Consejo de Vigilancia, así como la elección y remoción de sus miembros
- IV.- Cuentas o balances, aplicación de los recursos económicos, del ejido y otorgamiento de poderes o mandatos.
- V.- Aprobación de los contratos y convenios que tengan por objeto el uso y disfrute por terceros de las tierras de uso común.
- VI.- Distribución de ganancias que arrojen las actividades del ejido
- VII.- Señalamiento y delimitación de las áreas necesarias para el asentamiento humano y fundo legal y parcela con destino o específico así como la localización y relocalización del área de urbanización.
- VIII.- Reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho y regularización de tenencia de posesionarios .
- IX.- Autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, en los términos del artículo 75 de la citada ley.
- X.- Delimitación, asignación y destino de las tierras de uso común así como su régimen de explotación.
- XI.- División del ejido y su fusión con otros ejidos.

- XII.- Terminación del régimen ejidal cuando previo dictamen de la Procuraduría Agraria solicitado por el núcleo de población se determine que ya no existen las condiciones para su permanencia.
- XIII.- Conversión del régimen ejidal al comunal.
- XIV.- Instauración, modificación y cancelación del régimen de explotación colectiva.
- XV.- Los demás que establezca la ley y el reglamento interno del ejido.

#### REQUISITOS PARA CONVOCAR A ASAMBLEA

La Asamblea puede ser convocada de tres formas: por iniciativa del Comisariado ejidal y el consejo de vigilancia indistintamente a quienes no se exigen mayores requisitos debido a su carácter de órganos representativos internos. "También podrá convocar a asamblea el mismo Comisariado o el consejo de vigilancia a petición de cuando menos 20 ejidatarios o el veinte por ciento de integrantes del ejido" (Ley Agraria: 46).

En caso de que este se negara a hacerlo a pesar de haberse reunido el número o porcentaje de ejidatarios en un plazo de cinco días hábiles éstos pueden solicitar que la convocatoria sea realizada por la procuraduría Agraria, esto de conformidad con el artículo 24 de la Ley Agraria. Es responsabilidad del convocante fijar las cédulas de convocatorias en los lugares mas visibles del ejido y cuidar de su permanencia, denunciando ante las autoridades las

anomalías al respecto, para que la aplicación de las disposiciones locales de policía y buen gobierno como lo establece el artículo noveno del reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.

La convocatoria puede ser primera, segunda o ulterior según el número de asistentes, pero las convocatorias ulteriores se sujetarán a lo establecida para la segunda; deberá efectuarse mediante cedula que exprese la orden del día, lugar, hora y fecha de la asamblea así como la firma o huella digital del convocante y la fecha de expedición.

#### QUORUM DE LAS ASAMBLEAS

En la primera convocatoria el quórum se integrará con la mitad más uno de los ejidatarios y deberá lanzarse con no menos de ocho ni más de quince días de anticipación. Cuando se trate de un número impar de ejidatarios, este porcentaje se determinara dividiendo el número de integrantes entre dos para luego sumarle la unidad, considerándose como resultado el número entero siguiente al fraccionario resultante de la operación anterior. Para tratar asuntos contenidos en las fracciones VII a la XIV del artículo 23, el quórum se integra con las tres cuartas partes de los ejidatarios, y la convocatoria deberá ser expedida con un mes de anticipación. En este caso, el número mínimo de asistencia se obtendrá dividiendo el total de ejidatarios entre cuatro y



multiplicando el resultado por tres y si el número resultante fuere fraccionario se considerara el número entero siguiente como resultado final.

En caso de no reunirse el quórum señalado anteriormente se lanzará la segunda convocatoria con no menos de ocho ni más de treinta días, contados a partir de la expedición de la segunda convocatoria y este se integrara con cualquier número de ejidatarios. Tratándose de los asuntos a que se refieren las fracciones VII a la XIV del artículo 23 el quórum deberá integrarse con la mitad más uno en donde se aplica el criterio indicado para la obtención del número. En caso de que la asamblea no se hubiere celebrado por falta de quórum se levantará constancia que sirva de base para la expedición de la segunda. En caso de que no se haya llevado a cabo por circunstancias distintas a la falta del quórum para poder intentar celebrarla nuevamente se deberá iniciar con las mismas formalidades de la primera.

Las decisiones de la asamblea deberán ser tomadas por mayoría de votos de los ejidatarios; estas decisiones serán obligatorias para los ausentes y disidentes, o se a tanto para los que acudan como para los que acudiendo se retiren antes de concluir la asamblea.

## EL COMISARIADO EJIDAL

“Es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la asamblea, así como de la representación y gestión administrativa del ejido. Estará constituido por un Presidente, un Secretario y un Tesorero y sus respectivos suplentes. Así mismo contará en su caso comisiones y los secretarios auxiliares que señale el reglamento interno. Este habrá de contener la forma y extensión de las funciones de cada miembro del Comisariado si nada dispone, se entenderá que sus integrantes funcionarán conjuntamente”.( Ibid: 49)

Conforme al artículo 33 de la Ley Agraria el Comisariado Ejidal tiene las siguientes facultades y obligaciones.

- I.- Representar al núcleo de población ejidal y administras los bienes comunes del ejido en los términos que fije la asamblea con las facultades de un apoderado general para los actos de administración de pleitos y cobranzas.
- II.- Procurar que se respeten estrictamente los derechos de los ejidatarios.
- III.- Convocar a la asamblea en los términos de la ley así como cumplir los acuerdos en los términos de las mismas.
- IV.- Dar cuenta a la asamblea de las labores efectuadas y del movimiento de fondos así como informar a éstas sobre los trabajos de aprovechamientos de las tierras de uso común y el estado en que estas se encuentren.
- V.- Las demás que señale la ley y el reglamento interno del ejido.

## EL CONSEJO DE VIGILANCIA

El Consejo de Vigilancia "estará constituido por un Presidente y dos Secretarios y sus respectivos suplentes y operarán conforme a sus facultades y de acuerdo con su reglamento interno y es el órgano del ejido de la comunidad, encargado de vigilar los actos del Comisariado Ejidal o Comunal se ajusten a la legislación aplicable" (Ibid: 9 )

I.- Está integrado por un presidente y dos secretarios y sus respectivos suplentes al igual que el Comisariado ejidal y tienen facultades específicas pero el reglamento interno debe asignarles funciones provisionales y propias de cada miembro, en caso contrario. Se entiende que actuarán en forma conjunta

El artículo 36 de la Ley Agraria señala las principales facultades y obligaciones del Consejo de vigilancia

I.- Vigilar que los actos del Comisariado Ejidal se ajusten a los preceptos de la ley y a lo dispuesto por el reglamento interno o la asamblea.

II.- Revisar las cuentas y operaciones del Comisariado a fin de darlas a conocer a la asamblea y denunciar ante esta las irregularidades en que haya incurrido el Comisariado.

III.- Convocar a Asamblea cuando no lo haga el Comisariado y

IV.- Las demás que señale la Ley y el reglamento interno del ejido.

## REQUISITOS PARA SER INTEGRANTE DEL COMISARIADO EJIDAL O CONSEJO DE VIGILANCIA.

Para ser miembro del Comisariado Ejidal y Consejo de Vigilancia requiere ser ejidatario del núcleo de población, haber trabajado en el ejido los últimos seis meses, estar en pleno goce de sus derechos, no haber sido sentenciado por delito intencional que merezca pena privativa de la libertad trabajar en el ejido durante su encargo.

### ELECCION DEL COMISARIADO EJIDAL O CONSEJO DE VIGILANCIA

El Comisariado y El Consejo de Vigilancia serán electos por la asamblea mediante el voto secreto con escrutinio público e inmediato en caso de empate se repetirá la votación y de persistir el empate la designación se realizará por sorteo de entre los que hubieren obtenido el mismo número de votos.

Anteriormente se establecía que el Consejo de Vigilancia debía ser ocupado por la plantilla perdedora que había recibido la votación inmediata inferior, circunstancia nada afortunada para la conducción del ejido porque el resentimiento entre autoridades generaba serios enfrentamientos, con el consiguiente desgaste para el núcleo de población. En la actualidad, mediante la votación directa, los integrantes del ejido deciden específicamente a quienes desean para que representen al ejido y a quienes para que vigilen a

los anteriores, lo cual disminuye la significación emocional de ganar o perder una contienda electoral.

