

Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares



Celso Bailón Díaz*

Buenas tardes, amigos dirigentes de las organizaciones campesinas con representación nacional.

Me congratulo por el hecho de que el señor titular de nuestra Institución haya determinado que su servidor pudiese venir a platicar aquí con ustedes, sobre todo porque el tiempo nos apresura tanto a ustedes como a nosotros en el cumplimiento de nuestras actividades, a tal grado de no resultar

* Celso Bailón Díaz es licenciado en Derecho y ha desempeñado diversos cargos en el sector público. Actualmente es Director General Jurídico y de Representación Agraria de la Procuraduría Agraria.

tan fácil poder llevar a cabo reuniones de este tipo. Creo firmemente que es una gran oportunidad, y así debemos valorarla ustedes y nosotros, los que servimos en las instituciones, de poder acercar todavía más los comentarios que aquí se hagan a los destinatarios finales de nuestros servicios. Ustedes y nosotros conformamos una causa común por atender lo mejor posible y con el menor riesgo de falla a los campesinos, para que éstos se vean beneficiados con el consejo, la orientación y la representación legal de que están urgidos. Porque consideramos que las dirigencias campesinas, al igual que los servidores públicos, no están para engañar, para manosear los asuntos y dejarlos igual o peor, sino para tomar los asuntos con responsabilidad, con seriedad, y proponer las soluciones que mejor convengan a sus intereses. Consideramos también que con buen equilibrio, sin demostrar afanosamente que nuestra asesoría fue la mejor, contribuyamos por cuestión de ética y de justicia a defender mejor a los campesinos, que son quienes tienen el mayor grado de ignorancia y de defensa, lo que ha motivado les hagan nugatorios sus reclamos y derechos ante los tribunales, afortunadamente ahora especializados, para conocer y resolver sobre la diversa problemática agraria.

Quisiera, retomando la exposición de la ponente que me antecedió, decirles que no podemos partir de una cuestión diferente que no sean las reformas al marco constitucional y a la expedición de una nueva Ley Agraria que fuera en consonancia con esas reformas al Artículo 27 constitucional. Congruente con dichos dispositivos normativos, lo que les voy a platicar enseguida no tiene que ser necesariamente un análisis pormenorizado que deriva de otra disposición producto de esa reforma constitucional; diríamos que es el segundo nivel de disposición administrativa que se va aplicar, por parte de ustedes y nosotros, en la regulación de todas esas actividades que tienen que ver con la primera parte del ordenamiento de la propiedad rural social.

En efecto, el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares tiene su fundamento en el Artículo 27 constitucional en su fracción vii, y además en los artículos 23 y 56 de la Ley Agraria, que establecen la plena facultad de las asambleas de los núcleos agrarios para determinar con absoluta libertad el destino que le van a dar a sus tierras, para luego asignar y reconocer derechos en favor de todos los integrantes de dichos

núcleos, sean de carácter ejidal o comunal, porque a ambos se refiere este Reglamento.

El Reglamento de que me ocupo fue expedido el 5 de enero de 1993 y se publicó el 6 de enero del mismo año. Hablar del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares nos obliga a hacer referencia, en términos muy concretos, al Programa que por sus siglas llamamos *Procede*. Definimos al *Procede* como un instrumento que el Gobierno de la República ha puesto al servicio de todos los núcleos agrarios legalmente constituidos, para activar la regularización de su propiedad, que tiene como premisa la plena y exclusiva competencia de la Asamblea, como lo establece la Ley en sus artículos 23, fracciones VII, VIII y IX, y 56, que se refieren a la delimitación, destino y asignación de las tierras parceladas, de uso común y para el asentamiento humano, como mejor lo considere cada uno de los núcleos, brindando a partir de ese acto certeza jurídica a la propiedad, posesión y límites de las tierras del núcleo y de sus integrantes; expidiéndoles a éstos sus correspondientes certificados parcelarios, sus certificados de derechos sobre tierras de uso común y, en su caso, sus títulos de solar urbano.

