



**Maderas del Pueblo Sureste, A.C.**  
**Foro para el desarrollo sustentable A.C.**



Investigación y Sistematización: Miguel Angel García A.

# **13 Años Después el PROCEDE... procede?**

# Contenido

¿ Qué es el PROCEDE?	3
Su Historia	4
Cuáles son los requisitos legales para aceptar y aplicar el PROCEDE / PROCECOM	5
Las Etapas del PROCEDE	9
Sus Supuestos Propósitos	11
Su Situación Hoy	12

Investigación y Sistematización: Miguel Angel García A.

Diseño: Yunuen Arenas

## ¿Qué es el PROCEDE?

PROCEDE significa Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares. Es un Programa del Gobierno Federal, que coordina la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), con apoyo directo de la Procuraduría Agraria (PA). Participan también el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) en la medición de los terrenos, y el Registro Agrario Nacional (RAN) en el registro formal de los documentos y planos agrarios que se obtienen.

Se supone que, según el gobierno, el PROCEDE busca dar seguridad legal a los campesinos, entregándoles certificados parcelarios y de derechos sobre tierras de uso común de su ejido, así como títulos de los solares urbanos. Sin embargo, desde antes de la existencia del PROCEDE y de la nueva Ley Agraria, la mayoría de los ejidos y comunidades ya poseían sus carpetas básicas (Resolución Presidencial, Acta de Ejecución y deslinde y plano definitivo) que tenían y tienen todo el valor legal. Y a nivel de derechos agrarios individuales, ya desde hace mucho existía la Investigación de Usufructo Parcelario, la Depuración censal y la entrega de certificados de derechos agrarios, que tienen igual valor legal que los que el gobierno promete ahora con el PROCEDE.

Además del PROCEDE, existe también el PROCECOM, que es el Programa de Certificación de Derechos Comunales, y que el Gobierno Federal pretende aplicar de la misma forma que el PROCEDE cuando los pueblos tienen tenencia comunal y se manejan por bienes comunales.

# Su Historia

El PROCEDE inicia sus acciones a principios de 1993, como consecuencia directa de las reformas al Artículo 27° de nuestra Constitución, realizadas por el Presidente Carlos Salinas de Gortari, y establecidas en la nueva Ley Agraria que se publicó el 27 de febrero de 1992.

Estas reformas salinistas significaron para los campesinos:

- a) El fin de todo el reparto agrario, que se inició después de la Revolución de 1910 y que fue la bandera de lucha del General Emiliano Zapata.
- b) Levantar la prohibición legal que existía para que las tierras ejidales o comunales se puedan ahora vender, comprar, rentar, embargar o hipotecar y prescribir (es decir, titular de forma individual un terreno ajeno ocupado, luego de 5 años de posesión pacífica).
- c) Permitir y fomentar la participación en sociedades mercantiles, de los ejidos y comunidades que posean valiosos recursos naturales, “asociándose” con empresas ó con bancos, aportando los campesinos sus tierras o sus bosques y montañas, los cuales ahora sí pueden ser embargados ó hipotecados y enajenados (es decir, que ahora las tierras pueden ser quitadas a los ejidatarios o comuneros y traspasadas a un dueño privado)

En resumen, las reformas salinistas de 1992, lo que buscaron fue el abrir totalmente las tierras ejidales y comunales al libre mercado de compra-venta, facilitando y fomentando el individualismo y la mentalidad privada entre los campesinos, y así, como dicen los dichos aquellos:

**“que cada quien se rasque con sus uñas”**

**y**

**“el que tenga más saliva, que trague más pinole”.**

## Cuáles son los requisitos legales para aceptar y aplicar el PROCEDE / PROCECOM

Según la Ley Agraria y su “Reglamento en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares” (publicado el 5 de enero de 1995) el PROCEDE es un programa “*de apoyo a los campesinos*”, totalmente voluntario (es decir, que es ilegal el que cualquier institución de gobierno presione, amenace o condicione cualquier tipo de apoyo como PROCAMPO o como OPORTUNIDADES, para que el ejido acepte el PROCEDE).