#### DURACION DEL COMISARIADO EJIDAL O CONSEJO DE VIGILANCIA

Los integrantes del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia durarán tres años en sus funciones, en adelante no podrán ser reelectos para ningún cargo dentro del ejido sino hasta que haya transcurrido un lapso igual a aquel en que estuvieron en ejercicio; habrá suplencia automática de los propietarios por los suplentes; al concluir aquellos su periodo, en caso de que no se hubiere celebrado nuevas elecciones. Es obligación del Consejo de Vigilancia convocar a las elecciones en estos casos dentro de un plazo de sesenta días inmediatos a la conclusión del periodo. Cuando por cualquier circunstancia el elegido no cuente con órganos de representación, el veinte por ciento de ejidatarios, podrá solicitar a la Procuraduría Agraria la convocatoria para la celebración de elecciones.

#### REMOCION DE LOS ORGANOS DE REPRESENTACION

La remoción de los órganos de representación podrá ser acordada en el momento en lo que lo decida la asamblea, que deberá reunirse específicamente para ello, o por medio de convocatoria que realice la Procuraduría Agraria a solicitud de un mínimo del 25 por ciento de los

ejidatarios. El acuerdo final de remoción debe ser tomado por medio de votación secreta.

Existen dos alternativas para convocar a asamblea para tratar el asunto de la remoción, la primera de que en forma interna a se convoque a asamblea mediante los mecanismos previstos, solo se deben respetar las formalidades de la Ley y el quórum de integración y de resolución. Sin necesidad de contar con la presencia de alguna autoridad por ser una asamblea que trata asuntos no comprendidos en las fracciones de la VII a la XIV del artículo 23 de la multicitada Ley Agraria.

La segunda alternativa se concreta a través de la Procuraduría Agraria, a petición del 25 por ciento de los ejidatarios debe convocar a la Asamblea para que resuelva sobre la remoción de los órganos internos. También en este caso se deben respetar los requisitos de la ley y del quórum de integración y de resolución; la presencia de la Procuraduría Agraria obedece a su facultad sustituta para convocar; y no para otorgar validez legal a la Asamblea ya que se ha dicho, esta no lo requiere por no ser un asunto de las mencionadas fracciones del artículo 23.

## JUNTA DE POBLADORES

Órgano de participación integrado por los ejidatarios y vecindados del núcleo de población ejidal o comunal.

El artículo 42 de la Ley Agraria establece sus atribuciones y obligaciones:

I.- Opinar sobre los servicios sociales y urbanos ante las autoridades, municipales; proponer las medidas para mejorarlos; sugerir y coadyuvar en la tramitación de la mediada sugeridas;

II.- Informar en conjunto con el Comisariado Ejidal a las autoridades municipales sobre el estado que guarden las escuelas, mercados, hospitales o clínicas y en general todo aquello que dentro del asentamiento humano sea de interés de los pobladores.

III.- Opinar sobre los problemas de vivienda y sanitarios, así como hacer recomendaciones tendientes a mejorar la vivienda y la sanidad.

IV.- Dar a conocer a la Asamblea del ejido las necesidades que existan sobre solares urbanos o los pendientes de regularización; y

V.- Las demás que señale el reglamento de la Junta de Pobladores, que se limiten a cuestiones relacionadas con el asentamiento humano y que no sean contrarias a la Ley ni a las facultades previstas por los órganos del ejido,

La integración y funcionamiento de las juntas de población es totalmente libre, ya que la ley permite a sus miembros elaborar el reglamento específico que los regirá. Además, puede nombrar las comisiones necesarias para gestionar

lo conducente a sus fines. El contenido del reglamento es de primera importancia ya que en primer lugar debe precisar mediante un padrón confiable, quienes tienen facultad de pobladores, ya sea según los requisitos de la Ley o según aquellos exigidos por acuerdo general; en el reglamento se podrá ampliar las facultades a rubros especiales

### 3.6 La regularización de la tenencia de la tierra

Es importante señalar que tanto el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 como el Programa Sectorial Agrario 1995-2000 establece que el Programa de Regularización de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), constituye un instrumento básico para la consecución del propósito de otorgar certidumbre jurídica a la propiedad social y estimular la asociación productiva, determinando el compromiso de concluir en el presente sexenio la regularización de la propiedad social mediante la certificación y titulación de derechos agrarios.

El PROCEDE es un programa de apoyo a la iniciativa campesina, que atiende la solicitud de parte del ejido o la comunidad, bajo la premisa de estricto respeto a la libre voluntad de los núcleos agrarios y cuya operación se sustenta igualmente en la organización, participación activa de los ejidatarios en sus asambleas, en las que con la presencia de un fedatario público y con apego al marco jurídico y técnico establecidos, deciden libremente la delimitación, destino y asignación de sus tierras. Así pues las principales



características del Procede es que es un programa voluntario y gratuito.

### 3.7 El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE)

EL PROCEDE es un instrumento del Gobierno de la Republica, desde 1992 es puesto al servicio de los núcleos agrarios para activar la regularización de la propiedad de los núcleos de población legalmente constituidos tiene por premisa la plena y exclusiva competencia de la Asamblea como lo establece la ley Agraria en sus artículos 23 fracciones VII, VIII, X y 576, que se refieren a la delimitación, destino y asignación de las tierras parceladas, de uso común, y en su caso, de las necesarias para el asentamiento humano, brindando a partir de ese momento certeza en la posesión y límites de las tierras del núcleo y de sus integrantes, expidiéndoles a estos sus correspondientes certificados de derechos parcelarios certificados derechos sobre tierras de uso común y títulos de solar urbano.

Es gratuito, puesto que los servicios de las dependencias y organismos de los tres órdenes de gobierno no tienen costo alguno para los ejidos y sus integrantes a cambio de la medición de sus tierras y entrega de certificados y títulos.

Es voluntario ya que la Procuraduría Agraria, como responsable de promover el programa entre los ejidos que existen en todo el territorio nacional, lo ha

hecho con pleno conocimiento de que la asamblea de dichos núcleos es la máxima autoridad para decidir con absoluta libertad si se incorporan o no al programa. De esta manera se respeta y se respalda la capacidad y libre autodeterminación de los campesinos y sus organizaciones sociales.

Es desconcentrado en cuanto a su operación, ya que su ejecución la realizan directamente las Delegaciones de la Procuraduría Agraria (PA) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) quienes se apoyan y coordinan con los gobiernos de los estados y municipios, dándole una participación determinante y efectiva a los núcleos agrarios

Es de ejecución interinstitucional, ya que las instituciones directamente corresponsables de su ejecución son la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, Registro Agrario Nacional y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, coadyuvando también los gobiernos estatales y municipales y otras dependencias y organismos del Gobierno Federal, como la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAP), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SST), la Secretaría de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), la Comisión Nacional del Agua (C.N.A.) entre otras.

### 3.8 Instituciones participantes

El Procede opera con la participación plena de los sujetos de derechos, aprobados por las instituciones bajo un esquema de estrecha coordinación que permite a cada una de ellas, el cumplimiento de las tareas que son propias, como se precisa a continuación.

Secretaría de la Reforma Agraria. Como cabeza de sector, es responsable de la coordinación del Programa, del diseño de la política general, de la integración documental básica y aporte de información para el desarrollo de los trabajos de regularización de la tenencia de la tierra y, además coadyuva a la solución de los conflictos

"La Procuraduría Agraria. Organismo Descentralizado de Servicio Social, con personalidad jurídica y patrimonio propio" (Ley Agraria: 82) tiene a su cargo la organización interna, la solución de conflicto, y la promoción de la ejecución del Programa en los ejidos y comunidades, garantizando la observancia de los derechos de los núcleos de población y sus integrantes, así como la integración de los expedientes y el cumplimiento estricto de todas las etapas del procedimiento operativo.

