El PROCEDE
en comunidades indígenas
NO PROCEDE

El PROCEDE y EL FANAR, el mismo disfraz

Introducción

Antecedentes del PROCEDE 7

¿Cómo definimos el PROCEDE? 11

El procedimiento operativo general de PROCEDE y cada una de sus etapas 13

¿En qué consiste cada una de las etapas y su problemática? 15

Crítica al procedimiento general operativo 19

Marco jurídico en que el gobierno y sus instituciones fundamentaban la implementación del PROCEDE 21

Semejanzas y diferencias entre ejidos y comunidades indígenas 23

El PROCEDE en comunidades indígenas no procede 25

Dominio pleno sobre la parcela y títulos de propiedad sobre los solares 29

Repercusiones en la estructura de la organización ejidal 31

El PROCEDE y el FANAR el mismo disfraz 33

Recomendaciones a comunidades indígenas 35

A manera de conclusiones 37

Introducción

En el transcurso de nuestro trabajo, han llegado muchas solicitudes de comunidades pidiendo opiniones en torno al Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos. En atención a esta necesidad, en el año 2005 trabajamos el presente manual que tenía dos objetivos básicos: contar con un material sencillo que le permitiera a las comunidades indígenas despejar sus dudas sobre el **PROCEDE** y, compartir con ellos nuestras reflexiones, comentarios y análisis en relación al impacto que este programa tiene sobre las tierras de las comunidades indígenas.

Hace cuatro años las autoridades decían: "Tenemos muchas dudas sobre el programa" "nos dicen que nos va a beneficiar", "que si no le entramos no nos vamos a beneficiar con los programas posteriores", "que debemos aprovechar el programa ahora que es gratuito, porque en seguida nos va a costar", "que nos van a dar certeza jurídica en nuestras tierras". A pesar de que el programa ha "terminado", muchos campesinos se siguen haciendo las mismas preguntas ahora, con relación al Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar **(FANAR)**.

En este sentido, consideramos importante actualizar el presente material incorporando información reciente donde hacemos referencia a tres acontecimientos que son antecedentes del PROCEDE: Las recomendaciones del Banco Mundial al gobierno mexicano, la firma del Tratado de Libre Comercio, la reforma al artículo 27 Constitucional y sus consecuencias.

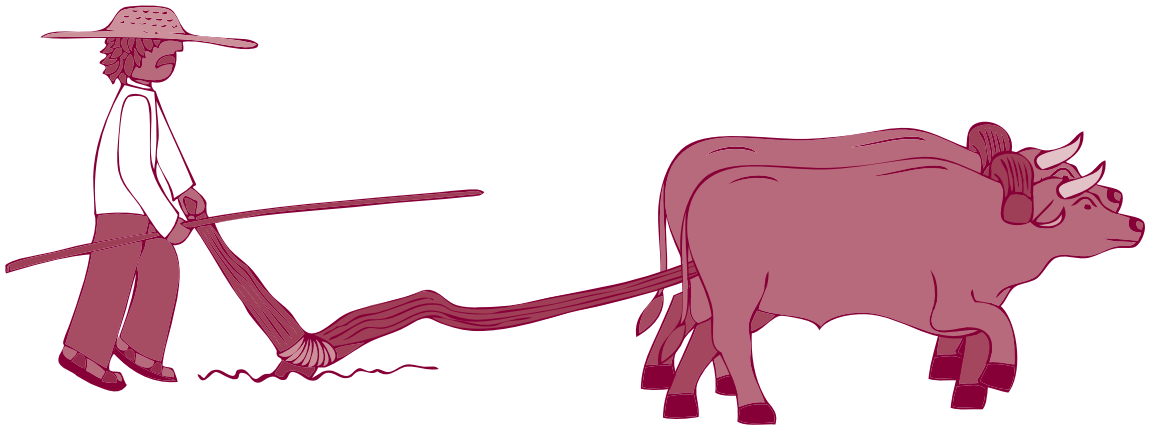
Aportamos una definición respecto al programa. Hacemos breves comentarios a cada uno de los pasos que conforman el programa general operativo. De igual forma, hacemos referencia a las leyes básicas en que las instituciones encargadas de implementar el PROCEDE, fundan su actuar.

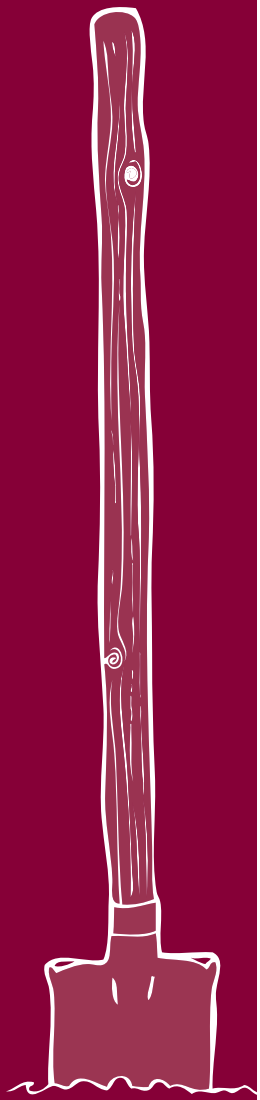
Dado que el PROCEDE se diseñó pensado en los Ejidos y no en las comunidades indígenas, consideramos pertinente abordar en este material algunas características que hacen diferencia entre comunidades y ejidos; sobre todo, las consecuencias que pueden surgir si el programa se ejecuta en su totalidad en comunidades indígenas. Dedicamos un apartado sobre el Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar.

Al final de este trabajo, encontrarás varias ideas que fueron planteadas a manera de conclusiones, y algunas recomendaciones mínimas que podrán ayudarte.

Ojalá que este material sea una herramienta que te ayude a tomar la mejor determinación para seguir prolongando la vida comunitaria.

Tequio Jurídico A.C.
Enero del 2009





I. Antecedentes del PROCEDE

La seguridad en la tenencia de la tierra es el corazón de la llamada "nueva reforma agraria" impulsada por el Banco Mundial como una "reforma agraria de mercado". Varios países la están poniendo en marcha para dar acceso a la tierra a los campesinos que la demandan o para garantizar la posesión de la tierra con la que ya cuentan como es el caso de México.

Entre sus conclusiones el Banco Mundial apunta "... en el margen, los ejidatarios tienen mayores restricciones para el crecimiento de la productividad que los empresarios privados"[1] , por ejemplo los ejidatarios pueden usar la tierra pero no pueden venderla a otros granjeros.

Las recomendaciones del Banco Mundial se orientaron a eliminar las diferencias entre la propiedad privada y la ejidal, con énfasis en la seguridad de la tenencia de la tierra y en la individualización de las funciones colectivas del ejido.

Las principales recomendaciones del Banco Mundial fueron:[2]

1. Dar a los ejidatarios títulos sobre sus parcelas independientemente de su tamaño.
2. Simplificar y clarificar los límites de la pequeña propiedad privada y su uso.
3. Eliminar las restricciones de los ejidatarios para la renta de sus parcelas y para contratar mano de obra.
4. Permitir a los ejidatarios vender sus tierras a otros miembros del ejido.
5. Mejorar el manejo de las tierras de uso común.
6. Otorgar el crédito directamente a los ejidatarios individuales sobre la base de su historial crediticio y no al ejido en su conjunto.
7. Proveer el crédito en efectivo y permitir a cada ejidatario decidir sobre los insumos a comprar y los cultivos a sembrar.

Para los diseñadores neoliberales de las políticas agrarias de México, el ejido era la principal causa de la crisis del campo. Desde su óptica, el mandato constitucional de reparto agrario había desgastado la

1 Heath John Richard, Enhancing the Contribution of Land Reform to Mexican Agricultural Development, World Bank, 1990.
2 *Ibid*. p. 12

seguridad y los derechos de la propiedad privada y además era un **desánimo** para la inversión, en tanto que los derechos de propiedad en el ejido también eran débiles.

El 7 de noviembre de 1991 como parte de un programa de modernización neoliberal del campo, el gobierno mexicano reformó la ley agraria con el propósito de permitir e inclusive promover la privatización de la tierra ejidal, anteriormente inalienable. La nueva ley agraria de 1992 buscó aumentar los incentivos a la inversión y mejorar el funcionamiento de los mercados de tierras y de trabajo en las áreas rurales. Entre sus cambios principales:[3]

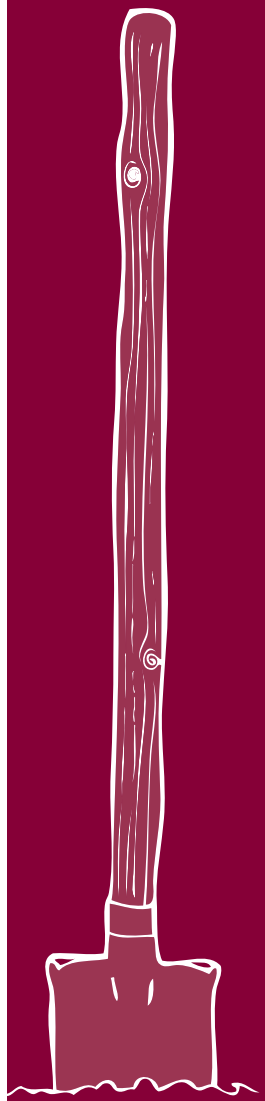
• Terminó con la obligación del gobierno de redistribuir tierras a favor de los campesinos que las demandaran.
• Los propietarios privados que inviertan en sus propiedades no correrían el riesgo de ser expropiados.

• Los ejidatarios/as o comuneros/as pueden obtener títulos o certificados individuales sobre sus parcelas si el ejido acepta participar en el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos **(PROCEDE)**.

