

**El ordenamiento de la  
propiedad rural.  
Logros y limitaciones  
de la regularización de  
la propiedad social y  
su vinculación con el  
catastro rural\***

Juan Tinoco Elizalde\*\*

El Estado mexicano tiene como compromiso insoslayable el brindar y garantizar seguridad jurídica de todas las formas de tenencia de propiedad de la tierra; la certidumbre documental de los predios rústicos; avanzar en la legalidad, el desarrollo, bienestar y equidad. Procurar justicia con respeto a los titulares de derecho; mejorar las condiciones organizativas en las que se desarrollan las actividades sociales y

\* Este trabajo obtuvo el 3<sup>er</sup> lugar del IV Certamen Investigación Agraria 2001.

\*\* Actualmente labora en la Representación Especial de la Secretaría de la Reforma Agraria en el estado de Chiapas.

económicas de ejidos y comunidades; superar las limitaciones del minifundio; facilitar una justa y productiva circulación de los derechos agrarios y la propiedad rural, y ofrecer servicios institucionales modernos y de excelencia.

La legalidad y certeza jurídica tienen como propósito fundamental, lograr paz y tranquilidad social mediante la solución institucional de los conflictos, fortalecer la seguridad de la propiedad rural en pleno y libre ejercicio de los derechos sobre la tierra, mandato ineludible de la política agraria, el cual se asienta en la legislación actual concebida bajo un espíritu de participación plural y democrática, en donde los actores dirimen y acatan la resolución a sus controversias.

En ese sentido, es válido reconocer que el proceso redistributivo de la tierra resolvió problemas de injusticia social e ineficiencia productiva, pero aún existen algunos asuntos pendientes. La Reforma Agraria no se agota en la solución de los asuntos rezagados. La actividad productiva en el campo requiere, además de tierra regularizada, normas para el acceso de los campesinos a recursos de apoyo a la producción, tecnológicos y de mercado.

Pero qué pasa si los mecanismos institucionales para la regularización de la tierra se encuentran acotados o son limitativos en su operación, como es el caso del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), aplicable solamente a quienes por voluntad propia lo demandan y, en caso contrario, los que no lo hicieron prácticamente viven en un estado de indefinición, sin que hasta el momento se les haya ofertado otra alternativa que no sea la del Programa.

Esta situación ha sido ampliamente discutida por las instancias ejecutoras del PROCEDE en Chiapas; como lo son la Representación Especial Agraria (SRA), Procuraduría Agraria (PA), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Registro Agrario Nacional (RAN) y de la entonces Secretaría de Desarrollo Agrario (SEDA) del Gobierno del Estado, quienes a través del Comité Estatal y sus grupos operativos conocen las imposibilidades técnicas y jurídicas que dificultan la incorporación al Programa,

ya sea por cuestiones de tipo legal o técnicas y, en caso extremo, por causas de tipo ideológico opuestos a todo tipo de trabajo gubernamental.

Parte de esta situación se debe a la influencia que tuvo el levantamiento armado de 1994 por el EZLN, el cual demandó del Estado mexicano los espacios de participación en las políticas de desarrollo y justicia social mediante la suscripción de acuerdos que por su misma naturaleza requieren la aprobación del sistema que vayan encaminados a lograr la pacificación de esta región del país. La iniciativa sobre la Ley de Derecho y Cultura Indígena aprobada recientemente por el Congreso de la Unión, requiere la aprobación de las legislaturas estatales (la LX legislatura del estado manifestó su rechazo a la iniciativa federal), pero dada la controversia que ha desatado existe incertidumbre para su observancia y aplicación, lo cual altera los compromisos contenidos en la agenda nacional y que obviamente influye en los programas de gobierno que, en el caso de Chiapas, se verán mermados sus objetivos; pero no obstante ello, la actividad sobre la regularización de la tenencia de la tierra ha logrado avanzar gradualmente aunque no en la forma en que se hubiera deseado.

En ese sentido resulta imprescindible continuar con el proceso de regularización de las tierras en general, ya sea mediante los programas instituidos o a través de métodos alternativos que permitan a los ejidos y comunidades tener la certeza sobre sus bienes y los derechos que les asiste sobre ellos, por tal motivo resulta conveniente revisar y analizar los resultados del PROCEDA a nivel nacional y local; de igual forma veremos cómo los resultados del Programa se vinculan directamente con el Catastro Rural, para posteriormente abordar las razones y motivos que nos inducen a la iniciativa de proyecto orientado a identificar técnicamente la propiedad social no regularizada como vía alterna para la actualización catastral, así como la implementación de políticas estratégicas para la organización agraria básica de los ejidos y comunidades que se hallan en esta situación. Finalmente conclu-  
yo con un breve repaso sobre las expectativas para la regulariza-

ción de tierras sociales en Chiapas, así como algunos cuadros ilustrativos sobre los temas.

Es importante destacar que los resultados que aquí se citan, corresponden al periodo del 31 de diciembre del 2000, en el entendido que durante el 2001 el PROCEDE logrará incrementar los objetivos trazados; considero que esos resultados no alteran el fondo de la presente propuesta.

## Universo de trabajo y avances del PROCEDE en el ámbito nacional

Existen en nuestro país un total de 27 mil 592 ejidos y 2 mil 340 comunidades que en conjunto suman 29 mil 932 núcleos agrarios, propietarios de aproximadamente 103 millones de hectáreas, equivalentes a poco más de la mitad del territorio nacional. Ahora bien, si tomamos en consideración que el Programa mantiene un estricto respeto a la voluntad de los núcleos para su incorporación, resulta que hasta el 31 de diciembre del 2000, solamente se ha incorporado 86% del gran total, lo que quiere decir que 4 mil 242 núcleos no lo han hecho.

De todos conocido el procedimiento legal y operativo dispuesto para la regularización de las tierras ejidales y comunales; resultaría conveniente revisar las cifras de avance de los 25 mil 690 núcleos agrarios que han asumido de manera voluntaria la regularización de sus tierras por este medio.