La estructura del Reglamento es muy simple, sólo tiene cinco títulos y siete capítulos. Quiero referirme primordialmente a algunos conceptos que me parecen torales o fundamentales por la orientación práctica que estimo puede transmitirles, soslayando aquellos otros que considero meras repeticiones de la ley o que definitivamente no se estiman trascendentes, dado el tiempo que nos tienen dispuesto para platicar con ustedes.

El Título Primero de este Reglamento se denomina Disposiciones Generales y nos dice en su artículo primero que el Reglamento tiene por objeto establecer los procedimientos y lineamientos aplicables en la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y comunal y en la certificación de los derechos individuales parcelarios, sobre tierras de uso común y la titulación de los solares.

El Artículo 3º nos define qué debemos entender como tierras formalmente parceladas, y nos señala que son aquellas que han sido asignadas individualmente a los ejidatarios mediante resolución agraria administrativa, resolución

jurisdiccional o resolución de la propia Asamblea en ejercicio de esa facultad que le otorga el Artículo 56 de la ley. Yo quiero decirles a ustedes que como núcleos con tierras formalmente parceladas, no teníamos hasta febrero de 1992, es decir, antes de entrar en vigor la Ley Agraria, más que aproximadamente mil 690 ejidos, en los que realmente sí se efectuó un parcelamiento formal de las tierras que habrían de trabajar los campesinos de manera individual, o lo que antes llamábamos también unidades de dotación individual –equivalente a lo que ahora la ley maneja únicamente como parcelas–, y sólo en esos mil 690 ejidos es que el *Procede* no ha podido entrar de manera categórica a revisar y verificar los límites de las unidades de dotación, porque el Artículo 56 de la ley es también categórico en el sentido de que la regularización se emprenderá en todos aquellos núcleos cuyas tierras no estén formalmente parceladas.

El Artículo 4º de este Reglamento señala que el Ejecutivo Federal establecerá las bases de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el cumplimiento de sus atribuciones. Esta disposición, quiero expresarles a ustedes, que fue inmediatamente traducida, en la práctica, con la expedición de otros instrumentos de carácter técnico y administrativo que le dieron sentido operativo a los artículos 23 y 56 de la ley, para la regularización de las tierras de los núcleos, y esos instrumentos son concretamente las normas técnicas para la delimitación de las tierras al interior de los ejidos, expedidas por el Registro Agrario Nacional y, las 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, expedidas por la Sedesol.

El diseño del Procedimiento General Operativo conforme al cual las instituciones corresponsables de la ejecución de este trascendente programa realizarían sus actividades, observando igualmente los lineamientos de este Reglamento, así como los acuerdos del Comité Nacional de Coordinación y del Comité Operativo Central, que si bien no tienen la característica de ser una reglamentación formal, sí son los que han venido a aclarar varias disposiciones de la Ley y del Reglamento, pero no por ello diríamos que se ha incurrido en excesos al sobrepasar los términos que tanto la Ley o el Reglamento contienen, sino que han servido para fijar criterios de actuación para el personal de esas cuatro instituciones básicas en la ejecución del *Procede*.

También por virtud de esta disposición que marca el Artículo 4º del Reglamento se han desarrollado, prácticamente con todos los gobiernos estatales, convenios y acuerdos de coordinación, con la participación de los titulares de la Secretaría de la Reforma Agraria, de la Procuraduría Agraria, del Registro Agrario Nacional y del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Los artículos 5 y 6 señalan que la Secretaría de la Reforma Agraria y la Procuraduría Agraria promoverán la participación de los sectores social y privado mediante convenios de concertación. En cumplimiento de estos preceptos es que la Procuraduría Agraria ha celebrado convenios con prácticamente todos los colegios de notarios, con la intervención de los gobernadores de los estados y secretarios generales de gobierno, con el objeto de que se garantice la participación decidida de los notarios que, por ley, deben intervenir en las asambleas de este tipo, puesto que los acuerdos definitivos del Procede deben tratarse en asambleas de formalidades especiales; también se han celebrado algunos convenios con dirigencias de las organizaciones campesinas con presencia a nivel nacional, estatal o regional.