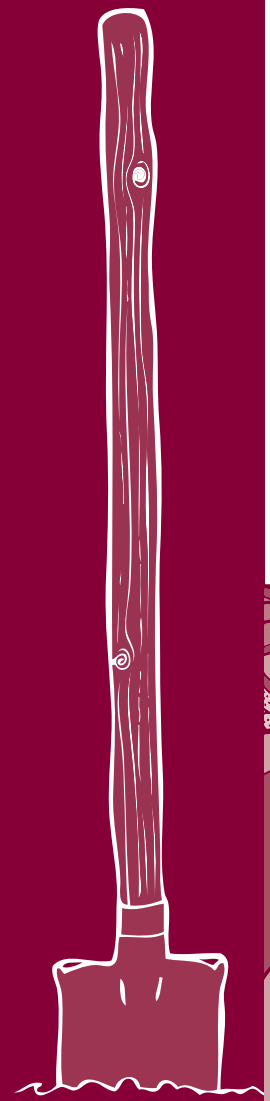
• Los ejidatarios que han certificado los límites de sus parcelas tienen el derecho legal de rentarlas, venderlas, contratar fuerza de trabajo, colocar su tierra como garantía para préstamos, pero la decisión de autorizar la venta de las tierras del ejido a personas externas debe ser aprobada por dos tercios de los votos de la asamblea general.[4]

• Las tierras utilizadas por los ejidatarios o comuneros de manera colectiva para pastoreo, recursos forestales, también pueden ser vendidas para implementar comercios si la mayoría de los ejidatarios así lo decide.

• Los ejidatarios no están más obligados a trabajar personalmente sus parcelas.



3 Cornelius W. y D. Mhyre, editors. The transformation of Rural México. Reforming the Ejido Sector. University of Califonia, San Diego, Center for US- Mexican Studies. 1998. p 2-4
4 Para tomar la decisión de privatizar la tierra, es necesario Quórum de 75%, pero, este número se reduce al 50% si se lleva a segunda o tercera convocatoria de asamblea. Una vez conseguido el quórum legal, sólo se requiere del 50 por ciento más uno para permitir la privatización entre los miembros del ejido.

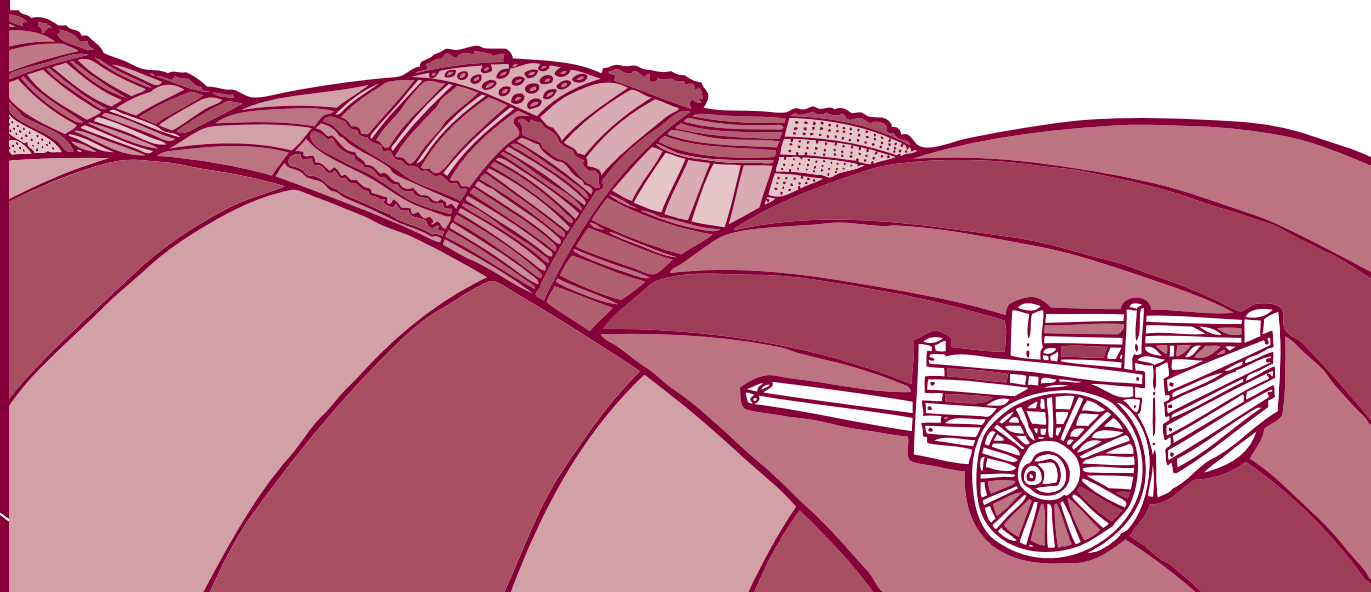


• Para prevenir la excesiva concentración o privatización de las tierras ejidales, el gobierno continuará reforzando los límites máximos legales del tamaño de las propiedades. La propiedad privada individual tiene un límite de 100 hectáreas de riego, o su equivalente en calidades menores de tierra. Ningún ejidatario individual puede adquirir más del 5 por ciento de la tierra de un ejido o comunidad. Los títulos de las sociedades mercantiles están limitados a 2,500 hectáreas de riego por compañía. Las sociedades mercantiles formadas para adquirir tierra ejidal privatizada deben tener al menos 25 miembros individuales. Las asociaciones en participación entre ejidos y firmas privadas no pueden poseer más tierra que el límite permitido para cada uno de sus miembros individuales.

• Los ejidatarios que no opten por la renta o venta de su tierra pueden entrar en asociaciones en participación con inversionistas externos (tanto individuales como compañías), o pueden formar asociaciones entre ellos para aumentar el tamaño de la unidad productiva y maximizar las economías de escala.

• La reforma al artículo 27 abrió el sector ejidal a la inversión extranjera directa.

Para sus críticos, las reformas eran innecesarias, se enfocaron en temas erróneos y podían conducir a la desaparición del ejido con un daño irreparable a la estructura social en el campo.

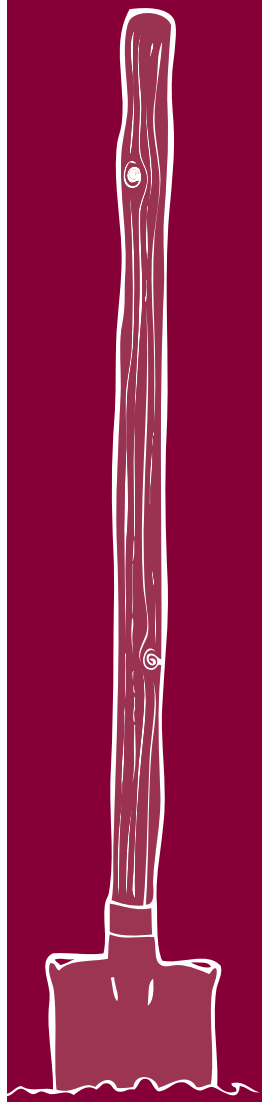


Las reformas polarizarían aún más el campo mexicano en el que coexiste un sistema de agricultura de dos modos: un campo empresarial, moderno y competitivo en el mercado internacional, y otro campesino e indígena, atrasado de subsistencia y sumergido en la pobreza extrema.

Las reformas al artículo 27 constitucional marcaron el fin de la distribución agraria, abrieron la puerta a la privatización de los ejidos y las comunidades y a la apropiación del territorio nacional por las corporaciones mercantiles nacionales e internacionales.

La reforma al artículo 27 fue seguida por un programa - **PROCEDE** - que permite la regularización de la tenencia de la tierra y define derechos de propiedad claros en los ejidos y comunidades agrarias para millones de campesinos, además de dotarlos de títulos de propiedad sobre esos derechos.