Del total de núcleos agrarios incorporados, solamente 22 mil 879 han logrado la medición topográfica de sus tierras, la realización de estos trabajos cubre aproximadamente 68% de la superficie en propiedad social; 22 mil 416 han celebrado su asamblea de delimitación, destino y asignación de tierras, y 22 mil 087 han logrado su certificación y titulación,

La formalización de los actos técnico-jurídicos permitieron la expedición de un total de 6 millones 545 mil 77 certificados y títulos, a favor de 2 millones 946 mil 782 sujetos de derecho,

propietarios de una superficie equivalente a 57 millones 191 mil 277 hectáreas.

## Comentarios

- De los 29 mil 932 núcleos agrarios registrados en el país, 4 mil 242 se encuentran al margen de este proceso, sin contar con las razones o motivos que les impidió hacerlo.
- Con relación a los 25 mil 690 núcleos agrarios incorporados voluntariamente al Programa, sólo faltan por lograr su total regularización 3 mil 603.
- Los trabajos técnicos practicados en 22 mil 879 núcleos agrarios permitieron la identificación de aproximadamente 70 millones de hectáreas; en contraparte, están pendientes de localizarse 33 millones, extensión que comparten los 4 mil 242 núcleos agrarios no incorporados y 3 mil 603 que sí lo están.
- En términos generales se puede decir que más de 95% de los núcleos medidos han logrado su certificación, indicativo que nos acerca a la constante de que núcleo que se mide, núcleo que se certifica.
- La superficie certificada y titulada en todo el país equivale 55.25% del total de la superficie en propiedad social, extensión que pasa a formar parte del nuevo inventario nacional.

## En el caso particular de Chiapas

La estructura agraria en el estado respecto a los núcleos agrarios arroja los siguientes datos:

- De los mil 955 ejidos registrados en el Historial Agrario; 47 se encuentran bajo el *status* de inejecutables por razones

técnicas, jurídicas y/o administrativas y mil 908 están debidamente formalizados y respaldados por medio de sus documentos básicos que acreditan la titularidad de 3 millones 326 mil 49.77 hectáreas, extensión territorial equiva lente 46.13% del total que integra la entidad.

- Con relación a la propiedad comunal esta se encuentra configurada por 91 núcleos; de los cuales cuatro están pendientes de ejecutarse y 87 han legitimado la titulación de sus bienes, que porcentualmente representan 11.70% de la superficie estatal, equivalente a 843 mil 311.06 hectáreas.
- En conjunto, el total de núcleos agrarios registrados en la estructura agraria es de 2 mil 46, de ese universo sólo mil 995 reúnen las características formales de ejecución sobre una superficie de 4 millones 169 mil 360.83 hectáreas, que proporcionalmente rebasa más de la mitad del territorio chiapaneco.
- Para los efectos normativos del PROCEDE, se aplicaron e integraron un total de 2 mil 46 diagnósticos agrarios, de su análisis se observa que sólo 45.5% de ese universo reunía las condiciones susceptibles para este proceso.
- En ese orden y revisando los resultados históricos correspondientes al periodo de 1994 al 2000, se obtiene que de los 932 núcleos agrarios con posibilidades de certificación, solamente 818 lo han logrado y el resto está en posibilidades de hacerlo.
- En materia de acreditación documental se han expedido un total de 264 mil 264 documentos, de los cuales 195 mil 856 corresponden a certificados y 68 mil 406 a títulos de propiedad, que amparan los derechos de 108 mil 211 sujetos agrarios, titulares de una extensión territorial de 857 mil 390 hectáreas, además se integraron la totalidad de carpetas agrarias como resultado de este proceso
- Es importante señalar que de los 4 mil 242 núcleos agrarios no incorporados al programa a nivel nacional,

en Chiapas se localiza 26% de ese universo, equivalente a mil 114 poblados considerados como no viables al PROCEDE.

## El catastro rural y su vinculación con el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos

El catastro rural se concibe como el instrumento agrario que determina técnica y jurídicamente el estado que guarda la propiedad rural en sus diversas modalidades, establece la realidad geográfica de los predios rústicos, identifica a sus poseedores, describe los usos y potencialidad de las tierras y establece las bases legales para la expedición y registro de los documentos que acreditan la tierra.

La instancia administrativa para llevar el control de la tenencia de la tierra ejidal y comunal es el Registro Agrario Nacional (RAN), Órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), con autonomía técnica y presupuestal, conforme a las atribuciones y facultades que expresamente le confiere la Ley Agraria, otras leyes y reglamentos.

En los términos que establece el marco legal vigente será en el RAN en donde se inscribirán los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad de carácter social, de igual manera será el responsable del resguardo, acopio y archivo de los documentos derivados de la aplicación de la Ley; para el cumplimiento de esa encomienda realiza las funciones de: registro, certificación y titulación, expedición de documentos, además de prestar los servicios de asistencia técnica e información del sector agrario, asimismo tiene bajo su control la actualización del catastro rural.

Es responsabilidad de la SRA a través de su Órgano Registral, el mantener actualizada la plantilla catastral de los bienes rústicos

del país, los resultados de este trabajo se reflejan en la carta nacional del catastro, la cual permite conocer la estructura de la tenencia de la tierra, su cuantía, extensión y atributos y, por consecuencia, la legitimidad de sus ocupantes y usufructuarios, además de ser el único elemento informativo para las actividades de investigación y análisis de la tarea institucional.

Con las nuevas funciones que la Ley le confiere al RAN, y en virtud de que aún se siguen tramitando las solicitudes de tierras por parte de los Tribunales Superior y Unitarios y si a ello le añadimos la traslación de derechos que se da sobre ella, es de suponerse que la estructura agraria constantemente sufre modificaciones, principalmente en ejidos, comunidades, propiedad privada y en los terrenos propiedad de la nación, pero a ciencia cierta se desconoce el número real en hectáreas de estos dos últimos tipos de régimen; por lo tanto la comisión para la actualización y vigencia del catastro rural viene siendo de manera parcial, teniendo como único insumo real el que viene generando el PROCEDE, sistema que reúne los elementos científicos, tecnológicos y jurídicos de la más alta calidad para la conformación de la carta catastral.