El Título Segundo de este Reglamento trata en sus artículos del 5 al 18, de las asambleas para determinar el destino de las tierras ejidales y la asignación de los derechos correspondientes. Estos preceptos refieren que la Procuraduría Agraria debe cuidar fundamentalmente de tres aspectos que guardan relación con estas asambleas torales en relación con las tierras y los derechos de los núcleos y de sus miembros. Uno, la legalidad en la expedición de las convocatorias; si se trata de primera convocatoria, ésta debe expedirse con un mes de anticipación a la fecha de celebración de la asamblea; si se trata de segunda convocatoria, la anticipación debe ser de ocho a 30 días. En cuanto a la legalidad de la constitución de las asambleas, nos dice el Reglamento, reiterando a la ley de la materia, que por primera convocatoria deben estar presentes necesariamente las tres cuartas partes del total de los miembros del núcleo de población con derechos agrarios reconocidos y vigentes, y si se trata de segunda convocatoria podrá constituirse solamente con la mitad más uno de los miembros del núcleo de población. En

cuanto a la legalidad en la toma de decisiones, el Reglamento no puede ser diferente a la Ley y nos dice que para que sean válidos los acuerdos de estas asambleas, deben ser aprobados por las dos terceras partes de los ejidatarios asistentes, trátese de primera o segunda convocatoria.

El Título Tercero de este Reglamento se refiere a los procedimientos para la delimitación y destino de las tierras parceladas, de uso común y para el asentamiento humano; en los artículos 19 a 28, que son parte del Capítulo Primero de este Título, refiere de manera amplia las disposiciones sobre delimitación y destino de las tierras, y nos dice que la asamblea podrá con toda libertad realizar las acciones más importantes o trascendentes sobre las tierras que no hayan sido formalmente parceladas, pudiendo destinarlas, por su vocación, como tierras del asentamiento humano, de uso común o para crear o reconocer parcelas.

Yo quisiera hacer un corte a la exposición y mostrarles gráficamente cualquier núcleo ejidal que quieran ustedes imaginarse. Yo no soy buen topógrafo, pero más o menos me las ingenio para mostrarles en este croquis lo que hemos aprendido nada más de ver.

Si los artículos 56 y 23 en sus tres fracciones que yo les he citado, refieren la plena autonomía de la Asamblea para decidir sobre sus tierras lo que mejor estimen procedente, entonces nos dice la Ley que este núcleo hipotético puede decidir que haya hasta tres grandes áreas o tipos de tierras, lo que antes la Ley Federal de Reforma Agraria no aclaraba. Simplemente nos decía que había unidades de dotación individual o parcelas y las que llamábamos tierras de uso común; luego entonces ésta es una diferencia cualitativa que encontramos ahora en la Ley Agraria y en este Reglamento que le da operatividad: vamos suponiendo que ésta fuera el área de uso común, ésta el área parcelada y esta otra el área del asentamiento humano. La Ley y el propio Reglamento le da, insisto, a los ejidatarios, la facultad de decidir que así pudiera ser. Claro que un ejido no se ve así de ordenado, la mayoría de ellos son un desorden en cuanto a la ubicación y delimitación de sus tierras; tenemos tierras de uso común en un lado y otro; otros

más cuentan con varias acciones, es decir con varias resoluciones presidenciales dictadas en diversos años pero que benefician a los miembros de ese mismo núcleo; bueno, pues, entonces habría que entender toda la dificultad y variedad que podemos encontrar en el campo mismo; sin embargo, convengamos en que para efectos didácticos éste fuera el polígono del ejido y sus tres grandes áreas, como les llamamos para mejor entender lo que nos dice la Ley y su Reglamento, y todavía hacia adentro de esta área del asentamiento humano, la Ley nos refiere que el núcleo puede destinarla o subdividirla en tres áreas más que son o pueden ser: el fundo legal, la zona de urbanización y la reserva de crecimiento. Estos son los tres tipos o áreas de tierra que la Ley identifica ahora y que los campesinos han venido delimitando y destinando o reconociendo dicho destino, asignando derechos sobre esos tres tipos de tierras, y por eso es que se expide un documento para cada uno de ellos. Enseguida yo les explicaré la función que tiene cada una de esas áreas.