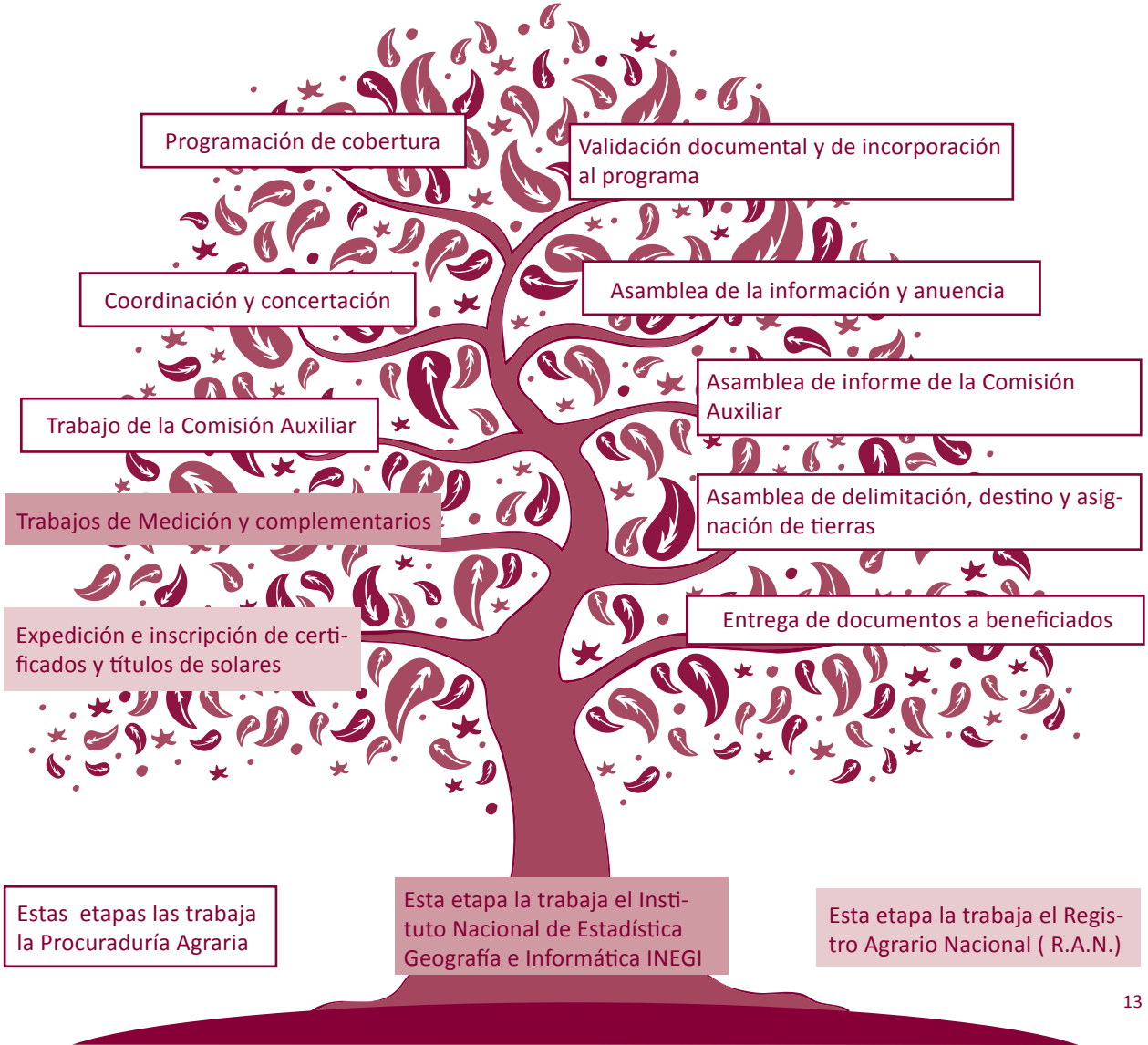
El PROCEDE creo nuevos conflictos y reavivó una serie de disputas añejas, pues la certificación definiría los límites de las comunidades y ejidos y los derechos de cada ejidatario o comunero dentro del núcleo agrario.



II. ¿Cómo definimos el PROCEDE?

El PROCEDE se diseño en el marco de las recomendaciones que el Banco Mundial hizo al gobierno mexicano; la firma del Tratado de Libre Comercio y las Reformas al artículo 27 constitucional, abriendo las puertas para que las empresas nacionales y extranjeras compren y vendan las mejores tierras de los pueblos.
El PROCEDE fue diseñado para los ejidos pero no para las comunidades indígenas.

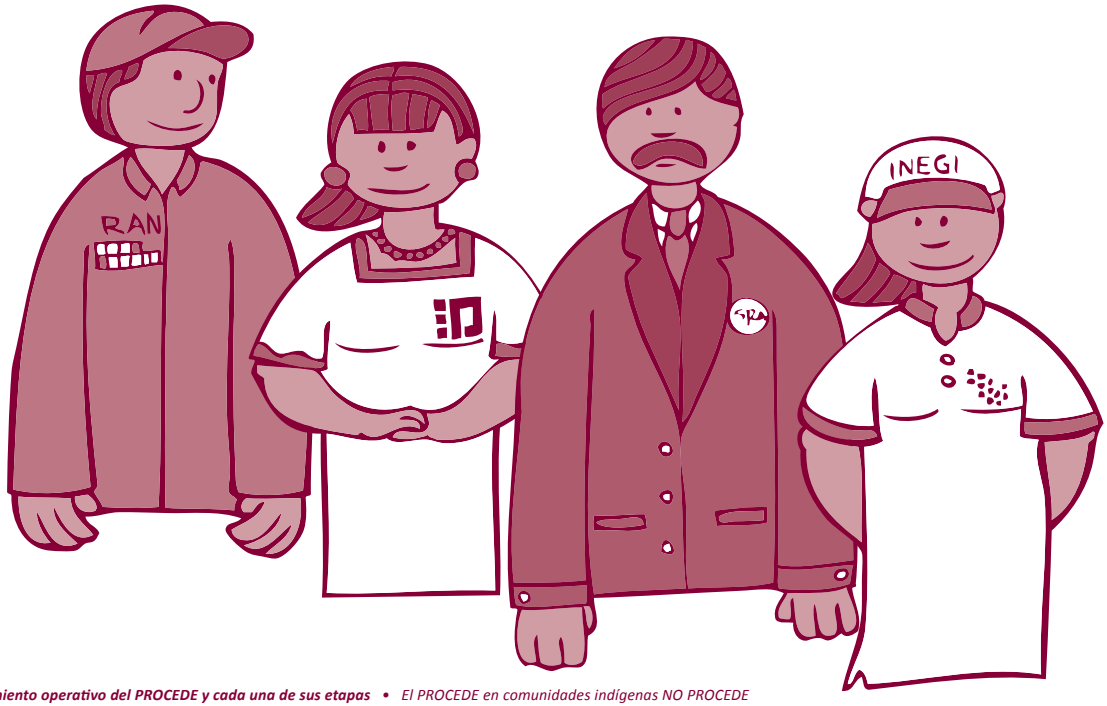
III. El procedimiento operativo general del PROCEDE y cada una de sus etapas



El Gobierno Federal dice que el Procedimiento General Operativo del **PROCEDE**, comprende un conjunto de actividades que deben llevarse a cabo para la certificación de los derechos ejidales y la titulación de solares en los núcleos de población ejidal.

Precisa en los diferentes ámbitos de operación y en cada etapa, las actividades que tienen que realizar la Secretaría de la Reforma Agraria **(SRA)**, la Procuraduría Agraria **(PA)** el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática **(INEGI)** y el Registro Agrario Nacional **(RAN)**.

El Procedimiento General Operativo del **PROCEDE**, básicamente está estructurado en 10 PASOS; 3 de ellos son previos a la presencia de las instituciones en los núcleos ejidales, otros 5 pasos se desarrollan al interior de los ejidos y 2 últimos que corresponden a la formalización de los actos y acuerdos de la Asamblea, certificación, inscripción y finalmente, la entrega de certificados y títulos a los sujetos de derecho.



IV. ¿En qué consiste cada una de las etapas y su problemática?

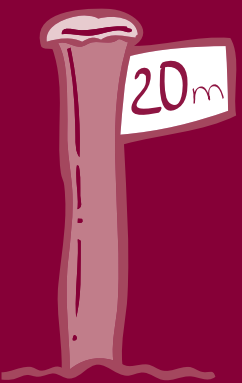
Para el gobierno, el propósito fundamental de la certificación es el de lograr una mayor eficiencia en el control y certeza de la tenencia de la tierra y la seguridad documental (Art.148, Ley Agraria), aspectos que se consideran esenciales para celebrar libremente **contratos de asociación, transmisión, renta, aparcería o mediería, así como para obtener el dominio pleno y la privatización, previa autorización de la asamblea de ejidatarios.** Los títulos de solares urbanos, por ser propiedad privada, están sujetos a las disposiciones de los estados y municipios en materia de impuestos y contribuciones. A continuación se explican cada una de las etapas del procedimiento operativo del procede según el gobierno.

Paso uno: Programación de cobertura.

En esta etapa se reunían los comités estatales de la Secretaria de la Reforma Agraria, Procuraduría Agraria, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, Registro Agrario Nacional para planear y ver la capacidad con que cuenta cada institución (dinero, recursos humanos, infraestructura, tiempos, etc.) para la implementación del programa.

Paso dos: Validación documental y de incorporación al programa.

La Secretaria de la Reforma Agraria hacía entrega de las Carpetas Básicas que amparan las acciones agrarias que integran al núcleo ejidal. La Procuraduría Agraria elaboraba el diagnóstico ejidal que permite identificar los principales problemas existentes en el núcleo agrario[5] , para determinar si es posible llevar adelante la certificación de derechos. En particular, se debe constatar que no exista rezago agrario[6] , se debe analizar la distribución de la tierra al interior del ejido o comunidad, ver los problemas de límites o conflictos internos graves que impidan la regularización del núcleo ejidal.



Paso tres: Coordinación y concertación.

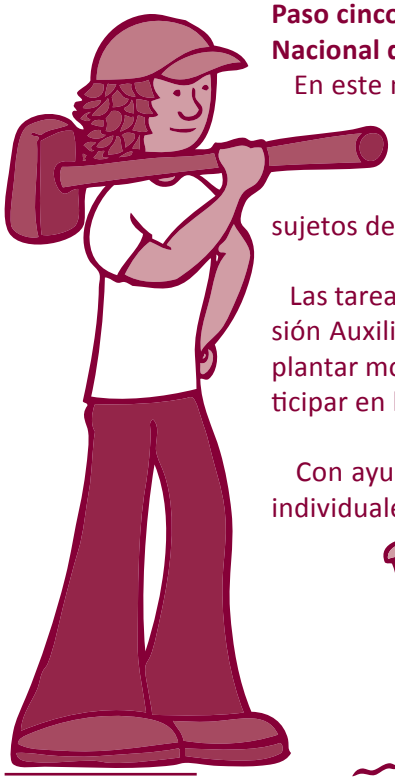
Si se consideraba que la comunidad o ejido era viable, la Procuraduría Agraria trataba de convencer al Comisariado de Bienes Comunales y al Consejo de Vigilancia para que le entren al programa, es decir, "sensibilizaban" primero a las autoridades, para que enseguida emitieran una convocatoria para efectuar la Asamblea de Información y Anuencia.

5 Núcleo agrario o de población se refiere a núcleos de pobladores rurales que tienen patrimonio propio y que están reconocidos por la Ley Agraria en su Art.9.