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Dependencia encargada de la difusión de la información estadística y geografía que se deriva de los sistemas nacionales de dichas materias. Asimismo, tiene bajo su

responsabilidad la definición, en cuanto a informática se refiere, de las acciones que llevan a cabo entidades y dependencias de la Administración pública Federal. "En el Procede tiene a su cargo la realización de los trabajos técnicos operativos conducentes a la identificación, ubicación geográfica y medición de los linderos y superficies de las tierras ejidales, si como la generación de los productos cartográficos que amparen los resultados de las mediciones". (Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, p.150)

"El Registro Agrario Nacional Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria que tiene a su cargo el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivada de la aplicación de la Ley Agraria. Se encarga de certificar e inscribir el plano interno del ejido, donde se delimitan las tierras de uso común, de asentamiento humano y parcelada, si como de emitir los certificados parcelarios, de derechos sobre tierras de uso común y títulos de solares urbanos correspondientes" (Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares,1997: 127).

Adicionalmente, existen otras dependencias que coadyuvan en la ejecución del Procede, como la SEDESOL que se encarga de emitir y vigilar el cumplimiento de las normas técnicas para la localización, deslinde y fraccionamiento en la zona de urbanización del ejido y reserva de crecimiento;

la SAGAR que es la encargada de promover la observancia de normas y procedimientos en materia de aguas, bosques y selvas; de igual manera participan la SEMARNAP, SCT, entre otras.

## PROCEDIMIENTO GENERAL OPERATIVO

### 3.9 Procedimiento de Regularización

El Procedimiento General Operativo del Procede, comprende un conjunto de actividades que deben llevarse a cabo para la certificación de derechos ejidales y titulación de solares en los núcleos agrarios. Precisa en los diferentes ámbitos de operación y en cada etapa, las actividades que tiene que realizar la Secretaría de la Reforma Agraria, el Instituto Nacional de Estadística de Geografía e Informática el Registro Agrario Nacional; así mismo, señala las actividades que en apego a la ley son facultad de los núcleos a través de sus Asambleas, puntualizando para cada actividad, los resultados o los productos esperados y los instrumentos contemplados para su formalización

## ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO

"El Procedimiento General Operativo consta de siete acciones básicas de las cuales cinco son responsabilidad de la Procuraduría Agraria. Las dos

restantes corresponden al Registro Agrario Nacional y al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática como a continuación se mencionan". (Ley Agraria: 47)

1. Coordinación y Concertación
2. Información y Sensibilización al interior del ejido
3. Asamblea de Información y anuencia del Programa
4. Asamblea de Informe de la Comisión Auxiliar
5. Trabajos de medición y Complementarios
6. Asamblea de delimitación, destino asignación de tierras
7. Expedición e inscripción de certificados y títulos.

#### COORDINACION Y CONCERTACION

La coordinación y concertación es la primera actividad básica del Programa y el contacto inicial de la Procuraduría Agraria con las autoridades del municipio.

Las actividades que se llevan a cabo en esta etapa son las siguientes:

- a Reunión con autoridades municipales
- b Reunión con órganos ejidales y organizaciones campesinas
- c Reunión con representantes de Instituciones Publicas
- d Elaboración del diagnostico municipal.

## REUNION CON AUTORIDADES MUNICIPALES

En apego a lo dispuesto por el artículo 3º. De la Ley Agraria el Visitador Agrario deberá promover y realizar una reunión de presentación e información en cada municipio, es decir con el Presidente Municipal como máxima autoridad.

Durante el desarrollo de la reunión el Visitador deberá presentar al Becario Campesino que será una persona que apoyará al Visitador Agrario en las tareas del PROCEDE, el Becario no pertenecerá a la Institución formalmente y en esta reunión se abordará la siguiente temática:

- a) La Información sobre las funciones y atribuciones de la Procuraduría Agraria
- b) La presentación de los objetivos, instituciones participantes y el Procedimiento General Operativo
- c) Solicitud de información y de los apoyos necesarios para el adecuado desarrollo del trabajo en el municipio, tales como. Espacios para las oficinas, mobiliario y equipo, vehículos y transportación para acudir a los ejidos, guías y traductores, en los casos que se requiera.
- d) Solicitud para promover y convocar a reuniones como órganos ejidales, organizaciones campesinas e instituciones públicas, para realizar labores de información y sensibilización sobre el programa.

## REUNION CON ORGANOS EJIDALES Y ORGANIZACIONES CAMPESINAS

Esta Reunión tiene como objetivo dar a conocer en forma general las acciones del Programa de Certificación de Derechos Ejidales Y Titulación de Solares Urbanos, su importancia radica en congregar a los órganos ejidales y organizaciones campesinas en un acto general que les permita la sensibilización hacia el Programa, lo cual facilita las actividades en los núcleos ejidales.

Durante el desarrollo de la reunión, el Visitador deberá presentar al Becario Campesino.

## REUNIÓN CON REPRESENTANTES DE INSTITUCIONES PÚBLICAS

Esta reunión solo se realiza en aquellos municipios donde existan oficinas regionales de las instituciones del sector agropecuario a afines del Programa y pueden apoyar la ejecución de las actividades, por ejemplo:

SRA	Promotoría Agraria
SAGAR	Distrito de Desarrollo Rural
SEDESOL	Coordinación Regional
INI	Centro Coordinador Indigenista



## ELABORACION DEL DIAGNOSTICO EJIDAL

El diagnóstico municipal tiene la finalidad de proporcionar el conocimiento general de la condición de los ejidos existentes en el municipio. Este diagnóstico se debe integrar con la información de las respectivas reuniones celebradas, la que proporcionaron las autoridades municipales y/o líderes de organizaciones campesinas y/o representantes de instituciones públicas.

Recabada la información necesaria, se organiza y analiza a fin de elaborar un informe general que refleje la situación del municipio respecto a la cuestión agraria y particularmente la ejidal.

Las variables que se deben tomar en cuenta para recopilar la información y elaborar el informe, son las siguientes:

- Ubicación geográfica del municipio
- Número de ejidos y localización
- Superficies y población ejidal
- Vías de comunicación y medios de transporte
- Actividades económicas
- Formas de organización y participación ejidal
- Rezago Agrario
- Conflictos

## INFORMACION Y SENSIBILIZACION AL INTERIOR DEL EJIDO

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

De esta manera, las actividades que se llevan a cabo por parte del Visitador Agrario son las siguientes:

1. Información y sensibilización al Comisariado ejidal y Consejo de Vigilancia, así como la aplicación del cuestionario ejidal.
2. Información y sensibilización a grupos de ejidatarios y líderes formales e informales.
3. Elaboración del diagnóstico ejidal
4. Solicitud de Convocatoria para la Asamblea de información y Anuencia del Programa

La reunión de Información y sensibilización con el Comisariado Ejidal y el Consejo de vigilancia y el Visitador Agrario, es con el fin de analizar las condiciones que existen en el ejido para llevar a cabo el Programa. Con esta

primera reunión, se inicia formalmente el Programa y con ella se levanta el cuestionario ejidal que sirve como insumo del diagnóstico.

Durante esta reunión se presentará el Becario Campesino y para cumplir con el objetivo de esta reunión se consideran también los siguientes requisitos:

- Solicitud a los representantes ejidales para que faciliten la carpeta básica del ejido, el libro de actas, el libro de registro con la lista nominal de ejidatarios, el reglamento interno de (en caso de existir), la última investigación general de usufructo parcelario y las resoluciones del tribunal agrario o autoridad competente, en virtud de que esta información es de gran utilidad para el levantamiento del cuestionario.
- Informar a los representantes de que el cuestionario ejidal tienen como finalidad conocer la situación particular que guarda el ejido. Por lo cual, la información que proporcione al Visitador Agrario debe ser la más exacta posible, Una vez hecha la explicación se procede al levantamiento del cuestionario.
- Al concluir esta reunión el Visitador debe contar con una relación nominal de los ejidatarios del núcleo, para lo cual es necesario recabar la información que contiene la última investigación general de usufructo parcelario, las actas de asamblea donde se haya reconocido a nuevos ejidatarios y las resoluciones del Tribunal Agrario o autoridad competente relativas al reconocimiento de ejidatarios.

Durante esta reunión es importante obtener la opinión de diferentes grupos acerca del Programa a fin de formar opinión sobre la aceptación o no del mismo. Por otro lado, se recaba información adicional a que se obtuvo de los órganos ejidales durante el levantamiento del cuestionario, que permita ampliar los datos obtenidos.