A partir de que la Asamblea, con base en el aludido Artículo 56, entre a determinar cuáles son los tipos de tierra que va a reconocer en favor de sus miembros, puede ser que una de las acciones sea reconocer el parcelamiento económico o de hecho, es decir que no se hayan realizado trabajos de parcelamiento formal, y entonces todos nosotros los que estamos aquí reunidos como Asamblea, decidimos al momento de ejecutarse la Resolución Presidencial que nos repartamos económicamente una superficie que nos va a servir como parcela para realizar los cultivos individuales con la ayuda de nuestras familias. Esta es una opción que da el Artículo 56, reconocer como válidos esos parcelamientos económicos o de hecho, que ahora con la sanción de la asamblea de formalidades especiales se van a volver de derecho, y esto es lo que ha venido sucediendo en un 90% de los ejidos, es decir ninguno de los ejidos se ha atrevido a modificar esos parcelamientos económicos o de hecho, pues no están dispuestos los campesinos a ceder un centímetro de tierra, porque eso ha significado para ellos una lucha constante por muchos años que tuvieron que peregrinar atrás de su expediente para lograr la resolución presidencial correspondiente. Entonces, tampoco nosotros como servidores públicos de las instituciones hemos aconsejado que se modifiquen esos parcelamientos económicos, a menos que se adviertan excedentes de 5% del que más adelante vamos a platicarles.

Otra gran acción que los núcleos pueden realizar es regularizar la tenencia de los ejidatarios que por cualquier causa carezcan de certificado. Recuerden que anteriormente, al dictarse una resolución presidencial, y a partir de 1984 y hasta 1992, una resolución de la Comisión Agraria Mixta, al poner fin a un procedimiento de privación de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones del que, en principio, conocía la Asamblea, se ordenaba inmediatamente se expidieran los certificados de derechos agrarios por la Secretaría de la Reforma Agraria; sin embargo, hubo varios casos en los que se dictó la resolución presidencial o se dictó la resolución de la Comisión Agraria Mixta y hasta ahí quedó el asunto, es decir no se llegaron a expedir los certificados de derechos agrarios. Consecuentemente, Procede tiene que tomar muy en cuenta tanto a los campesinos en posesión de parcelas que tienen un certificado de derechos agrarios, como a aquellos que no lo tengan; si aparece su nombre en una resolución presidencial o de la Comisión Agraria Mixta, ese antecedente legal será suficiente para reconocerles derechos a esos campesinos, sólo que en estos casos se ha extremado el cuidado, y así se ha instruido sobre todo a los visitadores agrarios de la Procuraduría Agraria, con el fin de que cuiden que no vayan a haber resoluciones posteriores que les hayan privado de sus derechos y, consecuentemente, nos estén engañando, haciendo valer un derecho que ya no tienen legalmente.

También dicen la Ley y el Reglamento que se comenta que las asambleas podrán regularizar la tenencia de posesionarios. Debo aclararles, al respecto, que tanto las instituciones del Sector Agrario como las organizaciones campesinas hemos tenido y sostenido opiniones y decisiones diversas y hasta contradictorias en relación con este concepto de posesionario. La Ley lo menciona y las instituciones lo hemos interpretado, las más de las veces, señalando que el posesionario que sea reconocido por la Asamblea queda con el carácter de posesionario; sin embargo, pienso firmemente, y creo que hacia allá debe dirigirse el criterio final, es decir el que prevalezca en lo subsecuente, que tanto ustedes como dirigentes de las organizaciones campesinas, como nosotros como servidores públicos, ambos obligados a orientar correctamente a los núcleos y a sus miembros, debemos sostener categóricamente que el posesionario en materia agraria, al igual que en Derecho Civil, lo es en tanto los tribunales no les reconocen el carácter de ejidatario y propietario, respectivamente, por virtud de una sentencia recaída en un