6 Ejidos en rezago agrario son aquellos que a pesar de habérseles otorgado la dotación de tierras por parte del Estado, la entrega de tierras no se ha hecho efectiva por resultado de problemas legales no resueltos.

Paso cuatro: Asamblea de información y anuencia.

La Procuraduría Agraria en una asamblea general explicaba la naturaleza, objetivos y las características del PROCEDE. Su objetivo era convencer para que la comunidad o el ejido entraran al programa. Si la asamblea general aceptaba el programa, se levantaba el acta respectiva, se hacía la solicitud al RAN; además, la comunidad nombraba una comisión auxiliar de ejidatarios o comuneros para participar en los trabajos y recorridos para definir los límites de sus ejidos, obtener la conformidad de sus vecinos colindantes, delimitar las áreas internas, definir la ubicación y límites de sus parcelas y elaborar el padrón de los sujetos de derecho de cada núcleo.

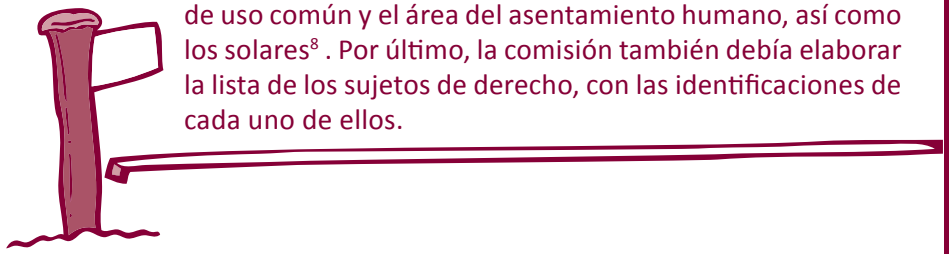


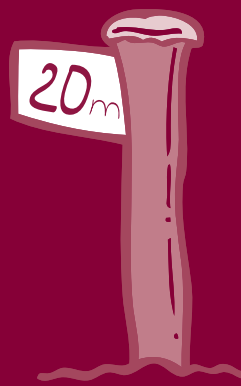
Paso cinco: Trabajos de la Comisión Auxiliar, Procuraduría Agraria y el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

En este momento la Comisión Auxiliar, la PA y el INEGI, delimitaban de conformidad con los colindantes sus linderos, elaboraban un croquis de las tierras al interior del ejido, levantaban las constancias de conformidad de colindantes e integraban los expedientes individuales de los sujetos de derecho.

Las tareas que requerían de mayor tiempo son las que correspondían a la Comisión Auxiliar. Entre otras, debían realizar los recorridos de los linderos externos, plantar mojoneras[7] , obtener la conformidad por escrito de los colindantes y participar en la elaboración del croquis "a mano alzada" provisional.

Con ayuda de los demás miembros del núcleo debían delimitarse las parcelas individuales de los ejidatarios, las parcelas de destino específico o social, el área de uso común y el área del asentamiento humano, así como los solares[8] . Por último, la comisión también debía elaborar la lista de los sujetos de derecho, con las identificaciones de cada uno de ellos.





7 Estacas o señales divisorias de los predios
8 Terrenos para casa-habitación. El mercado de tierras en México

Paso seis: Asamblea de informe de la comisión auxiliar.

En una asamblea general la Comisión Auxiliar, PA e INEGI, presentan para su aprobación: el croquis que define la delimitación de las tierras, las constancias de conformidad de linderos, la lista de posibles sujetos de derecho y se informa sobre el avance en la integración de los expedientes individuales.

Paso siete: Trabajos de medición y generación de productos cartográficos.

Una vez aprobados por la Asamblea los trabajos de delimitación de las tierras al interior del ejido, el INEGI llevaba a cabo los trabajos de medición y el levantamiento de cédulas de información de las diferentes áreas: uso común, asentamiento humano, zona parcelada, parcelas y solares.

Los datos de medición eran procesados, validados y se editaban e imprimían los productos cartográficos de las mediciones realizadas.

Paso ocho: Asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras.

Concluidos los trabajos de medición, la generación de productos cartográficos y la integración de los expedientes individuales, los planos resultantes del **PROCEDE** se exhibían durante un termino de 8 a 15 días previos a la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras.

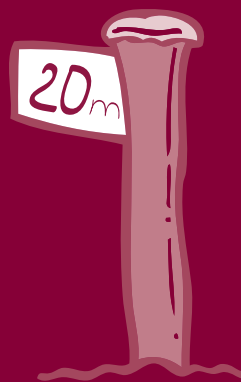
Con la presencia de un Fedatario Público y con un quórum mínimo del 75% más uno, los integrantes del núcleo ejidal o comunal aprobaban, la relación de sujetos de derecho, planos del ejido, asignación de derechos sobre las tierras de uso común y de parcelas, reconocimiento o asignación de solares.

Paso nueve: Inscripción de actas, planos y expedición de certificados y títulos.

La PA entregaba el expediente final al RAN para su calificación, registro e inscripción de los acuerdos de asamblea y planos.De proceder, se expedían los certificados y títulos, previa inscripción de éstos últimos en el Registro Público de la Propiedad.

Paso diez: Entrega de documentos a beneficiados.

La culminación de los trabajos del **PROCEDE** se daba cuando el Registro Agrario Nacional, previa identificación de los interesados, hacía entrega a integrantes de los núcleos ejidales de sus respectivos certificados o títulos que amparan sus derechos sobre las tierras del ejido.



V. Crítica al procedimiento general operativo

A pesar que el procedimiento general operativo establecía las tareas que debían asumir cada una de las instituciones, en la ejecución del PROCEDE, hay testimonios de campesinos que dicen lo contrario[9]. La Procuraduría Agraria obligaba a las comunidades indígenas a aceptar el programa a pesar de ser voluntario.

El programa se planteaba con la intención de "dar seguridad y certeza jurídica a la tenencia de la tierra", sin embargo, en aquellos ejidos o comunidades que tenían conflictos por límites de tierras fuertes, el programa no se implementaba, es decir, eran consideradas como comunidades o ejidos no viables.

En la asamblea de información y anuencia el procedimiento establecía que la asamblea debía integrarse con ***cincuenta por ciento más uno*** de los ejidatarios o comuneros, o sea, **una asamblea simple**. En una asamblea como ésta, era más fácil convencer a los comuneros o ejidatarios. Es necesario que la decisión de aceptar o rechazar el programa se tome en una **asamblea calificada**, es decir, con la presencia de las **dos terceras partes** de los asambleístas, porque está de por medio el territorio de la comunidad en donde todos son propietarios.

En su artículo 22, la ley agraria otorga a la asamblea la calidad de órgano supremo del ejido o la comunidad, por lo tanto, es la asamblea quién tiene que decidir en última instancia la forma de distribuir la tierra al interior del ejido o comunidad.

Con la implementación del PROCEDE, se realizó por *última vez* la actualización de los padrones de ejidatarios o comuneros. Esto es así porque una vez delimitadas y otorgadas las tierras a las personas, significa que ya no existirán tierras para las futuras generaciones, por lo consiguiente no habrá más actualización del padrón de comuneros o ejidatarios. La vía para que las nuevas generaciones tengan derecho sobre la tierra, es a través de la sucesión de derechos.

9 Comuneros de San José Chiltepec, San Miguel Chongos, Santa Lucia Mecaltepec y Santa Maria Candelaria coinciden en que los visitadores de la Procuraduría Agraria, los están obligando a que le entren al programa, por que es gratuito, después será pagado; además, si no le entran no se verán beneficiados con los programas federales.

VI. Marco Jurídico en que el gobierno y sus instituciones fundamentaban la implementación del PROCEDE

En la ejecución del PROCEDE intervenían:

1. La Secretaría de la Reforma Agraria (**SRA**).
2. La Procuraduría Agraria (**PA**).
3. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (**INEGI**).
4. El Registro Agrario Nacional (**RAN**).
5. Los Gobiernos de los Estados y los Ayuntamientos.
6. Los fedatarios o notarios públicos.

El **PROCEDE** se fundamentaba en las siguientes leyes:

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículo 27 Constitucional Fracción VII*[10] .
- *Ley Agraria, en su Título Tercero, Capítulo segundo*[11].
- *Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos*[12].
- *Normas Técnicas para la Localización, Deslinde y Fraccionamiento de las Zonas de Urbanización de Ejidos y Comunidades, de su Ampliación y de sus Reservas de Crecimiento.*