De acuerdo a la Ley, el PROCEDE debe llegar a proponérsele un ejido sólo “*a solicitud de parte*”, es decir, solamente cuando el ejido o la comunidad así lo pidan (aunque para este caso lo puede hacer el Comisariado ó el Consejo de Vigilancia, ó el 20% de los ejidatarios legalmente reconocidos). Por lo tanto, también es ilegal que los promotores agrarios vayan por las casas, visitando individualmente a cada familia ó realizando asambleas para convencer o presionar para que se acepte el PROCEDE, cuando el mismo ejido ni siquiera lo ha pedido.

La ley dice también, que para que el PROCEDE se aplique en un ejido o comunidad, debe ser por acuerdo de Asamblea General, y que esta Asamblea General, llamada de Información y Anuencia, debe ser convocada mínimo con 30 días de anticipación, y las convocatorias para esa Asamblea deben tener el orden del día, estar firmadas y selladas, y deben ser pegadas en lugares visibles de la comunidad.

La Asamblea debe ser convocada y realizada en el lugar donde siempre se hacen las asambleas ordinarias (casa ejidal, escuela, etc.) y no se vale que se realice en otro lugar.

En una primera convocatoria, para ser legal esta asamblea de información y anuencia, deben estar presentes al menos el 75% de

los ejidatarios legalmente reconocidos; si no se reúnen, entonces se debe emitir una segunda convocatoria, igualmente sellada y pegada en lugares visibles de la comunidad, y esta segunda convocatoria debe ser emitida al menos con 8 días de anticipación.

La asamblea de información y anuencia del PROCEDE, en segunda convocatoria, debe contar otra vez, con al menos, el 75% de los ejidatarios reconocidos; si no se junta ese número, entonces se vuelve a iniciar el proceso con una nueva primera convocatoria.

Ya en las asambleas finales para aceptar y para validar el PROCEDE, llamadas Asambleas de Asignación se deben convocar -según la Ley- con 30 días de anticipación, igualmente con convocatorias que contengan el orden del día, firmadas, selladas y pegadas en los lugares más visibles de la comunidad.

En primera convocatoria, el quórum legal para esta asamblea final también debe ser del 75% de los ejidatarios legalmente reconocidos. Si no se reúne este número, se debe emitir una segunda convocatoria, otra vez firmada, sellada y pegada en los lugares visibles de la comunidad, con una anticipación de al menos, ocho días.

Los acuerdos de aprobación y validación del PROCEDE se deben tomar sólo con la aprobación de las    partes (75%) de los ejidatarios presentes en primera o segunda convocatoria, y en la realización de la Asamblea final de Validación y Asignación del PROCEDE, que es cuando se debe discutir y aprobar finalmente cómo quedan las tierras del Ejido o Comunidad, deben estar presentes un representante de la Procuraduría Agraria y un “fedatario público” (es decir, alguien autorizado legalmente para “dar fe” ó “hacer constar” que todo se llevó a cabo en orden y de acuerdo a la Ley). Un fedatario público es un Notario Público ó el Juez Municipal. Si en esta Asamblea para validar el PROCEDE no está presente y no firma de acuerdo este fedatario público, entonces el procedimiento no puede ser legal. No se vale entonces que firme antes o después desde su despacho.

Así pues, existen dos principales asambleas distintas e importantes para darle validez legal al PROCEDE:

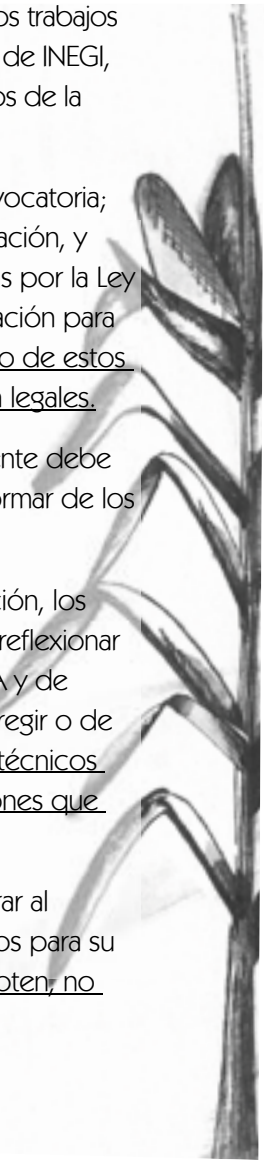
- 1.** La asamblea de información y anuencia para la aceptación del PROCEDE y la aprobación del inicio de los trabajos técnicos de medición (del plano general, de las tierras de uso común o de parcelas y solares, según haya aprobado la Asamblea) en la cual además, la asamblea nombra una Comisión Auxiliar de ejidatarios o comuneros, para acompañar y supervisar a los técnicos de la P.A y de INEGI en el trabajo de campo
- 2.** La asamblea llamada de asignación ó validación de los trabajos técnicos de la medición que hayan hecho los técnicos de INEGI, con participación directa de los ejidatarios o comuneros de la comisión auxiliar.

Todos los requisitos en cuanto emisión y fijación de convocatoria; lugar de asamblea; quórum; 75% de mayoría para aprobación, y presencia de Notario Público o Juez Municipal, son fijadas por la Ley y se aplican para los dos tipos de asamblea: la de aceptación para inicio de trabajos y la de asignación o validación. Si alguno de estos requisitos no se cumple, los trabajos de PROCEDE no son legales.

Existe además otra Asamblea Intermedia que obligadamente debe convocar y realizar la comisión auxiliar del ejido, para informar de los avances de los trabajos técnicos de medición.

Además, todavía en la Asamblea de Asignación y Validación, los ejidatarios o comuneros presentes tienen el derecho de reflexionar y discutir los planos que les presenten los técnicos de PA y de INEGI, y como Asamblea, tienen todo el derecho de corregir o de plano, rechazar totalmente esos planos. Es ilegal que los técnicos de PROCEDE se opongan o nieguen a hacer las correcciones que determine la Asamblea.

Aunque la mayoría de un ejido o comunidad decida entrar al PROCEDE, y se cumplan legalmente los requisitos ya dichos para su procedimiento, los ejidatarios o comuneros que no acepten, no



pueden ser obligados a entrar al PROCEDE y pueden mantenerse en forma comunal y no individual. Aunque si esto pasa, ya significó la división de la comunidad. (ver figura 1).

Figura 1



Por último, hay que señalar que la aplicación del PROCEDE es el primer paso para que luego los integrantes de un ejido o comunidad pasen luego al llamado régimen de “dominio pleno”, que es cuando legalmente los ejidatarios se convierten ya, en propietarios privados individuales de su parcela y de su terreno urbano (antes solar), con lo que se termina por destruir el sentido comunitario de los pueblos, acabándose así el valor de la asamblea y los trabajos comunitarios de beneficio social, además de que, en esos casos, las tierras de uso común, al ya no existir el ejido, pasan de nuevo a propiedad del gobierno, en calidad de Terrenos Nacionales.



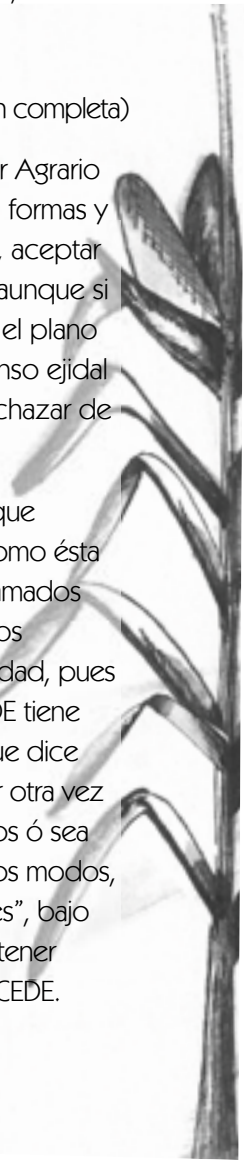
# Las Etapas del PROCEDE

Es importante saber que existen seis formas o modalidades de aplicación del PROCEDE, las cuales son:

- a)** Ratificación de linderos y plano definitivo;
- b)** Actualización del censo, mediante la incorporación y reconocimiento de hijos de ejidatarios;
- c)** Delimitación y confirmación de tierras de uso común;
- d)** Titulación parcelaria individual;
- e)** Titulación de solares urbanos; y
- f)** Adopción del régimen de dominio pleno (privatización completa)

Todo ejido o comunidad tiene derecho a que el Visitador Agrario explique a la Asamblea de qué se trata cada una de estas formas y a aceptar sólo la aplicación parcial del PROCEDE; es decir, aceptar únicamente la medición de los límites totales del predio (aunque si ya tienen carpeta básica esto no se hace necesario, pues el plano definitivo tiene todo el valor legal), la actualización del censo ejidal o comunal ó la delimitación de tierras de uso común y rechazar de plano la titulación individual de parcelas y de solares.

Sin embargo, en este caso, ha resultado luego que ejidos que aceptan bajo presión la aplicación parcial del PROCEDE, como ésta nueva medición se hace con instrumentos más precisos (llamados GPS) que los que se usaban antes (teodolitos) y lo hacen los ingenieros a su modo, sin verificación técnica de la comunidad, pues puede resultar que entonces, el ejido medido por PROCEDE tiene –según la SRA- tierras “demasiás”, o sea, más terreno del que dice su Resolución Presidencial y por eso, ese terreno pasa a ser otra vez del Gobierno, aunque haya ahí trabajadores ejidales antiguos ó sea una Reserva de bosque para uso común del ejido. De todos modos, en estos casos, la SRA recoge esas tierras dizque “sobrantes”, bajo el pretexto de que son tierras nacionales. Por eso hay que tener cuidado para aceptar siquiera la aplicación parcial del PROCEDE.



Además, lo que al gobierno y a los empresarios lo que realmente les interesa es que los ejidos y comunidades acepten la titulación individual de parcelas y solares, y para llegar a eso, se necesita primero que se acepte al menos, esos primeros trabajos parciales del PROCEDE.

En resumen; podemos decir que, en sus propias palabras y de acuerdo a su propio Reglamento, el PROCEDE, debería ser:

A.- Totalmente voluntario; es decir, que no debería ser impuesto a los ejidos y comunidades, ni con engaños, ni con presiones o amenazas.

B.- Producto de una decisión soberana de la Asamblea, tomada por mayoría absoluta (75%) y plenamente informada (es decir, que la Asamblea debería conocer plenamente todas las formas ó modalidades que tiene el PROCEDE, así como el derecho que tiene a rechazar todo el Programa ó a aceptar sólo una de esas modalidades)

C.-Producto de una serie de tres Asambleas:

- 1.- La Asamblea de Información y Anuencia;
- 2.- La Asamblea de Informe de la Comisión Auxiliar; y
- 3.- La Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras

mismas que, por tratarse de Asambleas en las que se va a discutir y a decidir sobre la delimitación de áreas parceladas, urbanas y de uso común y sobre la incorporación y reconocimiento formal de nuevos ejidatarios ó comuneros, deberían cumplir las tres Asambleas, con los requisitos legales, establecidas en la Ley Agraria (en su artículo 23°) y en el Reglamento del PROCEDE (en todo su Título Segundo), acerca de las Convocatorias; los Quorums; los lugares legales de Asamblea y la decisión de mayoría del 75.%

## Sus Supuestos Propósitos

Los siguientes son los propósitos y objetivos que tiene el PROCEDE, según el Gobierno:

- a.** Otorgar a los campesinos certeza jurídica y seguridad en la tenencia de la tierra a través de certificados parcelarios.
- b.** Fomentar respeto a la autonomía y a la voluntad de los núcleos agrarios
- c.** Proteger y consolidar los derechos sociales de los campesinos y de sus familias
- d.** Resolver conflictos surgidos por tenencia de la tierra
- e.** Propiciar la inversión privada y el acceso a créditos y mayores apoyos institucionales.
- f.** Fomentar el desarrollo económico y abatir la pobreza en los ejidos.