No dejan de ser importantes los resultados que se obtienen por parte de los Tribunales Agrarios, así como los actos registrales en materia de incorporación de tierras al régimen social o de la división o fusión de ejidos, y en su caso de las adopciones al dominio pleno de ejidos y colonias, de las declaratorias de terrenos nacionales, que necesariamente requieren de los trabajos de identificación topográfica y cartográfica; pero estos trabajos no se realizan bajo una tecnología común lo cual los limita para su incorporación a la carta catastral.

Mención aparte merece el régimen de propiedad privada en razón de su naturaleza jurídica, no es facultad para su control por parte de las instancias de orden agrario, pero sí resultaría necesario complementar la información con las bases de datos existentes en los Registros Públicos de la Propiedad de cada entidad federativa.

Los avances que viene brindando el PROCEDE, le permiten por igual al catastro actualizar su sistema de información, prueba de



ello son las 57 millones 191 mil 277 hectáreas regularizadas por el Programa, pero aún faltan por transferir al plano catastral las que resulten de los 3 mil 603 núcleos agrarios pendientes de regularizarse.

Pero por otro lado, también se estaría pendiente de identificar la superficie que corresponde a los núcleos no incorporados, en ese caso tomemos en cuenta que según la estructura agraria nacional señala que la superficie total en el país entre ejidos y comunidades es de aproximadamente 103 millones de hectáreas; por la vía del PROCEDE se han medido cerca de 70 millones, pero sólo poco más de 57 millones han logrado su certificación, por lo tanto queda un remanente por certificar al menos de 13 millones, de lograrlo, aún estaría pendiente por localizar una superficie aproximada de 33 millones de hectáreas.

### Cuadro resumen

Total de superficie de propiedad social en el país en millones de hectáreas	Total de superficie localizada por el PROCEDE	Total de superficie certificada y titulada por el PROCEDE	Total de superficie localizada pendiente de regularizar	Total de superficie pendiente de localizar
103	70	57	13	33
100%	67.96%	55.34%	12.62%	32.04%

Valores numéricos en millones de hectáreas.

Aquí cabe hacer la aclaración tomando en cuenta los resultados arrojados por el Programa: se dice que en materia de certificación y titulación hay un avance de 74% con relación al universo total de ejidos y comunidades, pero este avance es aparente, porque si consideramos que el objetivo primordial del PROCEDE es la regularización de la tenencia de la tierra, resultaría engañoso señalar que de los 29 mil 932 núcleos agrarios existentes en el país, se ha regularizado 74%, o sea que 22 mil 087 han logrado su certificación y titulación, pero en cuanto a la superficie solamente se ha certificado 55.25% que equivale a 57 millones 191 mil 277 hectáreas, lo que quiere decir que 7 mil 845 núcleos agrarios que en proporción representan casi la cuarta parte del total, detentan poco menos de la mitad de la superficie social, lo que hipotéticamente nos dice que aún falta por medir los núcleos agrarios con grandes extensiones de tierras.

En diversos medios se ha manifestado la urgente necesidad de levantar un Catastro Nacional de la Propiedad Rural, en el que incluya toda la información de la propiedad pública, social y privada rural, para ello se deberá de contar con la información existente en el RAN y en los Registros Públicos de la Propiedad de cada entidad federativa.

Respecto a la información institucional ésta se deriva de los programas que integran la plataforma del ordenamiento de la propiedad rural, que viene ejecutando la SRA a través de sus Unidades Administrativas y Organismos Desconcentrados que, en el orden de atención, se describen a continuación;

- Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos.
- Programa de Regularización de Colonias Agrícolas, Ganaderas y Agropecuarias.
- Programa de Regularización de los terrenos baldíos y nacionales, así como la titulación de terrenos pertenecientes a la Nación, básicamente en las regiones de alta marginación y con presencia indígena.
- Programa de Expropiaciones e Indemnizaciones sobre la

propiedad social.

- Programa de Incorporación del Suelo Social.

Básicamente estos serían los programas que habrán de incidir en el levantamiento del Catastro Nacional de la Propiedad Rural, pero tal y como lo señalamos en párrafos anteriores, sólo el PROCEDE aporta la información sustentable a las necesidades del Catastro Rural.

Conociendo los logros y avances así como las limitaciones de orden operativo que tiene el PROCEDE y su vinculación que tiene con el Catastro Rural, a continuación se expone la iniciativa de proyecto denominada: propuesta para la identificación topográfica y actualización catastral, así como la implementación de políticas estratégicas para la organización agraria básica de los ejidos y comunidades no incorporados al programa de regularización.

Cité inicialmente que en nuestro país existen un total de 29 mil 932 núcleos agrarios de los cuales sólo 86% se incorporó al PROCEDE, independientemente de las etapas operativas alcanzadas, es correcto considerar que el restante 14% de los núcleos no incorporados, no cuentan con las mismas cualidades y beneficios de los que han logrado su certificación y titulación.

En diversas reuniones de trabajo celebradas en las residencias de la Procuraduría Agraria, así como con los grupos operativos de las instituciones participantes en el Programa, se insistió sobre el siguiente punto: ¿Bajo qué condiciones programáticas y operativas se debe actuar con aquellos núcleos agrarios que no se afiliaron al PROCEDE, pero que en alguna forma continúan interrelacionados con las actividades institucionales, pero en algunos casos ven limitadas sus aspiraciones dado que el contenido del marco legal distingue de alguna manera a los ejidos y comunidades regularizados con aquellos que no lo están?

Sobre el particular quisiera hacer hincapié en que no se desea polemizar en los preceptos legales de la Ley y demás ordenamientos, sino que por el contrario, lo que se pretende es buscar o proponer un mecanismo que dentro del mismo marco legal permi-

ta ofertarle a todos aquellos núcleos que no se incorporaron al PROCEDE sobre una posible alternativa ajena a la delimitación interna de sus tierras, en cuanto a la configuración perimetral y paralelamente a ello consolidar la bases de organización básica para el desarrollo común y de sus habitantes.

Esta iniciativa toma muy en cuenta la característica que tiene el PROCEDE de ser voluntario y gratuito, pero para este caso se considera obligatorio y gratuito, toda vez que se justifica la necesidad de contar con la información básica para los efectos del Catastro Rural, y por otro lado se mantiene el irrestricto respeto a la soberanía de los pueblos ya que no se trastoca el espíritu de libertad y decisión que les brinda la propia Ley.