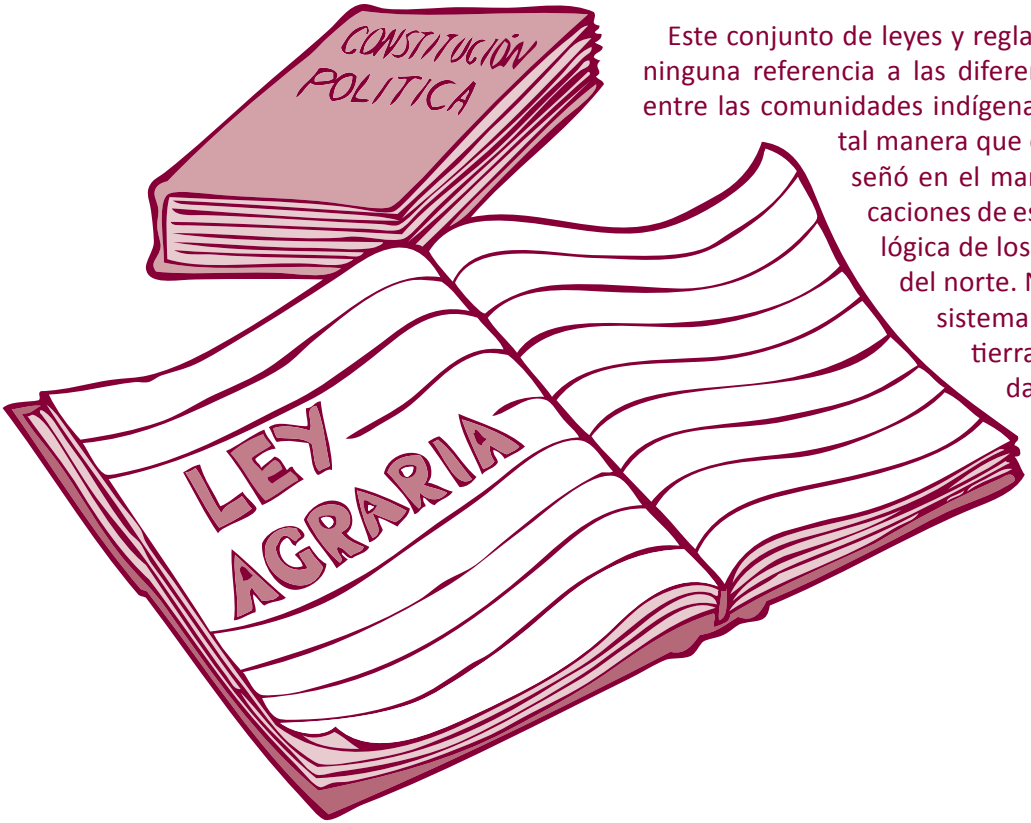
En términos generales estas leyes establecen:

- Reconocen la Personalidad Jurídica de los ejidos y comunidades (derechos y obligaciones).
- Confiere protección a las Tierras de Asentamiento Humano.
- Determinan los procedimientos para asociarse entre si y transmitir derechos parcelarios.
- Reconoce la Propiedad Social (de Comunidades y Ejidos).
- Reconocen la Pequeña Propiedad Agrícola, Ganadera y Forestal.
- Se abre la posibilidad para vender tierras a sociedades mercantiles.

10 Artículo reformado mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación (D. O. F.) el 6 y 28 de enero de 1992; expedidos por Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el 3 y 27 de enero de 1992.
11 Nueva Ley Agraria publicada en el Diario Oficial de la Federación (D. O. F.) de fecha 26 de febrero de 1992.
12 Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación (D. O. F.) el 05 de enero de 1993.

• Abre las puertas para la desincorporación de las tierras ejidales a propiedad individual.
• Abre la puerta para que los ejidatarios o comuneros adquieran el DOMINIO PLENO sobre sus parcelas y en consecuencia la puedan vender, regalar, ceder, rentar, alquilar, etc.
• Hacen mayor referencia a los ejidos y no a las comunidades indígenas.

En conclusión, todas estas leyes emitidas por el gobierno mexicano, después de la firma del Tratado de Libre Comercio y las reformas al artículo 27 de la Constitución Federal, obedecen a las recomendaciones del Banco Mundial tal como hicimos referencia al inicio del presente trabajo.



Este conjunto de leyes y reglamentos no hacen ninguna referencia a las diferencias que existen entre las comunidades indígenas y los ejidos, de tal manera que el PROCEDE se diseñó en el marco de las modificaciones de estas leyes y bajo la lógica de los ejidos mexicanos del norte. No pensaron en el sistema de tenencia de la tierra de las comunidades indígenas del centro y sur de nuestro país.

VII. Semejanzas y diferencias entre ejidos y comunidades indígenas

Semejanzas:

- Tienen personalidad jurídica.
- Tienen tierras de Asentamiento Humano, Uso Común, y Tierras Parceladas.
- Tienen órganos de representación.
- Constituyen asambleas.
- Son regulados por la Ley Agraria.
- Se reglamentan por el artículo 27 de la Constitución Federal.
- Tienen una forma especial de organización interna.

Diferencias:

De los Ejidos

1. Nacieron como una unidad de dotación.
2. Pueden o no estar en posesión.
3. Pueden tener o no anexos.
4. La explotación de sus tierras es por lo general individual.
5. Se rigen internamente por el reglamento interno ejidal.
6. Sus tierras son fáciles de embargar.
7. No tienen protección especial.
8. Pueden o no tener presencia indígena.
9. Es una organización diseñada por el estado.
10. La propiedad de sus tierras son más individuales que colectivas.
11. Reconocen al Comisariado de Bienes Ejidales y al Consejo de Vigilancia como órganos de representación.
12. El arraigo cultural con relación a la tierra es más escaso. Ven a la tierra como mercancía, sobre todo en aquellos con mayor presencia mestiza.
13. La calidad de ejidatario, avecindado, posesionario es más remarcado.
14. Los ejidos, por su modelo de organización tienden con mayor facilidad a privatizarse.

De las Comunidades

1. Se les reconoció, tituló o restituyó su posesión inmemorial.
2. Siempre deben estar en posesión de sus tierras.
3. La mayoría tienen anexos.
4. La forma de explotación y propiedad de la tierra es comunal.
5. Se rigen por un Estatuto Comunal.
6. Las tierras comunales son imprescriptibles, inalienables, inembargables y no enajenables.
7. Tienen protección especial establecida en el convenio 169 de la OIT y la Constitución Federal.
8. Existe en su interior una diversidad y presencia indígena.
9. Posen un sistema propio de distribución de la tierra en su interior, así reconocida por su asamblea.
10. Existe un arraigo cultural entre ser humano y tierra. Se ve a la tierra como madre.
11. Reconocen al Comisariado de Bienes Comunales y al Consejo de Vigilancia como autoridades.
12. En la vida interna todos y todas se asumen miembros de la comunidad, siempre que cumplan con las obligaciones impuestas por la asamblea. Todos deben trabajar la tierra.

Los diseñadores del PROCEDE pensaron en el ejido como la forma única de organización agraria en México. No pensaron en la diversidad que tienen las comunidades indígenas del país en la propiedad colectiva de la tierra. Posiblemente el PROCEDE convino para unos ejidos, porque su forma de organización es así, así se han organizado internamente.

Para otros ejidos con presencia indígena[13] , no fue fácil implementar el PROCEDE, menos en las comunidades indígenas con fuertes vínculos entre los seres humanos con la tierra. Las comunidades indígenas agrarias[14] tienen un modo propio de poseer, cuidar y distribuirse la tierra diferente al de los ejidos. Esta forma de organización se ve alterada con la imposición del PROCEDE.

13 Es el caso del Ejido San Lucas Atoyaquillo, Santiago Ixtayutla, Jamiltepec, Oaxaca.
14 En el estado de Oaxaca existen un total de 1600 núcleos agrarios con propiedad social, de ellos son ejidos un total de 818 y 782 son comunidades agrarias.

VIII. El PROCEDE en comunidades indígenas no procede

La implementación del procede tanto en las comunidades indígenas como en los ejidos, implicaba lo siguiente:

- Medir la periferia de la superficie de tierra de la comunidad o ejido y otorgar al final un nuevo plano.
- Ubicar las parcelas al interior del ejido o comunidad, medirlo y entregar un certificado de derechos parcelarios.
- Ubicar la tierra de uso común y otorgar un certificado de derechos comunes.
- Ubicar los solares y otorgar el título correspondiente.

La implementación completa del PROCEDE en varias comunidades indígenas trajo varios problemas, veamos cuales.

Primero: Hay que decir que existen varias comunidades agrarias con el cien por ciento de presencia indígena, además, con su carpeta básica debidamente integrada y sin conflictos por límites[15]. En este caso, nos preguntamos: ¿Es esencialmente necesario que las comunidades entren al PROCEDE?, si estas ya tienen certeza jurídica sobre sus tierras que les han reconocido. Creemos que no, no existe la necesidad de duplicar la documentación para las comunidades indígenas, no hay razón suficiente para decir que las comunidades requieren tener certeza jurídica en la tenencia de su tierra, por que ya la tienen.

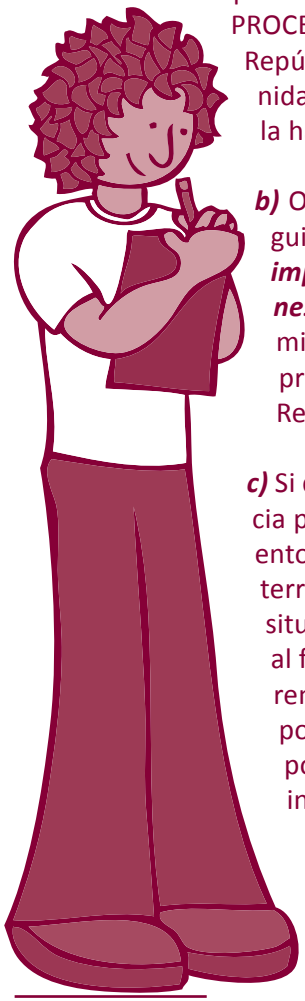
a) En la medición de la periferia de la superficie de tierras de la comunidad, se utilizaron aparatos geodésicos con mayor precisión a las utilizadas por los ingenieros al momento de ejecutar las Resoluciones Presidenciales[16]. Este cambio de infraestructura y nuevas mediciones ocasionaron dos cuestiones:

Que después de medir la superficie obtuvieron como resultado UNA SUPERFICIE MAYOR a la reconocida en la Resolución Presidencial.
Que después de medir la superficie obtuvieron como resultado UNA SUPERFICIE MENOR a la reconocida en la Resolución Presidencial.

15 La Carpeta básica esta integrada por: Resolución Presidencial, actas de conformidad de linderos, acta de ejecución de la Resolución Presidencial, Plano definitivo. Son los documentos idóneos para probar que la comunidad es propietaria de las tierras que el gobierno le reconoció. "Con ello se acredita la personalidad jurídica de la comunidad".