Casi todo lo que ahí se dice suena muy bien. Toca a cada una de las comunidades reflexionar, analizar y discutir si hay verdad entre lo que dice el gobierno, la SRA y la PA, con lo que realmente pretenden y lo que realmente pasa o puede pasar luego de que se aplica el PROCEDE.

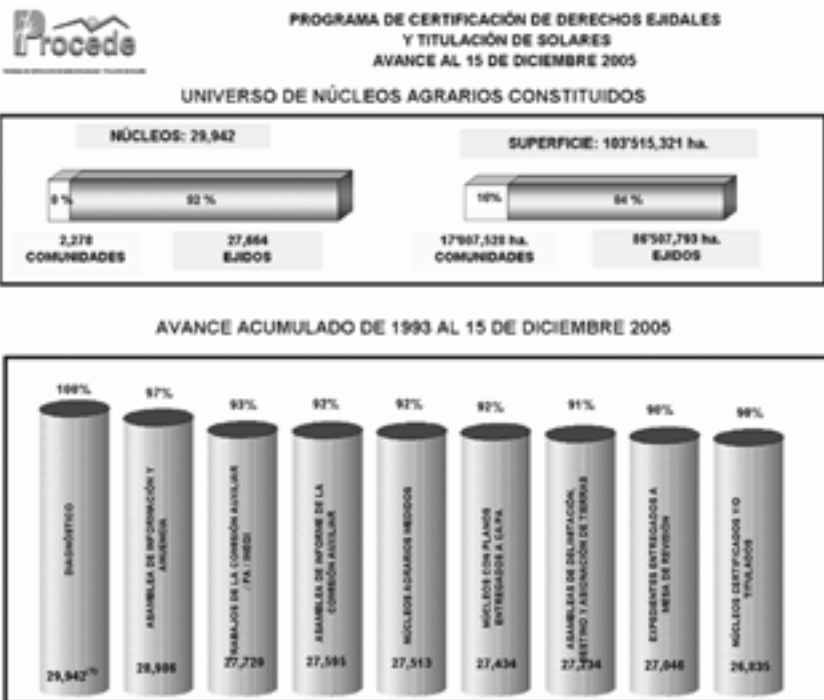
Para eso es muy importante conocer la experiencia de ejidos y comunidades que ya tengan varios años dentro del PROCEDE y ver si estos buenos propósitos del gobierno se han cumplido en esas comunidades, ó que ha pasado entonces realmente.

# Su Situación Hoy

Según informe oficial del Registro Agrario Nacional (RAN) hasta hoy, de 29,942 ejidos y comunidades agrarias que existen en todo México (27,664 ejidos y 2,278 bienes comunales) han aceptado el PROCEDA en asamblea de información y aceptación, 28,863 (el 96%) y han terminado todo el proceso de regularización 26,534 ejidos y comunidades, con todo y asamblea de asignación y titulación individual, lo que sería un 89% del total de ejidos y comunidades de todo México (ver las figuras 2 y 3).

Sin embargo, este informe del gobierno no aclara si en todos estos ejidos y comunidades se aplicó el PROCEDA total, o sólo el PROCEDA parcial, que sería únicamente la medición y ubicación