En ese orden de ideas, a continuación se describen algunas actividades previas que permitirán sustentar y fortalecer el proyecto denominado: "Programa de delimitación de tierras en propiedad social y organización agraria básica", el cual está trazado bajo objetivos generales y específicos, además se detallan las líneas de acción para concluir con los beneficios que pueden recibir los núcleos agrarios que se incorporen a éste.

## Actividades previas

1. Determinar a través del Sistema Interinstitucional de Seguimiento Evaluación y Control (SISEC), el inventario de núcleos que no se sumaron a los beneficios del programa.
2. Evaluar la problemática que existe al interior de los núcleos la cual les impidió su incorporación al proceso de regularización con el fin de clasificar el grado de dificultad existente y desde esa perspectiva determinar el tipo de atención que se les debe de brindar por parte de las instituciones involucradas en su solución, destacando el nivel de competencia ya sea federal, estatal o municipal.
3. Dimensionar en cada entidad federativa el número de núcleos agrarios que reúnen estas características con el

propósito de promover ante los ejecutivos de cada entidad la necesidad de implementar estrategias de orden político o social que se requieran.

4. Resulta obvio que algunos núcleos, viendo superada su problemática interna, es posible incorporarlos al PROCEDE; pero en el caso en que manifiesten su total rechazo, se optará por la vía que se propone.

## Programa de delimitación de tierras en propiedad social y organización agraria básica

### Objetivo general

Otorgar certeza y seguridad jurídica y documental a los núcleos agrarios que por voluntad propia no dispusieron regularizar sus tierras a través del Programa Interinstitucional.

### Objetivos específicos

- Delimitar las dimensiones territoriales de cada núcleo agrario, respetando su integridad territorial, así como el uso y explotación de sus tierras.
- Elaborar los padrones de poseedores de tierras a fin de determinar la situación jurídica que guardan cada uno de ellos y en su defecto recurrir a las instancias jurisdiccionales o administrativas para obtener o acreditar debidamente su condición.
- Organizar los cuadros directivos de los órganos de representación ejidal y comunal.
- Actualizar los reglamentos internos o estatutos comunales de cada ejido o comunidad.
- Arraigar la cultura registral de todos los actos y acuerdos que trasciendan en la vida social y económica del núcleo.

- Contar con los documentos básicos que les acrediten la titularidad de sus tierras y los derechos que les asisten sobre de ella.

#### Líneas de acción

- La instancia ejecutiva del programa lo será la Secretaría de la Reforma Agraria, quien a través de la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y de cada gobierno estatal determinarán de manera conjunta las políticas operativas para su ejecución.
- Será la Secretaría de la Reforma Agraria la que brinde los apoyos normativos y de procedimiento para la operación y ejecución del programa.
- Será la Procuraduría Agraria la que otorgue los apoyos en la organización y promoción del programa, así como la asesoría legal para los núcleos agrarios y sus habitantes.
- Será el Registro Agrario Nacional el que realice los trabajos de identificación geográfica, medición de linderos y de la superficie de los núcleos agrarios, además elaborará los planos generales de cada uno de ellos, conforme las normas técnicas que se aprueben para tal efecto.
- Serán la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional los responsables en la integración de los expedientes de "Delimitación de Tierras en Propiedad Social y Organización Agraria Básica".
- Serán la Secretaría de la Reforma Agraria y el Registro Agrario Nacional los responsables en la inscripción y expedición de las constancias referentes a los acuerdos de asamblea sobre la "Delimitación de Tierras en Propiedad Social y Organización Agraria Básica".

De los beneficios que podrían recibir los núcleos agrarios que se incorporen a este programa:

- Conocer su realidad geográfica, la identificación de sus linderos y de sus colindantes y la dimensión de sus tierras, a partir de la elaboración de los planos generales diseñados bajo normas técnicas similares a las existentes.
- Contar con la clave catastral que le corresponde a cada núcleo agrario, según su régimen de propiedad.
- Contar con un padrón actualizado de sujetos agrarios en el cual se determinará su calidad dentro de cada núcleo.
- Contar con las constancias de inscripción de los acuerdos de asamblea referentes a la elección de los órganos de representación, así como del reglamento interno o estatuto comunal que rige la vida social y económica de cada núcleo agrario.
- Estos beneficios de ninguna manera trastocan la personalidad jurídica de los núcleos agrarios plenamente reconocida en la Ley Agraria, y en cambio sí le estarían brindando la certeza y seguridad jurídica y documental a los núcleos que por razones de diversa índole no fueron atendidos por el PROCEDE.

Como se podrá observar, la mecánica operativa de este programa es muy similar a la del PROCEDE, pero con algunas variantes en su ejecución así como en sus objetivos y resultados; en cuanto a la infraestructura y recursos humanos la PA y el RAN cuentan con la plantilla de personal necesaria para este tipo de trabajo ya que la experiencia asimilada durante estos últimos 8 años les permite a las dos instancias complementar la información requerida por el Catastro Rural, pues prácticamente se contaría con dos fuentes de información: la primera correspondería al PROCEDE y la posterior al Programa de Delimitación, ambos métodos, por sus cualidades técnicas, tienen cabida en el Catastro Nacional de la Propiedad Rural.

A continuación haré un breve repaso sobre la situación que prevalece en el estado de Chiapas, lugar en donde la abundancia contrasta con la marginación y pobreza de sus habitantes, sitio en que la tierra tiene un connotado significado social y económico para quienes la detentan y un constante reclamo por quienes la reclaman.

## La regularización de tierras en propiedad social y la constitución de nuevos ejidos en Chiapas

El escenario: el estado de Chiapas se localiza al sureste de la República Mexicana entre los paralelos 14° 32' y 17° 59' de latitud norte y los meridianos 90° 22' y 94° 15' de longitud oeste, teniendo como límites al norte con Tabasco; al este y al sur con la República de Guatemala; al oeste con el Océano Pacífico, Oaxaca y Veracruz-Llave, con una extensión territorial de 75,634.4 km<sup>2</sup> que representa 3.8% de la superficie del país.