juicio de prescripción adquisitiva, como en el caso nuestro lo establece el Artículo 48 de la Ley Agraria, pues que yo sepa en los ejidos que he recorrido, y ustedes me darán la razón, entre ejidatarios o entre los miembros de un núcleo agrario nunca hemos tenido campesinos de primera y campesinos de segunda. Ser posesionario ahora es el equivalente al carácter transitorio que tenían los nuevos adjudicatarios antes de que fueran reconocidos por la Asamblea como ejidatarios, cuyo procedimiento de reconocimiento culminaba con resolución presidencial, y a partir de 1984 y hasta febrero de 1992 por resolución de la Comisión Agraria Mixta. Pero debe quedar muy claro: lo que reconocía en última instancia la Asamblea y ratificaba la Mixta, no era el carácter de posesionario, sino el de ejidatario del núcleo; por ello he sostenido que al campesino que ejercite la acción de prescripción en términos del Artículo 48 de la Ley Agraria, ya no puede seguirse llamando posesionario, sino ejidatario; no hacerlo así los tribunales, o en su caso la Asamblea, representaría en uno y otro caso una muy incorrecta aplicación de los artículos 48 y 56 de la ley de la materia, de reconocerle al posesionario de hecho el carácter de posesionario de derecho, lo cual jurídicamente es un disparate.

Es, pues, un concepto, el de los posesionarios, que yo he comentado con algunos de ustedes, mis amigos dirigentes campesinos, que tenemos que sentarnos a la mesa, no en una mesa de este tipo sino en la que podamos, en forma más especializada, debatir razones, fundamentos, aclarar ideas y tomar una decisión que no nos esté haciendo perder tiempo, y sobre todo creando conflictos hacia el interior de los núcleos, porque eso es lo que ha generado este criterio vacilante de no tomar la decisión de que los campesinos que acepte la Asamblea a partir de la delimitación, destino y asignación, son ejidatarios, y los que reconozca el Tribunal a partir de que dicte su sentencia en un juicio de prescripción, son también ejidatarios; eso sostengo firmemente que no puede estar a discusión.

También puede darse el caso de que la Asamblea efectúe el parcelamiento por primera vez; es decir, supongamos en un caso hipotético que no había área parcelada y que ahora nosotros decidimos que vamos a parcelar las tierras entre 60 de nosotros. Puede ser que se creen otras parcelas más, recuerden que sigue

habiendo parcelas con destino específico aunque, desde mi punto de vista, erróneamente el legislador determinó en la ley que estas parcelas con destino específico representan una opción para los núcleos, constituir las o no; al respecto, mi criterio en relación con las parcelas con destino específico creadas con anterioridad mediante resolución presidencial, es que esas parcelas deben respetarse materialmente al celebrarse las asambleas de delimitación, destino y asignación.

Expresa el Reglamento que las acciones anteriores que emprenda la Asamblea, las cumplirá siempre a partir del plano general; y por plano general mis amigos dirigentes, quiero decirles a ustedes que debemos entender el plano de ejecución aprobado por la autoridad administrativa agraria o por el Tribunal Agrario, porque es acorde con los términos de la resolución presidencial o sentencia correspondiente. Dicho plano debe ser el fiel reflejo de la resolución presidencial o de la sentencia del Tribunal Agrario, porque el que no lo sea así, será un plano que no corresponda a la realidad de los predios que está ordenando afectar la resolución presidencial para fincar la dotación, ampliación, el nuevo centro de población ejidal, o en otros casos el que identifica los terrenos objeto del reconocimiento y titulación de tierras comunales o la restitución de tierras. Entonces, el plano general que ha venido utilizando el *Procede* para sus trabajos, es el que antes llamábamos plano definitivo, porque con base en él se ejecutó la resolución presidencial.

Quiero expresarles con mucho convencimiento algo que hasta ahora no se ha dicho con firmeza y claridad respecto de los trabajos técnicos del *Procede*; me refiero a que una vez que ya hubieren concluido dichos trabajos en un núcleo, tienen que haberlo dejado libre de conflictos hacia el exterior del polígono, pero igualmente libre de conflictos hacia el interior por cada una de las parcelas que formen parte del área parcelada; así también, libre de conflictos en el área del asentamiento humano, ya que a través del mismo se han logrado resolver añejísimos problemas que han costado muchas vidas, mucha sangre, y que han dejado viudas y huérfanos por la lucha por la tierra, porque nadie está dispuesto a ceder en un conflicto de límites parte de la tierra que sus padres o sus abuelos les

dijeron que les corresponde. Yo creo que eso es lo que hay que decir en abono a la trascendencia del *Procede*, pues cuando menos en 12 mil núcleos que se llevan regularizados hasta mediados de noviembre de 1996, no vamos a tener ya más conflictos de límites al exterior, y menos problemas interparcelarios o respecto de los solares, puesto que sus medidas y colindancias han quedado debidamente precisadas.