### ELABORACIÓN DEL DIAGNÓSTICO EJIDAL

La elaboración del diagnóstico ejidal tiene como propósito fundamental recavar información cualitativa y cuantitativa de los ejidos, de tal forma que, al iniciar los trabajos del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, se tenga un conocimiento preciso de la situación que guardan aquellos.

El diagnóstico ejidal es el resultado de la información que se obtuvo durante las actividades que hasta el momento se hayan realizado. Estas se refieren a las reuniones señaladas y a la aplicación del cuestionario ejidal.

Una vez recopilada la información, es necesario que se elabore un informe, en el cual se detalle la situación y problemática del ejido. Deberá analizarse el caso para tomar una decisión respecto a su viabilidad de incorporación al Programa. La aplicación del cuestionario y la elaboración del diagnóstico ejidal son responsabilidad del Visitador Agrario mismas que no podrá delegar en el Becario Campesino.

Una vez efectuadas las actividades anteriores, se debe concluir si el ejido reúne las condiciones para incorporarse al Programa. En caso de reunir las, se solicitara al Comisariado Ejidal convoque asamblea de Información y Anuencia del Programa, con la finalidad de que la convocatoria cumpla con las formalidades de la Ley y que contenga los siguientes asuntos a tratar:

1. Lista de presentes
2. Instalación de la asamblea
3. Nombramiento del Presidente y Secretarios de la asamblea
4. Presentación del Programa de Certificación de Derechos ejidales y Titulación de Solares Urbanos
5. Incorporación del Ejido al PROCEDE
6. Integración de la Comisión Auxiliar
7. Solicitud de Auxilio al Registro Agrario Nacional para la identificación de las tierras al interior del ejido.

#### ASAMBLEA DE INFORMACION Y ANUENCIA DEL PROGRAMA

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

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

## DESARROLLO DE LA ASAMBLEA

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

- 1) El presidente del Comisariado Ejidal pasa lista de asistencia
- 2) Verificación del quórum
- 3) La asamblea procede a designar a los ejidatarios que fungirán como presidente y secretario
- 4) La presentación del Programa se realizará de manera conjunta con el INEGI, para que este explique lo relativo a los aspectos técnicos de los trabajo de medición. Durante el desahogo de este punto es necesario abrir un espacio de preguntas y respuestas para aclarar dudas.
- 5) Una vez que el punto anterior fue agotado, el presidente de la asamblea somete a votación la incorporación del ejido. En caso de que la asamblea vote a favor, se continúa con el desahogo del orden del día.
- 6) Antes de la designación de la Comisión Auxiliar, el Visitador deberá informar a la Asamblea sobre sus características y funciones, para después proceder a su incorporación formal. Una vez constituida se debe facultar para que lleve a cabo las actividades que se derivan de las funciones
- 7) Se elige a las personas que integrarán la Comisión Vecinal, facultándoles para actuar en zona de urbanización del ejido, en caso de que la

Asamblea determine la necesidad de su constitución

- 8) El presidente de la asamblea somete a consideración de esta la solicitud de auxilio al RAN para la delimitación de las tierras al interior del ejido.
- 9) Se somete a la decisión de la Asamblea la solicitud al INEGI de apoyo técnico para la realización de los trabajos de medición.

#### ACUERDOS DE LA ASAMBLEA

Es importante que se tenga presente que las resoluciones de la asamblea de información y anuencia del programa que deben tomarse son los siguientes:

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

#### ACTIVIDADES QUE SE DERIVAN DE LA ASAMBLEA

Para promover y cristalizar las resoluciones tomadas por la asamblea, deben realizarse diferentes actividades, si bien es cierto no todas son

responsabilidad del Visitador algunas son responsabilidad del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, no obstante debe el Visitador darles seguimiento y constatar su cumplimiento a fin de que el Programa alcance sus objetivos. Dichas actividades son las siguientes:

- a) El Comisariado Ejidal elabora y entrega a la Procuraduría Agraria por conducto del Visitador Agrario, oficio solicitando la incorporación formal del ejido al Programa y los oficios dirigidos al RAN y al INEGI en los que se informa los acuerdos de la asamblea y solicitar su presencia en el ejido
- b) El Comisariado Ejidal debe entregarle copia del acta de la Asamblea donde se asiente las resoluciones tomadas por la misma. Este a su vez la entrega al jefe de la Residencia para que notifique al RAN y al INEGI del acuerdo de auxilio técnico tomado por la asamblea para la delimitación de las tierras.
- c) El Visitador conjuntamente con el personal del ENEGI capacita a los miembros de la Comisión Auxiliar sobre las actividades que deberán realizar en apoyo del Programa.
- d) La Comisión Auxiliar con el apoyo del Visitador Agrario o del Becario Campesino comunica a los colindantes fecha, hora y lugar para participar y dar su conformidad sobre la delimitación de sus tierras.
- e) La Comisión Auxiliar y los colindantes con el apoyo del INEGI y la presencia del Visitador, realiza el recorrido y marcaje del perímetro ejidal. En el caso de existir conflictos el Visitador deberá ayudar a su solución.



- f) La Comisión Auxiliar, con el apoyo del Visitador Agrario, Levanta las actas convenios de identificación, reconocimiento y conformidad de linderos en la que señala de común acuerdo el límite entre los colindantes de acuerdo a los rasgos físicos existentes.

Para el levantamiento de las Actas-Convenios identificación, Reconocimiento y Conformidad de Linderos, así como de las Actas de Identificación y Reconocimiento de Linderos, debe atenderse las siguientes recomendaciones.

- Es indispensable que se cuente con la Carpeta Básica del ejido y con base en ella se localicen los linderos del núcleo.
- Debe comunicarse a los colindantes la fecha en que se llevará a cabo los trabajos de recorrido y marcaje de perímetro ejidal, con la finalidad de que asistan a expresar su conformidad con los linderos. De estar conformes, se elaborará el Acta-Convenio de Identificación, Reconocimiento y Conformidad de Linderos.
- Si se ignora el domicilio o la identificación del colindante se tomará como válido el límite que identifique la Comisión Auxiliar, siempre y cuando sea con base en los documentos que conforman la Carpeta Básica del núcleo, requisitando para ello el Acta de Identificación y Reconocimiento de Linderos.
- Si se presenta el colindante, pero se niega a dar su conformidad por la

existencia de un problema no se elaborará ningún documento hasta en tanto no se resuelva el conflicto. De presentarse este caso, debe cuidarse que los trabajos continúen por lo que hace al resto de las colindancias.

- g). La Comisión Auxiliar Con apoyo del INEGI y del Visitador o del Becario Campesino, procede a la elaboración del croquis a mano alzada, de acuerdo con las identificaciones que señale el INEGI.

En el croquis se debe reflejar la distribución actual de las tierras ejidales y las modificaciones que haya sufrido el polígono ejidal, de acuerdo con la identificación de áreas segregadas y de las que presenten conflictos. Debe incluir, además los señalamientos gráficos de las tierras parceladas contemplando todas las parcelas, incluyendo aquellas de destino específico, de las tierras de uso común y de las tierras para el asentamiento humano.

- h). La Comisión Auxiliar conjuntamente con el Comisariado Ejidal, comunica a los ejidatarios, posesionarios y avecindados, que deberán presentar la documentación necesaria que los acredite como tales y puedan ser reconocidos como sujetos de derecho.
- i). La Comisión Auxiliar elabora la lista preliminar de sujetos de derechos. Esta sirve de base para la recepción de documentos y lleva a cabo la integración de expedientes de posibles sujetos de derecho.
- j). Con el fin de asegurar que la Comisión Auxiliar reciba la documentación de

todos los miembros del núcleo de población agrario que reclaman derechos sobre la tierra y no sólo de aquellos que reconozca la misma, el Visitador debe vigilar el proceso de integración de expedientes.

- k). La Comisión Auxiliar recibe, ordena y califica la documentación que se genera a causa de posibles conflictos (derechos individuales, límites ejidales o interparcelarios), que se presenten antes de iniciar los trabajos de medición durante el desarrollo de los mismos, así como elaborar los reportes correspondientes.
- l). Una vez que la Comisión Auxiliar cuente con la lista preliminar de posibles sujetos de derechos y con el croquis a mano alzada. Elaborará el informe que presentará a la asamblea comunicando al Presidente del Comisariado Ejidal el momento oportuno de expedir la convocatoria respectiva.