16 Anteriormente utilizaban LOS TEODOLITOS para hacer las mediciones.

La pregunta es ¿Qué hacer en cada uno de estos casos?, si se tiene que expedir un nuevo plano o documentos con las medidas resultantes de esta nueva medición. En cualquier problema que se avecine en un futuro para la comunidad, ¿Cuál de ambos documentos haremos valer? ¿El expedido con el PROCEDE con una superficie mayor o menor? o ¿el expedido por el Presidente de la República? A estas dos cuestiones no le podemos llamar "certeza jurídica". La comunidad indígena que tenga debidamente integrada su carpeta básica, seguramente la hará valer.

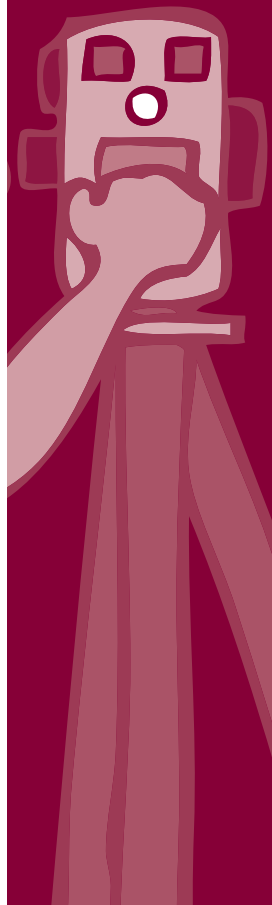


b) Otro aspecto que debemos reflexionar con las comunidades indígenas es lo siguiente. Desde nuestro punto de vista, ***las instituciones que intervienen en la implementación del PROCEDE, no están facultadas para echar abajo Resoluciones Presidenciales.*** El máximo órgano de Impartición de justicia que puede determinar esta situación es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante un procedimiento de inconformidad que reglamentaba la Antigua Ley Federal de la Reforma Agraria.

c) Si durante el recorrido, rectificación de linderos y mojoneras, resultó una diferencia por límites con la comunidad vecina, el PROCEDE, no se implementaba, porque entonces la comunidad se convertía en ***no viable.*** En consecuencia, se declaraba terreno en conflicto y se hacía del conocimiento al Tribunal Unitario Agrario. Esta situación tampoco se le puede llamar "certeza jurídica", pues no se le da atención al fondo del asunto. Al contrario, ni se le atendió con el programa, pero sí su diferencia con la comunidad vecina por la tierra, adquirió la categoría de conflicto y por consiguiente tendrá que defenderse ante el Tribunal Unitario Agrario correspondiente. Situaciones como esta se presentaron solamente en la llamada oferta institucional[17] en las comunidades indígenas.

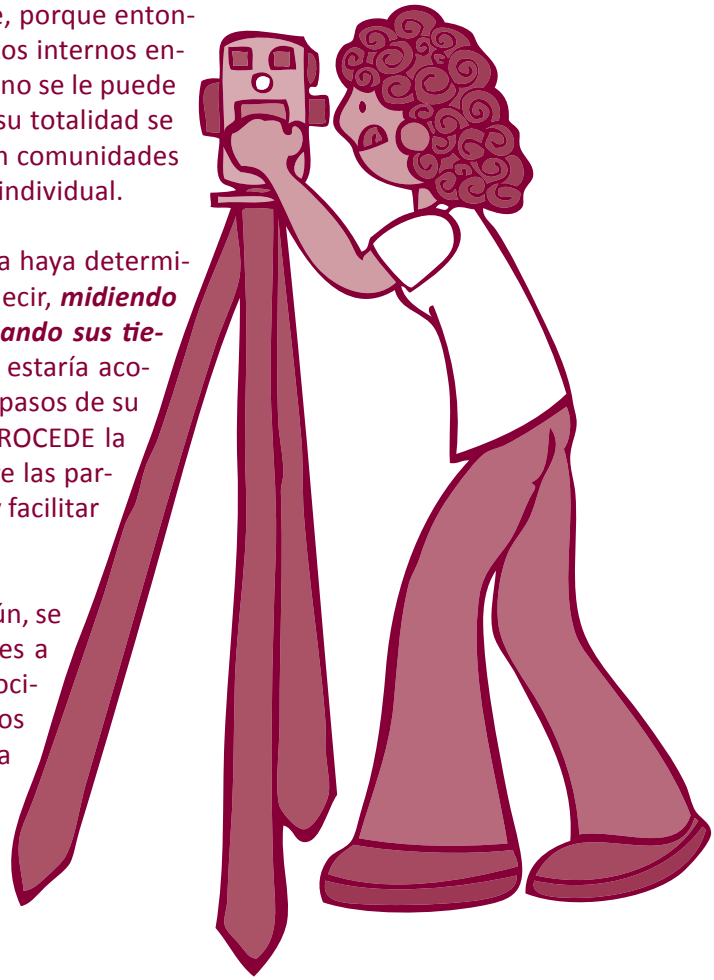
Segundo: Al medir y certificar las parcelas en comunidades indígenas resultaba una sucesión de problemas.

a) Es por todos conocidos que las comunidades indígenas tienen sus propias



17 La Procuraduría Agraria llama oferta institucional al hecho de medir únicamente la periferia de las tierras de las comunidades, la actualización del Censo General de comuneros, sin medir las parcelas, tierras de uso común y solares al interior del ejido.

formas de distribución de tierra al interior de la comunidad. No existe una parcelización formal. En muchas comunidades indígenas tampoco se extienden constancias de posesión. Los comuneros ejercen sus derechos agrarios conforme a la costumbre de la comunidad. La forma de distribución interna no les ha ocasionado problemas, a pesar de ser una distribución "desigual". En las comunidades indígenas, depende de las asambleas hacerlas más equitativas. En estos términos, el PROCEDE no puede parcelizarlos y entregar el certificado correspondiente, porque entonces se estarían desembocando muchos conflictos internos entre integrantes de la comunidad. Esta situación no se le puede llamar "certeza jurídica", porque las tierras en su totalidad se entiende que son de la comunidad, por eso son comunidades agrarias. La propiedad no es de personas en lo individual.

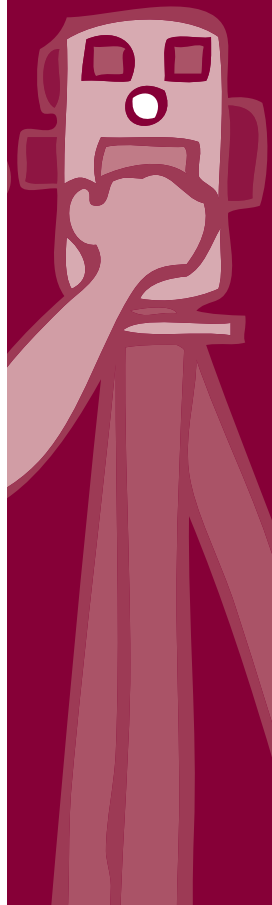


b) En el supuesto, que una comunidad indígena haya determinado entrarle al PROCEDE en su totalidad, es decir, ***midiendo su periferia, certificando sus parcelas, certificando sus tierras de uso común y titulando sus solares;*** se estaría acomodando a un paso de su privatización y a dos pasos de su desaparición como comunidad. Después del PROCEDE la asamblea puede otorgar el dominio pleno sobre las parcelas o solicitar su conversión al sistema ejidal y facilitar su venta.

Tercero: En la ubicación de la tierra de uso común, se le extendió un certificado de derechos comunes a los comuneros y comuneras legalmente reconocidos. En ese certificado, se otorgó a los comuneros un derecho sobre una parte proporcional de la tierra de uso común. En otro sentido, la tierra de uso común ya fue repartida entre los comuneros. Esto significa que otro/as – que no sean comuneros- ya no podrán tener derecho sobre esa tierra que ha sido designada. En con-

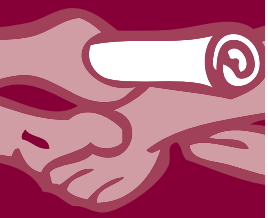
secuencia ya no se podrá actualizar el padrón de comuneros como la hacían antes.

Cuarto: La entrega de ***título*** sobre el solar. Esto significa que los comuneros o no comuneros adquieren el dominio pleno directo sobre su solar. Estas tierras dejan de ser ejidales o comunales. Ya no se van a regir por la Ley Agraria sino por el Código Civil. Esta misma suerte correrán las tierras parceladas si la asamblea otorga el dominio pleno. En otras palabras el PROCEDE busca desaparecer las formas propias de organización de las comunidades indígenas.



IX. Dominio pleno sobre la parcela y títulos de propiedad sobre los solares

El dominio pleno sobre la parcela y la titulación de los solares son las opciones más novedosas de la legislación vigente para "atender" a las comunidades indígenas. Tener el dominio pleno significa, tener la propiedad sobre la parcela y el solar. Ser propietario de la parcela significa que puedes venderla, cederla, regalarla, donarla, rentarla, sin pedirle autorización a la asamblea, es decir puedes disponer de ella.