Políticamente se divide en 119 municipios agrupados en nueve regiones económicas, cuenta con 3 millones 637 mil 142 habitantes, de los cuales 49.95% son del género masculino y 50.05% del femenino; la población rural predomina con 68.45% y el restante 31.55% se ubica en las zonas urbanas, las principales actividades económicas son la agrícola, pecuaria, silvícola y pesca, le siguen la minería, la industria manufacturera y de servicios.

La estructura agrícola en el estado la componen por su importancia económica y social el cultivo y explotación del café, maíz, frijol, cacao, plátano, caña de azúcar y mango.

Los yacimientos petrolíferos en el estado lo ubican en el tercer lugar a nivel nacional, convirtiéndose en un importante generador de recursos y divisas para el país, además mediante el control y aprovechamiento de los recursos hidrológicos se genera casi la cuarta parte de energía eléctrica que se produce en el país; en contraparte la población de 6 a 15 años sabe leer y escribir, lo cual representa 77.93% de alfabetismo pero muy por debajo de la media nacional. Respecto al 22.07% que no



sabe leer ni escribir predomina el género femenino, principalmente en las zonas indígenas.

Los servicios médicos y de asistencia social que brindan el Sector Salud (SSA, IMSS, ISSSTE e ISSTECH), apenas logran cubrir las necesidades de población, pese al esfuerzo de la medicina institucional existen casi 90 médicos por cada 100 mil habitantes, la tasa de crecimiento es de 2.0% anual por debajo de la nacional, registrándose un crecimiento de la población de 131,616 nacimientos contra 15,248 defunciones.

La extensión territorial del estado en sí no forma una unidad heterogénea ya que está fragmentada por regiones desiguales en su relieve, ecología y características de población, así como por los modos de producción; en la zonas Centro y Altos se asienta gran parte de las comunidades indígenas, las cuales practican un minifundismo de subsistencia y de mercado, convirtiéndolos en mano de obra barata que emigra en periodos de cosecha a laborar en la zona del Soconusco, región en donde se localiza la mayor producción cafetalera del estado; la actividad agrícola se desarrolla en la zonas Frailesca, Fronteriza y Centro, en la zona sierra los grados de marginación son considerable, así como en la selva. Las regiones fisiográficas que dividen al estado (llanura costera del golfo, sierra madre de Chiapas, depresión y altiplano central, montañas del oriente y del norte y la costa del pacífico), han contribuido a que el desarrollo social y económico de sus habitantes no sea equitativo y sistemático convirtiéndose en caldo de cultivo para los movimientos sociales iniciados en la década de los setenta.

Por muchísimos años la oligarquía rural del estado mantuvo bajo sus manos el control de la estructura agraria, dicho sea de paso aquí, la Revolución mexicana paso de ser un movimiento con claras evidencias de reivindicación social a ser un medio por el cual se consolidaron los cacicazgos regionales con profundas raíces de explotación y opresión. Si bien es cierto, las luchas campesinas iniciadas durante 1914 en la región del Soconusco crearon expectativas para otros grupos, pero éstas fueron prácticamente

liquidadas con la dotación de tierras en zonas serranas. En el resto del estado las cosas se mantuvieron igual hasta principios de los años setenta, periodo en el que empiezan a surgir movimientos campesinos organizados con un trabajo político-ideológico que exige un cambio radical en la tradicional estructura de la propiedad, estos grupos iniciaron sus reclamos principalmente en los municipios de Simojovel, Huitiupan, Venustiano Carranza, Teopisca, Larrainzar, Chamula, Bochil, Nicolás Ruiz, Villa las Rosas, Las Margaritas, entre otros.

La resistencia a los cambios por parte de la oligarquía rural no se hizo esperar y en ocasiones con la complicidad o simulación de las instituciones se violentaron los más elementales principios de convivencia, sería hasta principios de los ochenta cuando se dieron los primeros pasos para iniciar los diálogos con las organizaciones con el fin de encontrar la salida a las demandas de dotación de tierras. Primeramente se asumió el compromiso de resolver en definitiva las solicitudes instauradas en los órganos colegiados del sector agrario; viciadas en su procedimiento, gran parte de ellas culminaron con la negación de la acción, ocasionando con ello la movilización de las organizaciones para la invasión de predios violentando de nueva cuenta la vida rural y en virtud de que no era posible ventilar las demandas de tierras por la vía de la Ley, se optó por la adquisición de predios de régimen privado para destinarse a los grupos demandantes.

En la actualidad, la estructura de la tierra la componen: 57.83% de la superficie estatal, ejidos y comunidades legalmente constituidos; la propiedad privada, 31.02%; terrenos nacionales con 5.23%; colonias agrícolas, ganaderas y agropecuarias ocupan 1.12%, y la propiedad pública 4.81%. El total de entidades sociales registradas en la estructura es de 2 mil 46 núcleos agrarios, de ese universo sólo mil 995 reúnen las características formales de ejecución ocupando un total de 4 millones 169 mil 360.83 hectáreas, que proporcionalmente rebasan más de 50% del territorio chiapaneco.

Si al principio la adquisición de predios resultó la mejor vía para resolver la invasión de predios, pero esta práctica se convirtió a

través del tiempo en la única alternativa para solucionar los conflictos sobre la tierra, la asignación de recursos financieros por parte del gobierno federal y estatal han permitido, hasta la fecha, la resolución a viejos conflictos que en su oportunidad no hubiera sido posible lograrlo ya que gran parte de esos asuntos se derivan de los acuerdos suscritos entre ambos gobiernos y las organizaciones campesinas.

## Tareas interinstitucionales

Vale decir que con la adquisición de cerca de un cuarto de millón de hectáreas, se podrán constituir cerca mil 200 nuevos núcleos ejidales que, al amparo de la Ley, tendrán vida jurídica e igualdad de derechos y obligaciones tal y como lo establece el texto normativo.

En este momento la SRA, la PA, el RAN y el Gobierno del Estado, se encuentran integrando los expedientes que contienen las voluntades para su inscripción ante el Órgano Registral, para que en su momento actualicen la base de datos de los siguientes sistemas:

- Sistema del Historial Agrario del Registro Agrario Nacional.
- Sistema Interinstitucional de Catálogos Agrarios.
- Sistema Interinstitucional de Seguimiento de Evaluación y Control.
- De la Estructura Agraria y del Catastro Rural.