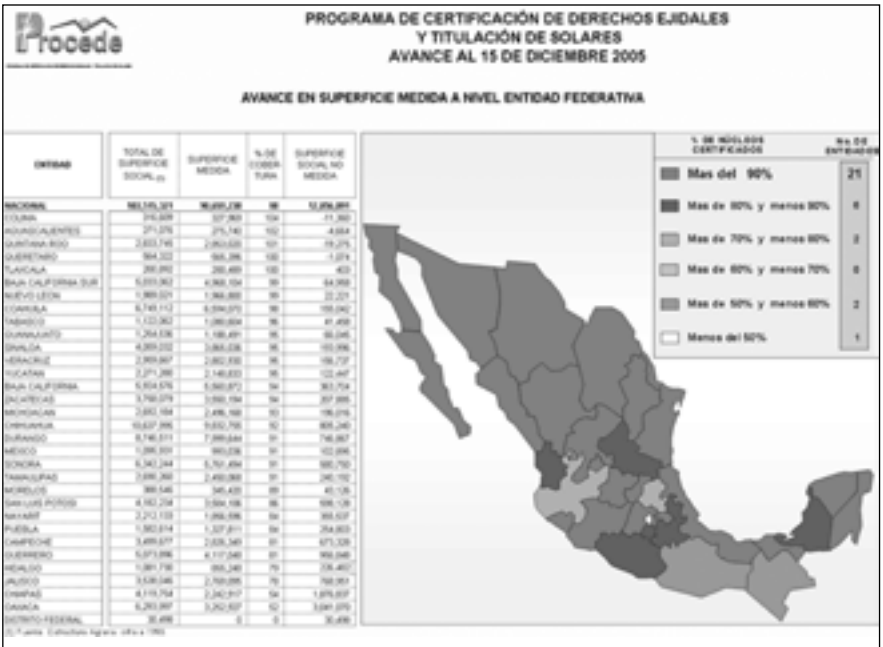
Figuras 2 y 3



de los linderos de todo el ejido o comunidad, la actualización del censo y la delimitación de tierras de uso común, que han sido realmente lo único que la gran mayoría de ejidos y comunidades han aceptado del PROCEDE, rechazando la titulación individual de parcelas y solares.

Por otra parte, son 3 los estados del país que todavía hoy van atrasados en cuanto la aplicación del PROCEDE: el Distrito Federal que no lleva nada de avance, siendo que ahí, aunque es ya una gran ciudad, en las montañas de bosques que lo rodean existen todavía ejidos y comunidades, que abarcan una superficie de 30,496 hectáreas. El estado de Oaxaca, donde el PROCEDE lleva un avance de 52%, esto sin duda debido a que Oaxaca es el estado donde más Bienes Comunales existen en todo el país. Y finalmente, en Chiapas el PROCEDE lleva un avance de la mitad (54%) de un total de 4'119,754 hectáreas que están en manos de ejidos y comunidades agrarias (ver mapa 1)

Mapa 1



Además, el gobierno dice que de los 4,127 ejidos y comunidades que según la SRA aún faltan por aceptar el PROCEDE, 843 de ellos sí lo van a aceptar antes de que finalice este Programa en el 2006; y el resto (3,284) el propio gobierno lo considera muy difícil (según por “conflictos agrarios ó conflictos internos”) y de ellos, 1158 ejidos y comunidades (sin decir cuáles) son para el gobierno “no programables” (al parecer, ni para intentarlo siquiera) (ver figura 4)

Figura 4



Fuente: Sistema Institucional de Seguimiento, Evaluación y Control, SISEC.

Por último y afortunadamente, en cuanto la inversión extranjera en ejidos y comunidades, y la privatización total de la tierra ejidal y comunal, luego de 13 años de empezar sus trabajos, el PROCEDE no ha logrado mucho en eso, a pesar de que la firma y aplicación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (el TLC) y la Ley Agraria salinista buscaban principalmente, que las tierras campesinas e indígenas pasaran al libre mercado para que los inversionistas y extranjeros pudieran comprarlas.

Se calcula entonces que en todo México, menos de un 3% de toda la tierra ejidal y comunal certificada en esos 13 años por PROCEDE, ha pasado al llamado “Régimen de Dominio Pleno” y se ha privatizado totalmente.

Esto viene siendo una prueba más de que los pueblos y comunidades saben resistir para conservar su visión comunitaria. A pesar de todo....

Nomás que no hay que confiarse y hay que seguir pendientes porque de seguro, el próximo gobierno -sea del partido que sea, el PRD, el PRI ó el PAN- también buscará que continúe el PROCEDE (aunque a lo mejor con otro nombre) y que todas las tierras ejidales y comunales pasen al régimen de dominio pleno para que puedan privatizarse totalmente.

***Compañero, recuerda:***

***¡La tierra es de quien la cuida  
y la trabaja!***

***¡y no del que te la baja!***