El Visitador Agrario Verificará que la asamblea contenga los siguientes puntos a tratar:

- Lista de presentes
- Instalación de Asamblea
- Nombramiento de presidente, Secretarios de actas y escrutadores
- Informe de la Comisión Auxiliar
- La lista preliminar de los posibles sujetos de derecho y la integración de expedientes
- El croquis a mano alzada
- Los conflictos de derechos individuales, límites ejidales e

interparcelarios.

## ASAMBLEA DE INFORME DE LA COMISION AUXILIAR

En la Asamblea de Informe de la Comisión Auxiliar, es importante que se consideren los tres aspectos fundamentales que son:

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

## DESARROLLO DE LA ASAMBLEA

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

1. EL presidente del Comisariado Ejidal pasa lista de asistencia
2. Comprobada la presencia requerida de ejidatarios, el Presidente del Comisariado Ejidal declara formalmente instalada la Asamblea.
3. La Asamblea procede a designar a los ejidatarios que fungirán como Presidente Secretario de Actas y Escrutadores.
4. El presidente de la Comisión Auxiliar presenta la relación de los posibles sujetos de derecho identificados exhaustivamente sobre los trabajos de integración de expedientes de los ejidatarios, posesionarios y terceros, a

fin de que la Asamblea proceda a su aprobación, previas modificaciones si así lo determina.

Posteriormente el Presidente de la Comisión Auxiliar, o quien el designe, realiza la presentación del croquis a mano alzada el procedimiento utilizado para su elaboración. De la misma manera hace la Asamblea de los conflictos presentados, así como de los acuerdos logrados en su caso.

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

#### ACUERDOS DE LA ASAMBLEA

Es importante que se tenga presente las resoluciones de la Asamblea sean claras y precisas. Así se asegura un mejor desarrollo del Programa por lo cual se debe tomar los acuerdos siguientes:

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

- Aceptación del Informe de sobre los diferentes conflictos.

#### ACTIVIDADES QUE SE DERIVAN DE LA ASAMBLEA

Como en la Asamblea anterior, deberán realizarse una serie de actividades, que si bien no todas son responsabilidad del Visitador, se le debe dar seguimiento y constatar su cumplimiento.

- a) Recabar la lista de los posibles sujetos de derecho identificados, aprobada por la Asamblea.
- b) Supervisar que la Comisión Auxiliar en coordinación con el INEGI elabore el programa de trabajo para llevar a cabo la medición.
- c) El Becario Campesino y el Visitador Agrario participan conjuntamente con el INEGI y la Comisión Auxiliar, en los trabajos de medición de las tierras de conformidad con las normas técnicas y las recomendaciones de la asamblea, que constan en el croquis a mano alzada aprobado como proyecto.
- d) Durante los trabajos de medición se debe conocer la problemática que se presente e intervenir en los asuntos cuando los soliciten o se presuma violaciones a la ley.
- e) Se debe supervisar que la Comisión termine de integrar los expedientes de los posibles sujetos de derecho con base en la lista aprobada por la asamblea.
- f) Concluidos los trabajos de medición, el INEGI elabora los diversos planos

y los entrega a la Comisión Auxiliar.

- g) El Visitador Agrario verificará que la Comisión Auxiliar exhiba públicamente al interior del ejido, los planos y la relación preliminar de asignación de derechos durante un periodo de ocho o quince días previos a la celebración de la Asamblea; a fin de que los interesados revisen la información y en su caso hagan las observaciones pertinentes, en primer término a la Comisión Auxiliar y posteriormente a la Asamblea.
- h) La Comisión Auxiliar elaborará, con el apoyo del INEGI y de la Procuraduría Agraria a través del Visitador, los informes sobre la lista definitiva de los posibles sujetos de derecho y los trabajos de medición para presentarlos en la próxima asamblea comunicada al Comisariado Ejidal la conclusión de los trabajos de medición
- i) El Visitador Agrario verificará que el Comisariado Ejidal expida la convocatoria para celebrar la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de las tierras, así como que notifique cuando menos con un mes de anticipación a la fecha programada a la Procuraduría Agraria para que designe a un representante que asista a dicha Asamblea.
- j) El Comisariado Ejidal debe proveer los medios necesarios a fin de garantizar la presencia en la Asamblea, de un fedatario público.

La convocatoria debe contener el siguiente orden del día

1. Lista de asistencia
2. Verificación del quórum legal

3. Declaración de la constitución legal de la asamblea
4. Elección del Presidente y Secretario de la Asamblea
5. Lectura del Orden del día
6. Reconocimiento y/o aceptación de ejidatarios y poseionarios
7. Delimitación y destino de tierras parceladas, de uso común y de asentamiento humano
8. Asignación y/o reconocimiento de derechos sobre tierras parceladas, tierras de uso común y sobre solares urbanos
9. Clausura de la sesión y firma del acta, misma que deberá ser pasada ante la fe del fedatario público presente en los términos de la Ley Agraria.

#### ASAMBLEA DE DELIMITACIÓN, DESTINO Y ASIGNACIÓN DE TIERRAS

Durante esta asamblea los ejidatarios deciden el destino que dan a sus tierras reconocen a quienes tienen derecho sobre ellas y resuelven la asignación de derechos individuales.

Esta es la Asamblea de mayor trascendencia en todo el Programa, por ello las formalidades para su ejecución son más rigurosas que las anteriores y se debe cuidar que se cumplan plenamente.

Como las anteriores, es importante considerar los siguientes aspectos:

- Desarrollo de la Asamblea
- Acuerdos de la Asamblea



- Actividades que se derivan de la Asamblea.

## DESARROLLO DE LA ASAMBLEA

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

1. El Presidente del Comisariado Ejidal pasa lista de asistencia.
2. Comprobada la presencia requerida de ejidatarios (tres cuartas partes en caso de primera convocatoria o la mitad mas una en segunda convocatoria o ulterior), se continua con el orden del día
3. El Presidente del Comisariado Ejidal establece formalmente la Asamblea, así también hará del conocimiento de los ejidatarios, que se encuentren presentes, el representante de la Procuraduría Agraria y el Fedatario Público.
4. La Asamblea procede a designar a los ejidatarios que fungirán como Presidente y Secretario de la Asamblea.
5. Una vez electos el Presidente y Secretario de la Asamblea, el presidente del Comisariado ejidal solicita al Secretario de lectura al orden del día mismo que es puesto a consideración de la Asamblea para su aprobación.
6. Corresponde al Presidente de la Comisión Auxiliar realizar, la presentación del plano general solicitándole al representante del INEGI explique las características técnicas de los trabajos de medición; una vez concluida su

participación, dicho plano es sometido a consideración de la asamblea para su aprobación.

Posteriormente el Presidente de la Comisión Auxiliar presenta y explica las características del plano interno, mismo que debe contener la delimitación del área parcelada, área de uso común, y el área del asentamiento. Una vez terminada la explicación el Presidente de la Asamblea somete a consideración del Presidente de la Asamblea dicho plano para su aprobación

7. A continuación el Presidente de la Comisión Auxiliar procede a identificar el área parcelada en el plano, dando lectura al número de parcela, extensión y nombre del ejidatario o posesionario. Durante esta etapa el asamblea revisa la delimitación y superficie de cada una de las parcelas, permitiendo la participación de los presuntos ejidatarios y posesionarios con derechos a ellas, en caso de que soliciten información adicional, Así también se delimitan en esta área la parcela escolar, la Unidad Agrícola Industrial para la a Mujer y la Unidad Productiva para el Desarrollo Integral de la Juventud.

El presidente de la Asamblea pone a consideración de la Asamblea la asignación de las parcelas vacantes si las hubiera, para lo cual se elaborará la lista de beneficiarios a quienes se asignan dichas parcelas, en caso de seguir existiendo vacantes, se incluye la información con la lista señalada, mima que es sometida a votación.

El reconocimiento formal debe realizarse una vez que se han revisado todas y cada una de las parcelas.