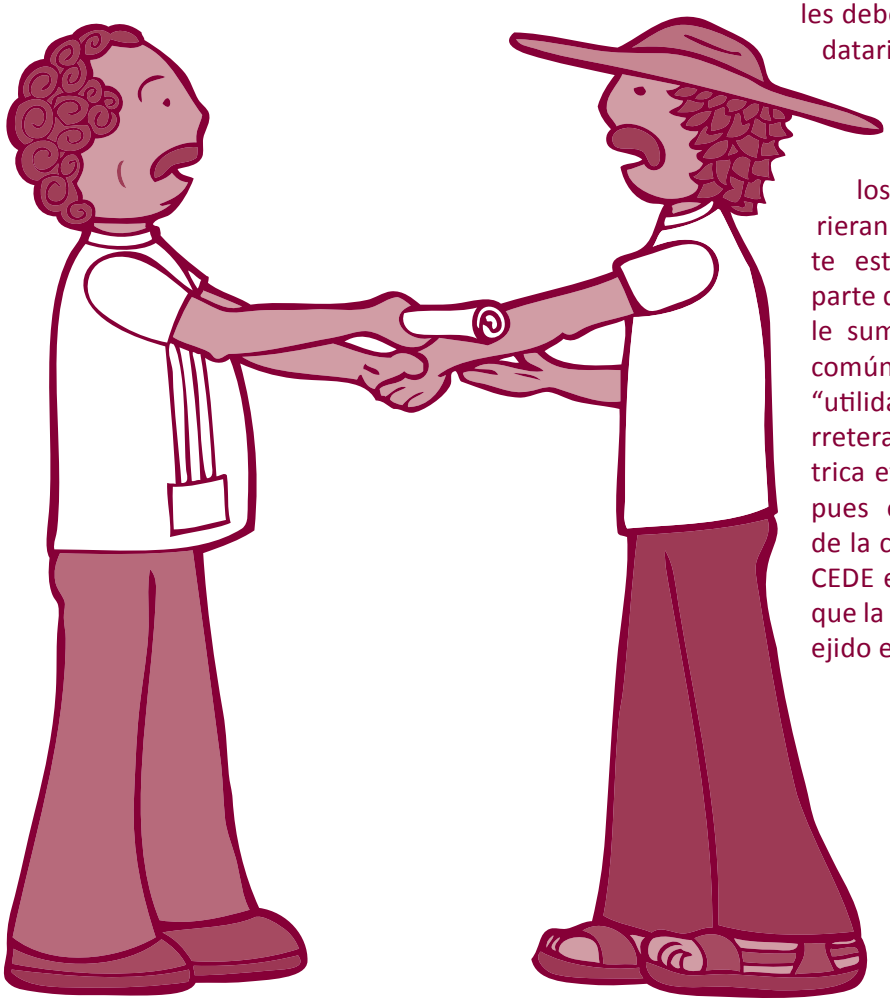
Para adoptar el **dominio pleno**, los ejidatarios o comuneros tienen que lograr el acuerdo correspondiente a través de la asamblea. Una vez sancionado el acuerdo por la asamblea, los ejidatarios interesados pueden — **en el momento que lo decidan** — asumir el dominio pleno sobre sus parcelas. Este consiste esencialmente en **sustituir** el certificado de derechos agrarios ejidal o comunal por un título de propiedad que constituye a ese predio en propiedad privada. El procedimiento para sustanciar el dominio pleno consiste en solicitar al Registro Agrario Nacional:

1. Dar de baja la inscripción de sus certificados parcelarios.
2. Expedir el título de propiedad respectivo.
3. Inscribirlo en el Registro Público de la Propiedad de la localidad y
4. Realizar el pago de impuesto correspondiente.

A partir de la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional, las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común (Código Civil). Es decir, cualquier problema que se suscite por las parcelas ya no tendrá competencia para conocerlos el Comisariado de Bienes Comunales, ni los Tribunales Agrarios, sino los Jueces Civiles.

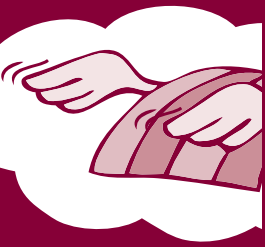
La adopción del dominio pleno sobre las parcelas no implica cambio alguno en la naturaleza jurídica de las demás tierras ejidales (de asentamiento humano, uso común y otras parcelas), ni alteración del régimen legal. Pero sí atenta a la cohesión y organización interna del ejido o comunidad indígena, por que la individualiza, la divide, la fragmenta y la debilita. Esto no puede llamarse "certeza jurídica."

El ejidatario que tenga tierras en dominio pleno y decida vender alguna parcela, seguirá siendo miembro del núcleo de población agrario, y sólo pierde esa condición cuando no conserva derechos sobre otra parcela ejidal o sobre tierras de uso común. De ser así, el Comisariado ejidal o de bienes comunales debe notificar la separación del ejidatario al Registro Agrario Nacional[18].



Es importante detenerse y pensar en lo siguiente, si todos los comuneros o ejidatarios adquirieran el dominio pleno, prácticamente estaremos individualizando gran parte de la comunidad. Si a lo anterior le sumamos, que las tierras de uso común se pueden ceder por causa de "utilidad pública" como una supercarretera, aeropuerto, presa, hidroeléctrica etc., y no se diga de los solares, pues estos, salen automáticamente de la comunidad si aceptaron el PROCEDE en su totalidad. Esto no es más que la desaparición de la comunidad o ejido en términos legales.

18 Cfr. Art. 83 de la Ley Agraria, 1992.



X. Repercusiones en la estructura de la organización ejidal

• Se reduce la capacidad jurídica del comisariado ejidal o de bienes comunales para representar y contratar con terceros a nombre del ejido y, sobre todo, en el ámbito del crédito y la comercialización; por el hecho de adquirir el dominio pleno sobre su parcela y solar.

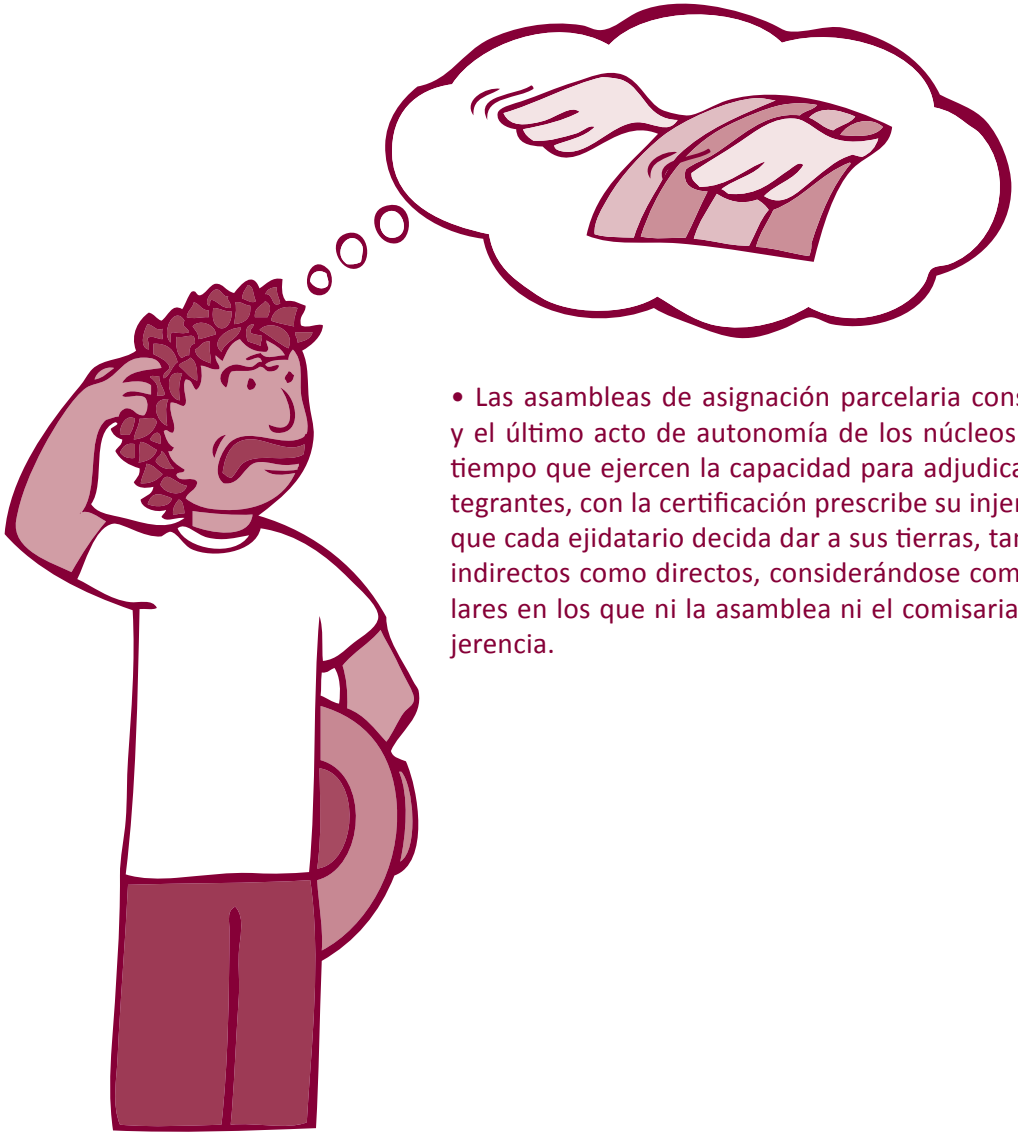
• El ejido pierde dos puntos de unión fundamentales. Por un lado, la búsqueda de recursos económicos y por el otro, la regulación de la tenencia de la tierra parcelada, quedando solamente el de la regulación de las tierras comunales.

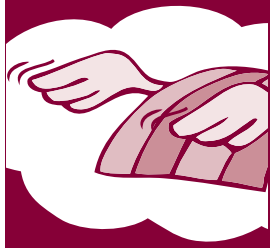
• En el extremo, una organización ejidal puede darse por terminada en el momento que la asamblea lo determine, previo dictamen de la Procuraduría Agraria, asignándose entonces las tierras en dominio pleno (Artículos 23 y 29 de la Ley Agraria) o, por el camino inverso, es decir, al adoptarse el dominio pleno por la totalidad de los integrantes y promover de esta manera la disolución del ejido.