Por lo tanto, el número de ejidos materializados y registrados en cada uno de los sistemas, se verá incrementado en casi 63%, pasando de mil 908 legalmente reconocidos a 3 mil 108 núcleos ejidales, que sumados a las 87 comunidades establecidas harán un total de 3 mil 195 núcleos agrarios, colocando a Chiapas junto con Veracruz como las entidades que cuentan con el mayor número de núcleos agrarios a nivel nacional.

Proyecto de nueva estructura agraria estatal de la propiedad social a partir del 2001

Concepto	Ejecutados materialmente	Pendientes de ejecutar	Total
Ejidos	1,908	47	1,955
Comunidades	87	4	91
<b>Total</b>	1,995	51	2,046
Más de 1,200 nuevos ejidos			
<b>Total</b>	3,195	51	3,246

En materia de regularización para el ordenamiento de la propiedad social, prácticamente el trabajo se duplica ya que habrá de considerar los no afiliados al PROCEDE más los ejidos de nueva creación, aquí es donde se da la posibilidad de aplicar los dos métodos: el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos o el Programa de Delimitación de Tierras en Propiedad Social y Organización Agraria Básica.

## Conclusión

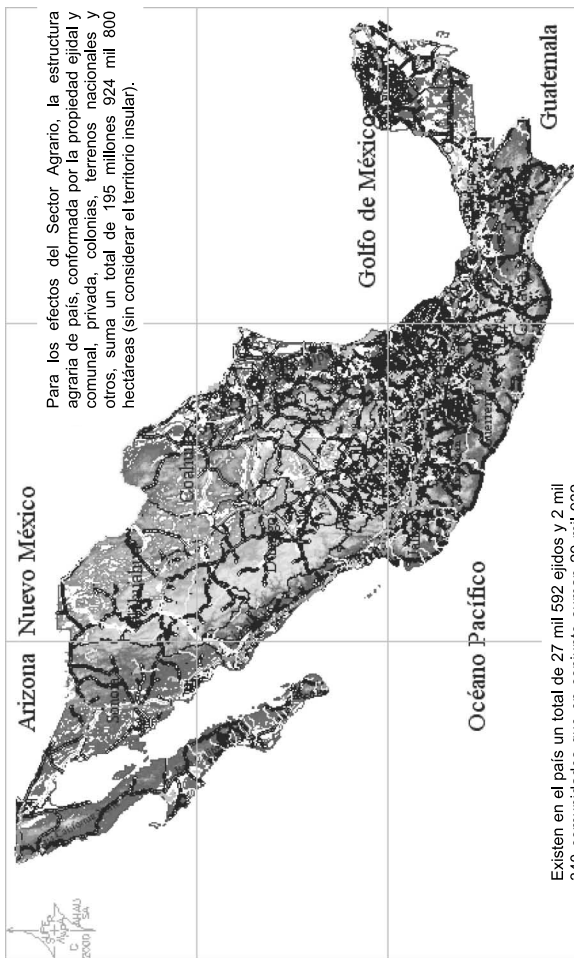
Durante el desarrollo de este trabajo evité correlacionar la propuesta y metodología con los preceptos legales que rigen a nuestras instituciones, por lo cual pido de antemano las disculpas que se ameriten, pero la omisión a que hago referencia es con el fin de motivar al sector agrario para que en su oportunidad emita el marco técnico-jurídico adecuado a las necesidades de los núcleos agrarios que por voluntad propia no desearon incorporarse al programa interinstitucional de regularización.

## Bibliografía

- Marco Legal Agrario*, Procuraduría Agraria, México, 1997.
- Agenda Estadística de la Delegación del RAN*; enero-diciembre 2000.
- El Movimiento Campesino en Chiapas*, 1983, Marie Odile, Marion Singer, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, Dirección General de Información Agraria, Impresora Bravo, 1984.
- Cuadernos Políticos*, núm 58, Ediciones Heras, s.f.
- Recursos y desarrollo de Chiapas hasta 1990*, Teresa Pacheco, Pedro Ortiz *et al.*, Gobierno del Estado, Talleres gráficos del Estado.
- Agenda Estadística de Chiapas 2001*, Gobierno del Estado, Secretaría de Hacienda.
- Rutas electrónicas consultadas:
- [http://www.sra.gob.mx/Info\\_Agrar/Junio01/NACIONAL/nacional.htm](http://www.sra.gob.mx/Info_Agrar/Junio01/NACIONAL/nacional.htm)
  - [http://www.sra.gob.mx/procede/procede\\_defob..htm](http://www.sra.gob.mx/procede/procede_defob..htm)
  - <http://www.sra.gob.mx/procede/wpe31.gif>
  - <http://www.sra.gob.mx/procede/wpelF.gif>
  - <http://www.sra.gob.mx/procede/procedefault.htm>
  - <http://www.sra.gob.mx/procede/wpe2B.gif>
  - <http://www.sra.gob.mx/procede/wpe24.gif>
  - <http://www.ran.gob.mx/archivos/02.htm>
  - <http://www.ran.gob.mx/archivos/04.htm>
  - <http://www.ran.gob.mx/archivos/12.htm>
  - <http://www.pa.gob.mx/>
  - [http://www.sra.gob.mx/Info\\_Agrar/Junio01/CHIAPAS/Chiapas.htm](http://www.sra.gob.mx/Info_Agrar/Junio01/CHIAPAS/Chiapas.htm)

Anexo

La propiedad social en la República mexicana



Fuente: [http://www.sra.gob.mx/info\\_agrar/junio01/nacional/nacional.htm](http://www.sra.gob.mx/info_agrar/junio01/nacional/nacional.htm)

Avances históricos del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos a nivel nacional  
(fecha de corte al 31 de diciembre de 2000)

**Etapas operativas**

Núcleos agrarios constituidos	Núcleos con diagnóstico		Núcleos con anuencia		Núcleos con trabajos de la Comisión Auxiliar		Núcleos con AICCA		Núcleos medidos	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
<b>29,932</b>	29,932	100	25,690	86	23,431	78	23,255	78	22,879	76