En el momento de efectuar este acto, deben votar a favor cuando menos las dos terceras partes de los ejidatarios con que se instaló la Asamblea.

El presidente de la Comisión Auxiliar, someterá a consideración el área de uso común y se realizará la asignación de derechos. Dicha asignación se hará en función de cualquiera de las siguientes opciones.

- Asignación de derechos a los ejidatarios en partes iguales
- Asignación en proporciones distintas en razón de aportaciones materiales, de trabajo o financieras.

Cuando se acepte la segunda opción se elaborará un proyecto de asignación de porcentajes en el cual se someterá a consideración de la Asamblea las áreas destinadas a:

- La zona de urbanización
- La reserva de crecimiento
- Aportación de tierras para servicios públicos
- Otras de uso específico

En caso de que se vayan a construir la zona de urbanización, la Asamblea asignará los derechos sobre los solares urbanos a los beneficiarios, sin

que se les pueda asignar más de uno a cada derecho. Si la zona de urbanización ya está constituida, la asamblea ya no tiene facultades para asignar solares, excepto de aquellos que están vacantes. Debe verificarse que los derechos que se hayan adquirido previamente, sean respetados.

La determinación del destino de tierras ejidales al asentamiento humano debe ajustarse a lo dispuesto en la legislación, planes, programas y declaratorias en materia desarrollo urbano, ecología, y fraccionamiento correspondiente. Por ello, el Comisariado presenta a la autoridad municipal, un proyecto sobre las acciones a realizar, a efecto de que esta emita en su caso la opinión o autorización de que se trate.

8. En este punto el Presidente de la Asamblea somete a consideración de ésta solicitar al RAN que:
  - Inscriba los acuerdos contenidos en el acta de Asamblea o Certifique e inscriba los planos generales, internos y parcelarios aprobados por la Asamblea.
  - Expida e inscriba los certificados parcelarios y de derechos sobre tierras de uso común así como que emita los títulos sobre solares urbanos, de conformidad con lo dispuesto por la Asamblea

Una vez agotado el orden del día. El presidente de la Asamblea procede a clausurarla, cuya acta previa firma de los participantes, se pasa ante la fe del fedatario publico que asistió a la asamblea

## ACUERDOS DE LA ASAMBLEA

Es importante tener presente que las resoluciones que se tomen en esta Asamblea son determinantes en el futuro del ejido, por este motivo, se asegura que la misma cumpla con las formalidades que marca la Ley.

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

- Aprobación del plano general del ejido
- Aprobación de la delimitación y destino de las tierras ejidales, con base en el plano interno del ejido
- Aprobación de la delimitación de las parcelas individuales y reconocimiento y asignación de derechos parcelarios.
- Asignación de derechos sobre tierras de uso común.
- Asignación y/o reconocimiento de derechos sobre solares urbanos
- Solicitud al RAN para que:
  - Inscriba los acuerdos contenidos en el acta de Asamblea
  - Certifique e inscriba los planos general, interno y parcelario..
  - Expida e inscriba los certificados parcelarios, de derechos sobre tierras

de uso común y los títulos de solares urbanos.

#### ACTIVIDADES QUE SE DERIVAN DE LA ASAMBLEA

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

- a) El presidente del Comisariado Ejidal debe asegurarse que el acta de asamblea sea pasada ante la fe del fedatario público, de que la firme el representante de la Procuraduría Agraria e inscribirla ante el RAN
- b) Debe asegurarse que los documentos y planos que conformarán el expediente, así como el acta de Asamblea, sean firmados por los integrantes del Comisariado Ejidal, del Consejo de Vigilancia y de quienes deben hacerlo conforme a las normas técnicas emitidas por el RAN estampando su sello si cuentan con él.
- c) De la misma manera debe integrarse el expediente final que ha de contener el acta de la Asamblea, los productos cartográficos, las Actas Convenio de Identificación reconocimiento y conformidad de linderos, así como las Actas de Identificación y reconocimiento de linderos, la relación de los sujetos de derecho, los expedientes individuales y solicitud al RAN para que proceda a su inscripción y certificación correspondiente.
- d) El RAN inscribe los acuerdos contenidos en el Acta de Asamblea, certifica e inscribe los diferentes planos, expide e inscribe los certificados parcelarios, de derechos sobre tierras de uso común, así mismo, los

títulos sobre solares urbanos, los que deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad, acción que corresponde al RAN.

- e) Debe asentarse el contacto con el presidente del Comisariado Ejidal a efecto de informar a los ejidatarios cuando el RAN haya concluido con el trámite respectivo y sobre las acciones para la entrega de los certificados y títulos respectivos.

El derecho a la tierra ha sido la mayor conquista social de los campesinos. A lo largo de siete décadas se entregaron en dotación poco mas de treinta mil ejidos y comunidades, la economía campesina que surgió con este proceso está constituido por un millón y medio de pequeños propietarios, el reparto masivo después de la Revolución y las leyes que depositaban en el Estado la responsabilidad de proteger el destino y el usufructo de las tierras del ejido y la comunidad, fueron el amparo de una clase campesina en formación, garantizando que no retornara la hacienda latifundista.

Al agotarse las tierras productivas susceptibles de repartirse, las invasiones entre los núcleos agrarios, la expansión de la población vecindada en el ejido o la comunidad y el crecimiento de las manchas urbanas revirtieron la presión social en contra del ejido o la comunidad, la incertidumbre de los derechos agrarios se convirtió en obstáculo al desarrollo del campo mexicano.

En este marco se da la reforma al artículo 27 Constitucional, que eleva a rango constitucional al ejido y a la comunidad, de ser poseedores pasaron a ser propietarios de sus tierras y la ley agraria les dotó de autonomía para decidir libremente en la asamblea sobre su delimitación, destino y asignación. La reforma constitucional garantiza la protección y la integridad de las tierras de los pueblos indígenas y de los ejidos y comunidades destinados al asentamiento humano.

La ley Agraria abre la libertad colectiva de los campesinos para pasar su propiedad ejidal al régimen de pequeña propiedad, con ello se transita de un derecho social a un derecho privado, siempre que la decisión mayoritaria de la asamblea así lo determine.



## CAPITULO IV

### 5. PROPUESTAS DE SOLUCION

**OBJETIVO:** Se describirán las distintas propuestas de solución encaminadas a la conciliación de los núcleos agrarios en la subregión Tlacotepec del estado de Guerrero, se hace una reflexión en torno a las experiencias que en forma particular el sustentante tiene respecto del cargo de Visitador Agrario.

#### 4.1. EL VISITADOR AGRARIO Y LA SUBREGION TLACOTEPEC

Ingresé a la Procuraduría Agraria el dos de febrero de 1996 con el cargo de profesional ejecutivo nivel 27zc adscrito a la Dirección de Normas y Procedimientos de la Dirección de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural, y por dos años permanecí como personal de confianza (ver anexo 3).

El 12 de marzo de 1998 me inscribí al Curso de Visitadores y Abogados agrarios perteneciente al servicio profesional agrario, o mejor conocido como el servicio civil de carrera, el cual es un sistema de ingreso, permanencia y ascenso para el personal de carrera de la Procuraduría agraria; dicho curso lo aprobé el 1º. De abril de ese mismo año y me asignaron a la Delegación de la Procuraduría Agraria en Guerrero, Residencia No. 1 con sede en la ciudad de Chilpancingo capital del estado (ver anexo 4).

Desempeñé mis actividades en la subregión Tlacotepec integrada por tres municipios Leonardo Bravo, Eduardo Neri y General Heliodoro Castillo e

incluyendo el filo mayor de la sierra de Guerrero. Cabe mencionar que existen cinco residencias de la Procuraduría Agraria, en el estado: Altamirano, Iguala, Tlapa, Tecpan y Ometepec, pertenecientes a la estructura territorial de la institución; como Visitador Agrario me asignaron 34 núcleos agrario sujetos a atención, 28 son ejidos y 6 son comunidades agrarias.