El Reglamento establece, asimismo, que el carácter de plano general lo tendrá también el que elabore el RAN cuando no exista un plano definitivo o de ejecución, con base en el cual se realicen los trabajos de delimitación, destino y asignación.

El Reglamento igualmente nos refiere que la Asamblea de un núcleo podrá solicitar al RAN su auxilio para la delimitación, destino y asignación de tierras al interior del ejido. El plano que resulte de los trabajos de delimitación, destino y asignación, ya no va a ser un plano general, sino un plano interno, porque nos va a mostrar sus partes. El Reglamento y la misma Ley determinan que se habrá de constituir una Comisión Auxiliar que debe estar conformada por los propios ejidatarios, que de preferencia tengan derechos agrarios reconocidos. Diríamos que es la participación más relevante, por eficaz, que va a tener el núcleo en el *Procede*. Los campesinos integrantes de la Comisión Auxiliar son los auténticos representantes de sus demás compañeros, cuya tierra va a ser objeto de regularización y sus derechos actualizados. ¿Cuáles son las actividades que va a realizar esta Comisión Auxiliar? En primer término recibir, ordenar y clasificar la documentación de todos y cada uno de los expedientes individuales de ejidatarios, poseionarios y avecindados; recibir, ordenar y clasificar la documentación sobre los posibles conflictos de límites al exterior del ejido y los de carácter interno parcelario y de solares urbanos, así como elaborar con la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional, la calendarización de los trabajos de delimitación de las tierras. Esta Comisión Auxiliar tiene también la encomienda de realizar las demás actividades que tengan que ver con la acreditación de los derechos de los ejidatarios y avecindados que se reconozcan.

Más adelante el Reglamento se refiere a las actividades específicas que se van a cumplir en cada una de las tres grandes áreas. Respecto del área parcelada, nos dice que a partir del reconocimiento del parcelamiento económico o de hecho, o al

efectuar por primera vez el parcelamiento, la Asamblea realizará el reconocimiento o la asignación de derechos parcelarios en favor, de manera preferente, de los ejidatarios con derechos parcelarios reconocidos, hijos de ejidatarios, posesionarios y vecindados. En el plano interno que al efecto se elabore, deberá identificarse cada una de las parcelas según los derechos reconocidos o asignados. A este respecto, deberá cuidarse que ningún ejidatario exceda de 5% de superficie con relación a la total que constituya al ejido y, en todo caso, que no sobrepase los límites de la pequeña propiedad.

Quiero decirles que, ciertamente como se debatió con la ponente que me antecedió, hay hasta cierto punto afectación a los campesinos con derechos reconocidos con anterioridad; en la Procuraduría Agraria estamos analizando todos esos casos de parcelamientos económicos que subsisten en los más de 13 mil ejidos aún no regularizados y en aquellos ya regularizados, y donde se pueda probar que la resolución presidencial reconoció determinado número de parcelas con superficie específica, y si las parcelas de hecho no rebasan esa superficie aunque sí rebasen el referido 5% pero no la establecida para la pequeña propiedad, estamos advirtiendo la posibilidad de hacer la defensa legal de sus derechos adquiridos, porque consideramos que la resolución presidencial fue debidamente dictada y, aunque se tratara de un parcelamiento económico, éste tiene validez puesto que el campesino ya le puso mano, le puso labranza a esa tierra que sienten y quieren como suya.

La Ley y el Reglamento determinan igualmente que podrá asignarse una parcela a un grupo de personas, en cuyo caso se presumirá, salvo prueba en contrario, que gozan de derechos de uso y disfrute en partes iguales; los mismos ordenamientos nos dan la solución para el caso de que, si los coposesionarios de esa parcela no dijeron nada al respecto, esto se podrá regular en el Reglamento Interno por acuerdo de la Asamblea, o bien en última instancia por las reglas de la copropiedad en materia civil.