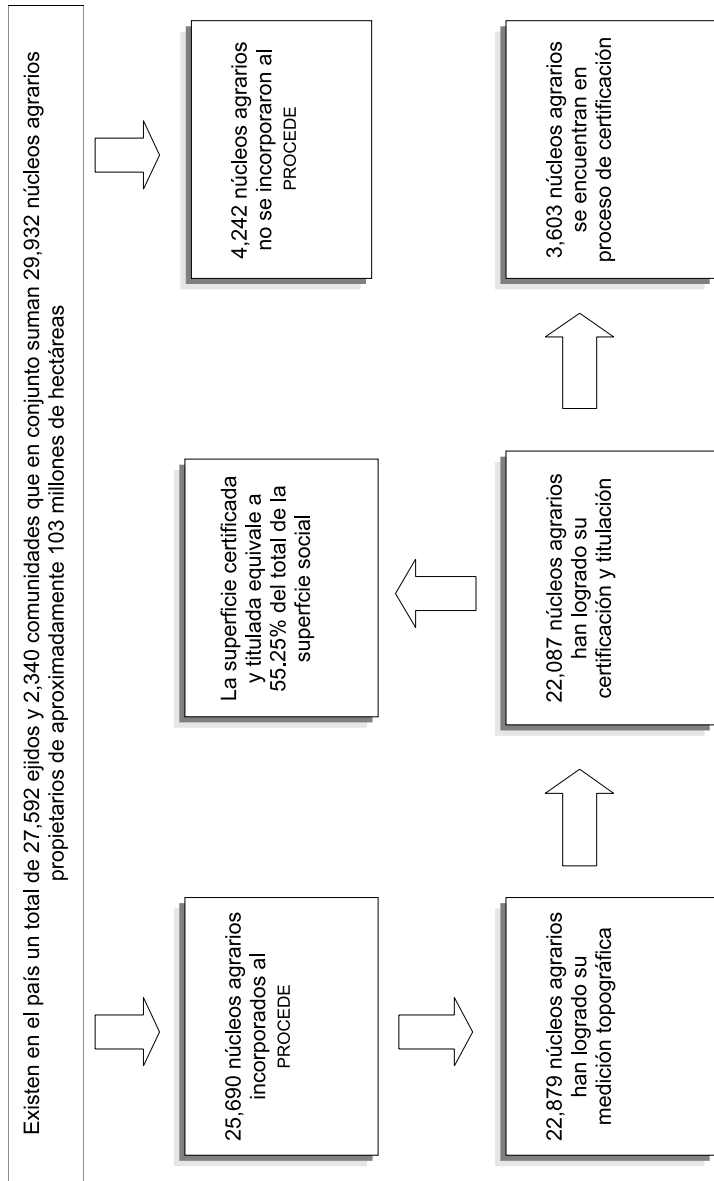
**Etapas operativas**

Núcleos con planos entregados		Núcleos con ADDAT		Núcleos certificados y titulados		Total de certificados y títulos expedidos		Total de beneficiados		Superficie certificada y titulada en hectáreas	
Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%						
22,654	76	22,416	75	22,087	74	6'545,077		2'946,782		57'191,277	

Fuente: <http://www.sra.gob.mx/proceder/wpa31.gif>

**El ordenamiento de la propiedad rural. Logros y limitaciones de la regularización de la propiedad social y su vinculación con el catastro rural**

Proyecciones sobre el avance del PROCEDE





**Estructura agraria en el estado de Chiapas  
Fecha de corte al 25 de diciembre de 2000**

Tipo de tenencia	Núcleos agrarios	Beneficiarios	Polígonos	Superficie/ha	%
a) Ejidos (ejecutados)	1,908	217,010		3'325,381.44	46.13
b) Ejidos (no ejecutados)	47	2,697		205,649.26	
c) Comunidades (ejecutadas)	87	46,331		843,311.06	11.70
d) Comunidades (no ejecutadas)	4	595		4,966.89	
Colonias	27		1,954	80,849.00	1.12
Propiedad privada			31,386	2'236,273.00	31.02
Terrenos nacionales			1,954	377,051.00	5.23
Otros, zonas urbanas, cuerpos de aguas, zonas federales, vías de comunicación, etc.			1,128	346,594.35	4.81

Total	Ejecutados	1,995	263,341	38,421	7'209,459.85	100.00
	No ejecutados	51	3,292		210,616.15	

Propiedad social documentada 2,046, núcleos agrarios ejecutados 1,995; núcleos agrarios no ejecutados 51.

Fuentes de referencia		Superficie/ha
Superficie estatal según agenda estadística del INEGI		7'425,875
Superficie estatal según agenda estadística del gobierno del estado		7'563,440
Superficie estatal según la base de datos del catastro rural del RAN		7'420,076
	Promedio	7'469,797

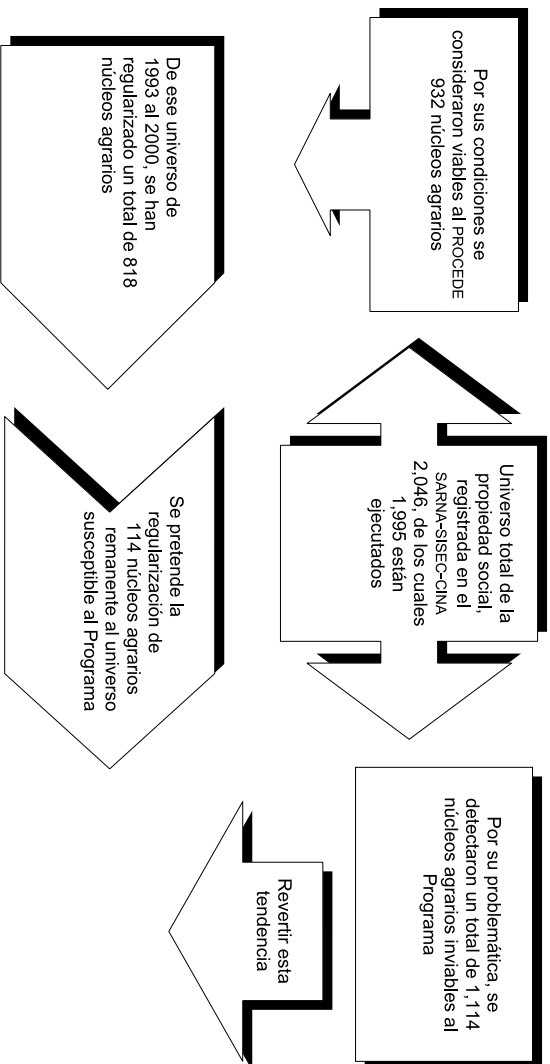
**Avances históricos del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos en Chiapas**