#### **LEONARDO BRAVO**

- 1 CHICHIHUALCO
- 2 TEPOZONALCO
- 3 EL NARANJO
- 4 LA LIMA
- 5 ATLIXTAC
- 6 EL BALZAMAR
- 7 LA SOLEDAD
- 8 LAS JOYITAS
- 9 TIERRA COLORADA
- 10 YEXTLA
- 11 COTEPEC DE LA ESCALERA
- 12 LOS MORROS

#### **EDUARDO NERI**

- 1 EL PALMAR
- 2 HITZILTEPEC
- 3 XOCHIPALA
- 4 MEXCALA
- 5 AMATITLAN
- 6 CARRIZALLILLO
- 7 PAPALOTEPEC
- 8 TLIPAJAPA
- 9 EL TEPEHUAJE
- 10 AXAXACOALCO
- 11 TLANIPATLA
- 12 AMEYALTEPEC
- 13 PUENTE SUR BALSAS
- 14 TENANTLA
- 15 BALSAS EL VIEJO
- 16 TECOMAPA
- 17 ZUNPANGO DEL RIO

#### **GENERAL HELIODORO CASTILLO**

- 1 SANTIAGO TLACOTEPEC
- 2 CORRAL DE PIEDRA
- 3 TEJAMANIL Y PUEBLO VIEJO
- 4 TETELA DEL RIO
- 5 ACATLAN DEL RIO

Tlacotepec, que le da nombre a esta Subregión es realmente la comunidad agraria de Santiago Tlacotepec que se encuentra asentada en tres municipios

Leonardo Bravo, Chilpancingo y General Heliodoro Castillo conformada por 44 pueblos y anexos con poco más de 120,000 hectáreas de tierra y 5,000 comuneros con sus derechos legalmente reconocidos según el último padrón o censo comunal es la más grande del estado y la segunda más grande a nivel nacional al interior de dicha comunidad existen diversos conflictos de límites, por la explotación de bosques lo que significaba un intenso trabajo de asesoría y representación por parte de la Procuraduría Agraria y el apoyo del Gobierno del estado a través de la Procuraduría Social del Campesino y Asuntos Indígenas la participación de los municipios que la conforman en la solución de la problemática que esta comunidad presenta

Participé en la solución de un conflicto por límites entre la Comunidad de Santiago Tlacotepec su anexo Jaleaca y el ejido de Santa Bárbara del Municipio de Chilpancingo y una pequeña propiedad de 800 hectáreas prácticamente estos trabajos duraron una semana en la sierra en unos de los puntos más álgidos o de mayor conflicto en todo el estado de Guerrero no fue fácil trabajar aquí y me quedé sorprendido de que los involucrados aceptaran los resultados de los trabajos topográficos a través de la conciliación

Se identificó un lindero entre la Comunidad de Santiago de Santiago Tlacotepec y el ejido el Carrizal del municipio de Leonardo Bravo en una línea de dos mil metro que estaba en controversia su identificación y una área de bosques y explotación de mármol al final de los trabajos se logró la solución

de este conflicto y el ejido pudo ser regularizado por el Procede en un lugar donde el carácter de la gente de la sierra son nobles pero recios a la vez se realizaron varias reuniones de información y conciliación en las oficinas de la residencia en Chilpancingo.

Al interior de la Comunidad de Santiago Tlacotepec se identificó un punto trino entre tres anexos: Villa Xochil, Tecomazuchil Sur y las Margaritas en el municipio de General Heliodoro Castillo, en una de las superficies más extensas de bosques al término del cual se elaboró el convenio conciliatorio correspondientes, las partes firmaron de conformidad y dicho convenio fue ratificado ante el Tribunal Unitario Agrario, quedando como sentencia ejecutoriada.

Se firmó convenio de colaboración para la realización de trabajos topográficos por problemas de límites entre la comunidad de Santiago Tlacotepec y una primera ampliación del ejido de Tierra Colorada del municipio de Leonardo Bravo, en donde estaba en conflicto una superficie de 1,039 hectáreas de tierra, se ubicó la superficie en conflicto y se acudió a las asambleas de ambos núcleos para la presentación de posibles soluciones al conflicto que presentaban, intervino la Procuraduría Social del Campesino y asuntos indígenas del estado, el municipio de Leonardo Bravo y al final se aceptaron a través de la conciliación la realización de los trabajos topográficos

## Ejididos que se certificaron por el PROCEDE

Participé en la operación del Programa de Regularización de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) en cuatro ejidos, Carrizalillo, El Palmar y Amatitlán del municipio de Eduardo Neri y El Carrizal del municipio de Leonardo Bravo, los cuales implicaron se iniciaran diversas reuniones de sensibilización con líderes de estos núcleos y con sus respectivas asamblea se hizo la promoción del Procede destacando que es un programa del gobierno, gratuito y voluntario y que cuyo objetivo principal es dejar al núcleo sin conflicto tanto al exterior como al interior al término del cual se entregan a los campesinos sus documentos que significan dotarlo de certeza y seguridad jurídica. Dichos trabajos sobre todo el de marcaje de parcela implicó un trabajo intenso acompañando al personal del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática por semanas completas marcando parcela por parcela al igual que en los trabajos de medición, prácticamente viví en estos ejidos conviví muy de cerca con los campesinos y me queda la satisfacción de haber contribuido con un poco de esfuerzo para que logran su objetivo que es tener un documento por que como les explicaba al inicio, el ejido para los campesinos que tienen tierra es su casa y mas vale tener un documento, que avale que son dueños de esa casa, así la podrán heredarla regalarla o darle el sentido que mejor quieran a su tierra, por que aprendí de ellos que decían no somos eternos que era un dicho muy cierto con el PROCEDE ahora si podrán dotar de seguridad jurídica por que

saben las dimensiones de su tierra y existe un documento por escrito que les garantiza su propiedad, no obstante el PROCEDE no es el único programa que la Procuraduría Agraria lleva a cabo, en los ejidos y comunidades, también se encuentra la organización agraria básica, es decir una vez que los núcleos agrarios se regularizan existen programas como la lista de sucesores, para que el ejidatario pueda heredar a quien mejor considere su derecho, otro programa es el libro de registro donde los ejidatarios llevan el control de todos los actos jurídicos que suceden al interior del núcleo agrario, como renta, sucesión, cesión, contratos etc., el libro de contabilidad donde se llevaban los asientos de las cooperaciones gastos y utilidades del núcleo, otro programa es el de cambios de comisariados tanto ejidales como de bienes comunales, elaboración de reglamento interno como la ley interna que cada asamblea del núcleo agrario elabora, formación de sociedades de producción rural, y formación de unidad agrícola industrial para la mujer, en dichos programas se logró el avance siguiente:

No Prog.	Asunto	Cantidad
1	Lista de sucesores	4
2	Libro de registro	4
3	Libro de contabilidad	7
4	Cambios de Comisariados	1
5	Reglamento interno	4
6	Formación de Sociedades de Producción Rural	1
7	Formación de Unidad Agrícola Industrial para la Mujer	1

Participé en la elaboración de 34 expedientes técnicos o del Procede y 170 expedientes jurídicos entre controversias o conciliaciones por límites de parcelas, por límites ejidales o comunales, por remoción del Comisariado ejidal entre otras.

Se participó en asambleas a petición del núcleo agrario en los cambios de comisariados ejidales y de Bienes comunales de:

Núcleo Agrario	Municipio
1. El palmar	Eduardo Neri
2. Santiago Tlacotepec	Heliodoro Castillo
3. Tlanipatla	Eduardo Neri
4. La lima	Leonardo Bravo
5. San Pedro Cacahuatpec(Comunidad agraria ubicada en el municipio de Acapulco)	Heliodoro Castillo
6. Amatitlan	Acapulco
7. El Carrizal	Eduardo Neri
8. Tétela del Río	Leonardo Bravo
	Heliodoro Castillo

Controversias o conciliaciones atendidas por límites de parcelas o por límites entre ejidos o comunidades

No. Prog. Núcleo agrario	Cantidad
1. Coatepec de la escalera	2
2. Tepozonalco	3
3. Zumpango del Río	12
4. Tierra Colorada	1
5. El carrizal	1
6. Santiago Tlacotepec	7
7. El Palmar	9
8. Amatitlán	8

Se participo en cuatro asambleas para la aceptación y Separación de ejidatarios

No. prog.	Núcleo Agrario	Municipio
1.	Amatitlan	Eduardo Neri
2.	El Palmar	Eduardo Neri
3.	La Lima	Leonardo Bravo
4.	Carrizalillo	Eduardo Neri

Son varias las instituciones que participan en la ejecución del Procede, pero ésta no es posible sin la participación voluntaria, consciente y organizada de los ejidatarios y comuneros. El trabajo del Procede se basa en la realización de tres asambleas en cada núcleo en que por mayoría se acepte incorporarse al Programa, se conozcan y discutan a fondo los trabajos de medición y los acuerdos sobre quienes son titulares de derechos, y se haga la asignación definitiva de las parcela, los solares y las tierras de uso común. La realización del Procede requiere de un gran esfuerzo social e institucional para superar viejas actitudes, problemas y conflictos. Esencialmente, depende de la capacidad de los núcleos agrarios y de sus miembros para superar sus diferencias, unirse y tomar las decisiones adecuadas, la culminación del Procede también depende de la capacidad de las instituciones responsables para responder con agilidad y transparencia a la movilización campesina.



## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** La reforma al artículo 27 constitucional terminó con el reparto agrario, esto es con la obligación del Estado de dotar de tierras a los campesinos solicitantes por que desde 1917 se dotó a 30 mil ejidos y comunidades agrarias con poco más de 100 millones de hectáreas que representan más de la mitad del territorio nacional 3.5 millones de ejidatarios y comuneros fueron dotados o reconocidos y toda vez que se había caído en un reparto infinito para una población creciente frente a un territorio limitado.

**SEGUNDA:** Los núcleos de población ejidal o comunal son propietarios de los bienes con los que hayan sido dotados, ampliados o restituidos y creados como centros de población.

**TERCERA:** En el ejercicio de sus derechos los ejidatarios o comuneros adoptarán las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, la forma de organización, aprovechamiento y explotación, constitución, de asignación o adjudicación de derechos, de aportación de bienes del ejido a diversas formas de asociación, de sanción o reconocimiento de la propiedad plena de ejidatarios, en lo individual y del ejido, en lo colectivo; de terminación del ejido y en general, de la realización de cualquier acto jurídico inherente a la calidad de propietario que no constituya violación a la ley, dándose con ello la justicia y la democratización

de la vida interna de los núcleos agrarios

**CUARTA:** La regularización de la propiedad social es una de las decisiones democráticas de mayor trascendencia al interior del núcleo agrario que sus integrantes se dan para tener certeza y seguridad jurídica documentada, con Programas como el de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos PROCEDE, es decir antes la tierra era de todos y de ninguno a la vez y ahora en virtud de la regularización se reconoce el derecho individual del ejidatario o comunero

**QUINTA:** En la legislación agraria vigente se permite la enajenación de las tierras parceladas, previo el otorgamiento del dominio pleno por la asamblea y con las formalidades establecidas en la Ley Agraria, como el Quórum especial, la intervención de la Procuraduría Agraria, la presencia de un fedatario público y su inscripción en el Registro Agrario Nacional, su alta en el Registro Público de la Propiedad, dejando de pertenecer al régimen social y pasando al derecho común.

**SEXTA:** Desde el cargo de Visitador agrario, se puede afirmar que el trabajo operativo de la Procuraduría Agraria es una experiencia significativa y a diez años de su creación esta institución se ha ganado la confianza de los campesinos.

**SEPTIMA:** La reforma al artículo 27 Constitucional tuvo como uno de los principios fundamentales otorgar certeza y seguridad jurídica a la propiedad de ejidos y comunidades.

**OCTAVA:** Con la reforma al artículo 27 Constitucional los núcleos ejidales o comunales pueden colectivamente pasar del régimen ejidal al de pequeña propiedad si su asamblea así lo determina.

## BIBLIOGRAFIA

- Chávez Padrón, Martha, (1974) El derecho agrario en México, México Ed. Porrúa.
- De Ibarrola, Antonio, (1974) Derecho agrario, México, Ed. Porrúa.
- De Solana, Francisco, (1984) Cedulario de tierras, México, UNAM.
- Fávila, Manuel, (1493-1940) Cinco siglos de legislación agraria, México, Ed.
- Figueroa, Fernando, (1970) Las comunidades agrarias, México, Ed. Morales.
- Gutelma, Michel, (1989) Capitalismo y reforma agraria, México, Ed. Melo.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, (2002) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ed. Porrúa.
- Instituto de Investigaciones jurídicas, (1995) Diccionario jurídico mexicano, Ed. Porrúa.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, (1981) VI Censo Agrícola y Ejidal, México Ed. INEGI.
- Lemus García, Raúl, (1988) Derecho agrario mexicano, México Ed. Limusa.
- Manzanilla Shafer, Víctor, (1994) Reforma agraria mexicana, México, Ed. Porrúa.
- Medina Cervantes, J.R., (1992) Derecho agrario, México Ed. Harla
- Mendieta y Núñez, Lucio, (1975) El problema agrario en México, Ed. Porrúa.
- Morlet Sánchez, Jesús Carlos, (1992) Alternativas de modernización del ejido, México .Ed. Diana.
- Procuraduría Agraria, (1997) La transformación agraria, México, Ed. Procuraduría Agraria.
- Procuraduría Agraria, (1997) Ley agraria comentada, México, Ed. Procuraduría Agraria.
- Procuraduría Agraria, (1995) Glosario de términos jurídicos, México, Ed. Procuraduría Agraria.

Procuraduría Agraria, (1997) Sistema Unico de Información, México, Ed. Procuraduría Agraria.

Procuraduría Agraria, (1979) Reglamento de la Ley agraria en materia de certificación de derecho ejidales y titulación de solares, México, Ed. Procuraduría Agraria.

Procuraduría Agraria, (1997) Reglamento de la ley agraria en materia ordenamiento de la propiedad rural, México, Ed. Procuraduría Agraria.

Rivera Rodríguez, Isaías (1994) Nuevo derecho agrario mexicano, México, Ed. Mc Graw Hill.

Ruiz Massieu, Mario, (1997) Derecho agrario revolucionario, México UNAM.

Téllez, Luis, (1974) Nueva Legislación de tierras bosques y aguas, México, Ed. Fondo de Cultura Económica.

Wistano Luis, Orozco, (1975) Los ejidos de los pueblos, México, Ed. El caballito.

## PAGINAS ELECTRONICAS

<http://www.pa.gob.mx/servi-pa/Pa06.htm>/ 01/07/2003

<http://www.prodigyweb.net.mx/hua102/operativo.html>/01/07/2003.



# LA SUBREGION TLACOTPEC

EDO. DE MEXICO



Anexo 2

GUERRERO



## A QUIEN CORRESPONDA:

El que suscribe hace constar que el C. HÉCTOR ESTRADA RODRÍGUEZ por I.R.C. EAD47004016 ha laborado en este organismo desde el 1 de febrero de 1996, actualmente desempeña el puesto de PROFESIONAL EJECUTIVO nivel 272C, adscrito a la DIRECCION GENERAL DE ASISTENCIA AL ORDENAMIENTO DE LA PROPIEDAD RURAL y a la fecha no ha adquirido préstamo con el ISSSTE por parte de esta Procuraduría Agraria.

Se extiende la presente a solicitud del interesado, para los trámites administrativos que a él convengan, a los siete días del mes de mayo de mil novecientos noventa y siete.

A T E N T A M E N T E  
EL DIRECTOR,



HECTOR RODRIGUEZ SALAS

FAA/MHC\*ghs



RESIDENCIA CHILPANCINGO

OFICIO NUM RO/118799

Chilpancingo, Gro., Mayo 7 de 1999

C. LIC. HUGO ESTADA DOMINGUEZ  
VISITADOR AGRARIO  
PRESENTE

Por este medio, le comunico que a más tardar el día jueves 13 de Mayo del año en curso, deberá tener ordenados todos los expedientes jurídicos de acuerdo a la relación que se le entrego en la Reunión de Consejo Técnico el día 03 de Mayo, esto con la finalidad de proceder a la **REVISION** correspondiente.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE  
JEFE DE RESIDENCIA



ING. LETICIA SANCHEZ HERNANDEZ

C. LIC. HUGO ESTADA DOMINGUEZ, Delegado Externo. Para su conocimiento.