Pasando a la asignación de derechos sobre las tierras de uso común a que aluden los artículos 41 al 46 del Reglamento, que sirven para el sostenimiento en comunidad de los miembros de un núcleo de población, se entenderán concedidos esos derechos en partes iguales a favor de todos los ejidatarios, salvo que la

Asamblea haya determinado hacer asignaciones en proporción distinta atendiendo a aportaciones específicas sobresalientes en trabajo, materiales o de carácter financiero, y que de alguna manera se vea reconocido ese esfuerzo o aportación del derechoso con la asignación de derechos proporcionalmente mayores.

Por otra parte, expresa el Reglamento, en consonancia con la Ley, que las reglas para el aprovechamiento del usufructo de las tierras y demás recursos que se encuentren en esta área de uso común, serán reguladas por el Reglamento Interno del Ejido y también en éste se determinará de qué manera se van a efectuar los repartos de utilidades que en muchos ejidos ya se vienen dando por la explotación racional de sus recursos naturales, aunque esto no sea ciertamente en la mayor parte de los constituidos legalmente.

Finalmente, quiero aludir a los procedimientos para la delimitación y destino de las tierras para el asentamiento humano y la asignación y titulación de los derechos sobre los solares correspondientes a la zona urbana del núcleo. A todo esto se refieren los artículos 47 al 59 del Reglamento que nos ocupa, los que determinan que cuando la Asamblea decida delimitar y destinar las tierras para el asentamiento humano, podrá realizar las siguientes acciones:

- a) Constituir o ampliar la zona de urbanización y asignar los derechos sobre solares. Quiero decirles que esta acción tiene que ver con el establecimiento de un área totalmente nueva, es decir que aún no existan físicamente asentamientos humanos en dicha área y, consecuentemente, la Asamblea acuerde que se constituya la zona urbana porque ha crecido la población y es necesario que ésta se establezca. Otro supuesto dentro de las tierras del ejido puede ser que la zona urbana ya existente esté sobresaturada y entonces la Asamblea resuelva ampliarla en tierra virgen, es decir se trata de tierra que no está en posesión actualmente de personas del ejido y que se va a destinar y asignar en lotes a favor de personas que se identifican con el núcleo ejidal.
- b) Otra acción que puede emprender el núcleo es delimitar como zona de urbanización las tierras ejidales ya ocupadas irregularmente por el poblado ejidal. Aquí, a diferencia del primer caso, ya existe asentado un grupo de personas de manera irregular, y entonces la Asamblea ya no va

a asignarle derechos a cada uno de los poseionarios, sino que aquí solamente tiene que delimitar el polígono externo de ese asentamiento, para el efecto de que quede definitivamente demarcada esa superficie y se elabore el plano correspondiente que tendrá que ser autorizado por la autoridad municipal, ya que tal intervención le está reconocida por la Ley Agraria y por la Ley General de Asentamientos Humanos. El Reglamento que se analiza y la misma ley de la materia determinan categóricamente que se debe proteger el fundo legal, entendiendo como fundo legal una institución sinónima de la zona de urbanización, sólo que el fundo legal tiene su antecedente más remoto en las leyes españolas que fueron aplicadas como una traslación automática a la llegada de los españoles. Las autoridades reales y virreinales dictaron cédulas y ordenanzas conforme a las Leyes de Indias, para que se destinara determinada superficie para la fundación de un nuevo pueblo que podía ser de población indígena o española. Ahora, el fundo legal ha quedado en manos, en cuanto a su administración y constitución, de las legislaturas de los Estados, así como de los ayuntamientos a través de los cabildos, que deben opinar cuando se requiera crear un nuevo pueblo. En la Ley Federal de Reforma Agraria, como ustedes lo saben, la zona de urbanización se podía constituir por dos vías: por resolución presidencial cuando se dotaba al núcleo de población; o bien, posterior a la dotación de las tierras y a solicitud de los propios miembros del núcleo, se dictaba una resolución presidencial que se llamaba segregatoria, para el efecto de constituir dentro de las tierras del ejido esa zona de urbanización. Con relación a este tipo de tierras, la Ley Agraria y su Reglamento en materia de certificación, disponen que la Asamblea puede aportar este tipo de tierras al municipio o entidad para dedicarlas a servicios públicos, en cuyo caso debe intervenir la Procuraduría Agraria para cerciorarse de que efectivamente se hubiesen destinado a dichos fines.