Año	Núcleos certificados	Documentos expedidos	Beneficiados	Superficie regularizada/ha
1993	53	12,522	4,704	33,758
1994	78	22,619	10,533	63,756
1995	89	30,147	12,292	94,147
1996	87	29,945	11,022	100,050
1997	128	48,652	15,808	125,195
1998	92	32,475	10,112	89,639
1999	171	47,469	20,240	158,884
2000	120	40,433	23,500	191,959
<b>Total</b>	<b>818</b>	<b>264,262</b>	<b>108,211</b>	<b>857,390</b>

Instalado en el año 1993, al 31 de diciembre del 2000, el Programa ha regularizado un total de 818 núcleos agrarios.

Fuente: Delegación estatal del Registro Agrario Nacional.

### Estado actual del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos en el estado de Chiapas



Fuente: Delegación estatal del Registro Agrario Nacional.

**El PROCEDE para el año 2001 en Chiapas**

Las expectativas para regularizar los núcleos agrarios susceptibles al Programa se concentran en un total de 114 entidades sociales, los cuales en su mayoría han realizado trabajos de campo y otros están en proceso de integración documental para su inmediata certificación, en ese sentido el comité estatal consideró diseñar el siguiente programa de acciones:

Programa Operativo Anual			
Programa de los primeros 100 días de la administración federal 2000-2006	En 180 días	En 365 días	Total de acciones en el 2001
11 núcleos agrarios	+27 Núcleos agrarios	+76 Núcleos agrarios	114 núcleos agrarios
	=38	=114	

Avances del programa al 31 de julio del 2001

Total de ejidos certificados	Total de comunidades certificadas	Total de núcleos certificados	Total de documentos expedidos	Total de beneficiados	Total de superficie regularizada/ha
<b>23</b>	<b>6</b>	<b>29</b>	<b>39,166</b>	<b>36,173</b>	<b>66,149</b>

Fuente: Delegación estatal del Registro Agrario Nacional.

Propuesta para la identificación topográfica y actualización catastral, así como la implementación de políticas estratégicas para la Organización Agraria Básica de los ejidos y comunidades no incorporados al Programa de Regularización

**ACTIVIDADES PREVIAS**

Acciones	Dependencias responsables	Meta
Actualizar la base de datos del SISEC	Procuraduría Agraria Registro Agrario Nacional	Obtener los reportes que describan el número total de núcleos agrarios que no se incorporaron al PROCEDE
Clasificación y evaluación de la problemática que imposibilitó a los núcleos agrarios la incorporación al Programa	Secretaría de la Reforma Agraria Procuraduría Agraria Registro Agrario Nacional	Sustentar un diagnóstico final de los núcleos agrarios que no fueron susceptibles al proceso
Elaborar la carpeta-resumen de los núcleos agrarios no regularizados por cada entidad federativa	Secretaría de la Reforma Agraria	Celebrar convenios de coordinación con las entidades federativas, para impulsar el ordenamiento de la propiedad rural

# El ordenamiento de la propiedad rural. Logros y limitaciones de la regularización de la propiedad social y su vinculación con el catastro rural

## Programa de delimitación de tierras en propiedad social y organización agraria básica

Objetivo general. Otorgar certeza y seguridad jurídica y documental a los núcleos agrarios que por voluntad propia no dispusieron regularizar sus tierras a través del programa interinstitucional

PROPUESTA DE OPERACIÓN POR ETAPAS

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Programa operativo	Validación documental	Promoción del programa	Asamblea de información	Trabajos del comité de apoyo	Asamblea de información del comité de apoyo	Trabajos de medición y elaboración del plano general	Asamblea de delimitación y aprobación de acuerdos	Inscripción de actas de acuerdos de asamblea	Entrega de la carpeta cartográfica y constancias
Programa operativo	Validación documental	Promoción del programa	Asamblea de información	Trabajos del comité de apoyo	Asamblea de información del comité de apoyo	Trabajos de medición y elaboración del plano general	Asamblea de delimitación y aprobación de acuerdos	Inscripción de actas de acuerdos de asamblea	Entrega de la carpeta cartográfica y constancias
SRA-PA-RAN	SRA-PA-RAN	NA-PA	NA-PA-RAN	NA-PA-RAN	NA-PA-RAN	NA-RAN	NA-PA-RAN	RAN	SRA-PA-RAN
Programa operativo	Integrar carpetas básicas	Promover el programa	Acuerdo de asamblea	Elaborar croquis a mano alzada. Relación de sujetos	Aprueban croquis	Inicio medición de tierras	Aprobación del plano general	Califica e inscribe acuerdos de asamblea	Entrega de la carpeta cartográfica y constancias en asamblea general
Programa operativo	Valorar la problemática interna	Convocar asamblea de información	Designar comité de apoyo	Constancias colindantes	Relación de sujetos	Cédulas de información	Relación de sujetos	Elabora constancia	
Programa operativo	Expediente resumen	Expediente resumen	Expediente resumen	Expedientes Org. Básica	Expedientes Org. Básica	Elaborar plano general	Acuerdo de inscripción ante el RAN	Inscripción cartográfica	

Elementos documentales que integran la carpeta cartográfica y constancias de inscripción de acuerdos de asamblea

No.	Tipo de documento
1	Constancia de inscripción del plano general que integra todas las acciones agrarias resueltas a favor del núcleo agrario, con la clave única catastral
2	Constancia de inscripción y padrón actualizado de los sujetos agrarios conforme la calidad reconocida en asamblea
3	Constancia de inscripción de los órganos internos de representación
4	Constancia de inscripción del reglamento interno ejidal o estatuto comunal

La incorporación al programa de delimitación de tierras en propiedad social y organización agraria básica será obligatorio y gratuito, quedando asentado el compromiso que asumen las instituciones participantes y el núcleo agrario para la obtención de sus documentos.