• En los ejidos en los que se ha adoptado el dominio pleno es posible pensar que esa decisión constituye un primer paso favorable al debilitamiento de la capacidad de gestoría de los órganos de representación y decisión ejidales. Este debilitamiento de la capacidad de gestoría, que antes ejercían las autoridades ejidales, principalmente para tener acceso a los programas económicos asignados por el gobierno para el sector rural, se ven aún más afectados por las estrategias y mecanismos de los programas económicos actuales del Estado, que tienden a tratar de manera directa con “el productor” o con grupos de producción.

• En otras palabras, el dominio pleno conduce al debilitamiento de los ejidos y comunidades como instancias de participación y negociación social para su desarrollo.
• La legislación agraria actual ha incrementado notablemente[19] la creación de organizaciones económicas grupales que, anteriormente, sujetaban su existencia y funcionamiento al ejido, entendido como colectivo.

19 Hasta 1991, de acuerdo con el RAN se registran 4,615 asociaciones de productores. Entre 1992 y 1997, el número de asociaciones, de nueva creación, ascendió a 10,907. Ver Sector Agrario, La Transformación Agraria Vol. II, cuadro 40, p. 181.



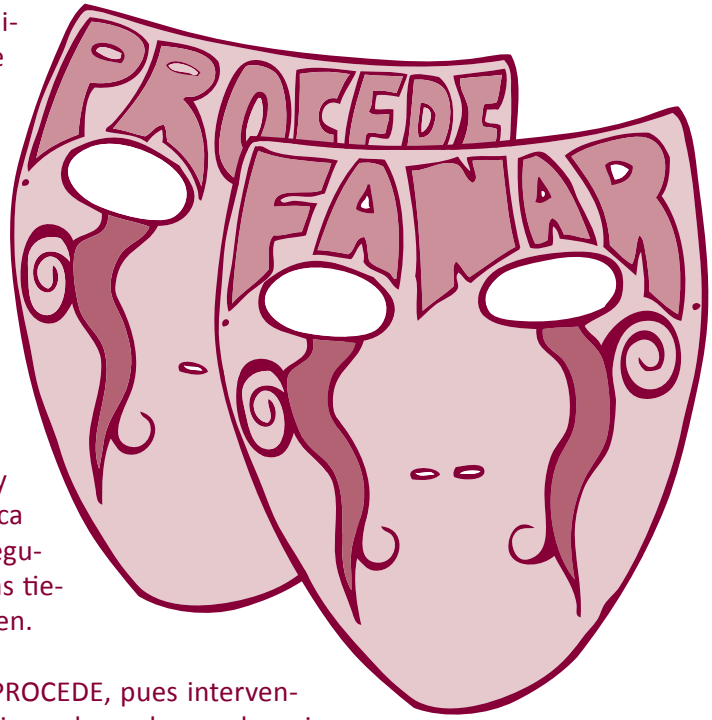


• Las asambleas de asignación parcelaria constituyen el primero y el último acto de autonomía de los núcleos ejidales. Al mismo tiempo que ejercen la capacidad para adjudicar la tierra a sus integrantes, con la certificación prescribe su injerencia en el destino que cada ejidatario decida dar a sus tierras, tanto en los derechos indirectos como directos, considerándose como actos de particulares en los que ni la asamblea ni el comisariado ejidal tienen injerencia.

XI. El PROCEDE y el FANAR el mismo disfraz

Después de 14 años, el gobierno federal declaró el cierre del PROCEDE, emitiendo el acuerdo por el que se declaró el cierre operativo del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de noviembre de 2006. Un promedio de 2,421 núcleos agrarios resistieron a la imposición de este programa.

No obstante la resistencia de las comunidades indígenas, el gobierno federal sigue implementando una nueva envestida para privatizar a las comunidades que no ingresaron al PROCEDE, creándose el Fondo de Atención para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR) que estará vigente hasta el 2012.



El 11 de junio del año 2007, el secretario de la Reforma Agraria Abelardo Escobar Prieto expidió los lineamientos de este fondo cuyo objetivo es apoyar el ordenamiento de la propiedad social de manera gratuita y voluntaria, proporcionando asesoría jurídica y asistencia técnica que permita otorgar seguridad jurídica y certeza documental sobre las tierras de los núcleos agrarios que así lo soliciten.

En otras palabras, es el seguimiento del PROCEDE, pues intervendrán las mismas autoridades, aplicarán las mismas leyes, buscan los mismos objetivos –*privatizar la tierra*-van a aplicar el mismo procedimiento y se van a enfocar a la comunidades y ejidos que no ingresaron al PROCEDE. La diferencia es el nombre, pues cambian el programa por un fondo.

XII. Recomendaciones a comunidades indígenas

El PROCEDE hoy FANAR es un programa voluntario, es decir, la última determinación para certificar o no sus tierras lo tiene la máxima autoridad, la asamblea, por ser la comunidad propietaria de sus tierras. (Art. 27 Fracción VII de la Constitución Federal y el Art. 23 de la Ley Agraria).

La comunidad es libre de escuchar diversas opiniones sobre el programa que le permita tomar la mejor determinación.

La Procuraduría Agraria es una Institución de carácter ***social*** que tiene la obligación de asesorar a las comunidades indígenas y no de imponer un programa.

La única facultada para quitarle el valor jurídico a una Resolución Presidencial es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Lo que nos ha mantenido por años a los indígenas es la tierra comunal, de nosotros depende que nuestros hijos sigan siendo comuneros.

Todos tenemos derecho a beneficiarnos de los diversos programas federales, por el hecho de ser mexicanos. Los recursos que se utilizan para la implementación de los programas son de los impuestos que pagamos.

Las determinaciones que tengan que ver con los árboles, tierras, aguas y otras riquezas de las comunidades indígenas, deben ser abordadas en asamblea general de los integrantes de las comunidades.

XIII. A manera de conclusiones

Las reflexiones anteriores nos llevan a concluir que la implementación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, ahora FANAR, en las comunidades indígenas y ejidos trae como consecuencia:

- *Desaparición de los ejidos y comunidades indígenas a largo plazo.*
- *Desincorporación de la propiedad social a la propiedad privada.*
- *La desaparición de la visión indígena con relación a la madre tierra y pérdida de la cultura propia. Se crearía una visión mercantilista, no solo de la tierra, sino de los recursos naturales de las comunidades que son su mayor riqueza.*
- *Abre las puertas al capital nacional y extranjero para explotar tierras y recursos de las comunidades, con la posibilidad que el campesino se quede sin ella porque su necesidad lo obliga a venderla. La tierra pasará a ser mercancía.*
- *Privatizar e individualizar las tierras de las comunidades indígenas.*
- *Pérdida de la identidad y el sistema organizativo interno.*

Las consecuencias de la certificación de parcelas ejidales o comunales se traduce en:

- *Se formaliza su individualización.*
- *Hay posibilidad de obtener el dominio pleno o autorización para venderla, rentarla, donarla o disponer de ella.*
- *Pone en riesgo la integridad de la comunidad.*
- *Puede perderse el régimen agrario.*

Las consecuencias de la Titulación de los solares se traduce en:

- *Pasa automáticamente al régimen de propiedad privada. "Hay certidumbre Individual".*
- *Se desprende jurídicamente de la comunidad.*
- *Se pagan los correspondientes impuestos.*
- *Se rigen por el derecho civil y no por el derecho agrario.*
- *El Comisariado de Bienes Comunales o Ejidales pierde dominio sobre ellos.*

Las consecuencias con relación a las tierras de uso común son las siguientes:

- *Se entregan certificados de derechos comunes.*
- *Los derechos comunes ahora se pueden transmitir: por herencia o se pueden ceder.*
- *Se puede transmitir a sociedades civiles o mercantiles.*

Las desventajas del PROCEDE son las siguientes:

- *Ya no hay actualización posterior del padrón de comuneros o ejidatarios.*
- *Hay riesgo de que los nuevos planos tengan como resultado un faltante o excedente de tierras.*
- *Vulnerabilidad ante los megaproyectos.*
- *Ante los nuevos documentos (planos) existe vulnerabilidad jurídica al momento de hacerlos valer en un problema jurídico.*
- *Riesgo que la Resolución Presidencial desaparezca.*

CRÉDITOS

Revisión de la tercera impresión.
Armando de la Cruz Cortés
Vereda de Trabajo Territorio Indígena y Relaciones Intercomunitarias.

Veredas de Trabajo de Tequio Jurídico A.C.

Territorio Indígena y Relaciones Intercomunitarias.
Armando de la Cruz Cortés

Derechos de las Mujeres Indígenas.
Fabiola Hernández Hernández

Autonomía Económica Regional.
Anja Barmeyer Grunke

Conservación y Desarrollo de Prácticas e Instancias Culturales Propias.
María de Lourdes Luna Gasca

Gestión y Buen Manejo de los Recursos.
José Luis Vial Cornú
Perla Jeanett Camacho Guzmán
Adriana Luna Gasca

Coordinación Colectiva de Veredas de Trabajo.
Fabiola Hernández Hernández
Jacob Crisóstomo Albino

Primera impresión.
Diciembre de 2005
Segunda impresión.
Enero de 2009
Tercera impresión.
Agosto de 2012

Tequio Jurídico A.C.
Díaz Ordaz Núm. 102 Int. Depto. 3
Colonia Centro
CP. 68000
Oaxaca de Juárez, Oax.
Tel: 01 (951) 514 75 06
Email: contacto@tequiojuridico.org
Página web: tequiojuridico.org