El Reglamento que nos ocupa, establece que las acciones anteriores deben cumplirse observando que intervenga la autoridad municipal (artículos 66 de la Ley Agraria, 9º y 39 de la Ley General de Asentamientos Humanos); que se apeguen a las normas técnicas del Registro Agrario Nacional y de la Secretaría de Desarrollo Social, y que la superficie de todos los solares sea equitativa de

conformidad con la legislación aplicable en materia de fraccionamientos y atendiendo a los usos y costumbres de cada región. Esto último es así porque el legislador atinadamente incorporó al texto legal las sabias y diversas costumbres que se tienen en cada región, porque conforme a ello lo que es válido en el norte puede no serlo en el centro o el sur o sureste. Por ejemplo, en el ejido de Tianquizolco, en el estado de Guerrero, del que soy originario, un solar de 400 metros cuadrados no nos serviría para gran cosa. Nosotros tenemos el traspatio también para los animales domésticos y, consecuentemente, un solar urbano se integra cuando menos por media hectárea; sin embargo, esto tiene que ser regulado por la ley de fraccionamientos de cada entidad, y también, como ya lo vimos, deben tomarse en cuenta los usos y las costumbres que se practiquen en cada región, en cada núcleo de población.

Cuando la Asamblea sólo vaya a delimitar la zona de urbanización, los títulos se expedirán a los legítimos poseedores porque, como es lógico, si el asentamiento humano existe, sería una «cena de negros» el querer decidir nosotros aquí, «que a Pedro, a María, a Petra y a Juan no les reconocemos derechos»; entraríamos a un conflicto por cada caso y nunca podríamos regularizar bajo ese concepto las tierras (solares urbanos) que están poseídas, de hecho, irregularmente. Pero si hay voluntad para resolver entre los propietarios de la tierra, o sea los ejidatarios por una parte y los vecindados o posesionarios de los lotes por otra, puede ser viable su regularización.

Los artículos del 60 al 68 se refieren a las inscripciones en el Registro Agrario Nacional. Solamente quiero decirles que el procedimiento no es distinto al que se da en muchos otros casos de inscripciones registrales. El RAN, como ya se ha dicho aquí, tiene como obligación primigenia el cuidar que lo que inscribe sea legal. Aquí es donde no se ha entendido cabalmente su función y se le ha tildado de que asume funciones jurisdiccionales; en lo personal estoy completamente seguro que no es el caso. En mi opinión, es correcto por parte del RAN de que efectúe una revisión de todo acto susceptible de inscripción y, obviamente, también comparto la opinión de quienes exigen que esa calificación registral no venga a ser siempre una negativa del derecho de petición de los sujetos agrarios individuales o colectivos; los principios registrales son bienvenidos por la seguridad jurídica a la que sujetan las inscripciones, siempre que con ellos no se

pretenda sustituir la actividad jurisdiccional, porque esto sí estaría mal y pueden ser fácilmente impugnables las calificaciones registrales respectivas.

Con esto, mis amigos dirigentes campesinos, quiero decirles que hemos dado, aunque sea a vuelo de pájaro, una exposición de lo que es el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares. Debo decirles finalmente que, desde mi particular punto de vista y respetando el de cada uno de ustedes, soy un convencido de que el *Procede* implica además de un programa tan trascendente como en su tiempo lo fue el del reparto agrario, también una acción contundente de carácter genuinamente social, que por sus trabajos que realiza y documentos que expide en apoyo de los núcleos agrarios y sus miembros, les otorga a éstos la definitiva y clara seguridad jurídica sobre sus tierras, lo que indudablemente se ha traducido en paz social, condición indispensable para que inicie con vigor la siguiente etapa de la Reforma Agraria en nuestro país, que es precisamente la de la organización campesina para la producción, con propósitos de hacer más sustentable la vida en el medio rural, en condiciones más decorosas para que nuestros conciudadanos del campo y sus familias se arraiguen con más amor a la tierra con que fueron beneficiados por los gobiernos posrevolucionarios.

Muchas gracias

