



CENTRO UNIVERSITARIO
INDOAMERICANO

Conocer para Trascender

CENTRO UNIVERSITARIO INDOAMERICANO

INCORPORADA A LA UNAM, CLAVE 8909-09

**ANÁLISIS JURÍDICO DEL PROGRAMA DE ATENCIÓN A
CONFLICTOS SOCIALES EN EL MEDIO RURAL
(COSOMER) EN LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:
GUILLERMO OMAR MARTÍNEZ SÁNCHEZ

ASESOR: LIC. EN DERECHO. JOSÉ JORGE CARBAJAL SMITH

TLALNEPANTLA, ESTADO DE MÉXICO. 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	I-II
CAPITULOS	
I. ANTECEDENTES HISTÓRICO-NORMATIVOS DEL PROGRAMA DE ATENCIÓN A CONFLICTOS SOCIALES EN EL MEDIO RURAL	1
I.1. El Reparto Agrario.....	1
I.2. La reforma al Artículo 27 Constitucional de 1992.....	5
I.3. Los Acuerdos Agrarios.....	30
I.4. El Acuerdo Nacional para el Campo de 2003.....	37
I.5. El Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural	40
II. MARCO CONCEPTUAL DEL PROGRAMA DE ATENCIÓN A CONFLICTOS SOCIALES EN EL MEDIO RURAL.....	43
II.1. Conflicto Social en el Medio Rural.....	43
II.2. Beneficiarios.....	50
II.3. Contraprestación.....	53
II.4. Convenio Finiquito.....	60
III. MARCO JURÍDICO DEL PROGRAMA DE ATENCIÓN A CONFLICTOS SOCIALES EN EL MEDIO RURAL.....	64
III.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	64
III.2. Ley Agraria.....	70
III.3. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.....	75
III.3.1. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.....	80
III.4. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010.....	81
III.5. Lineamientos de Operación de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural.....	90
IV. ANÁLISIS JURÍDICO Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS DEL PROGRAMA DE ATENCIÓN A CONFLICTOS SOCIALES EN EL MEDIO RURAL DURANTE EL PERÍODO 2008-2010.....	93
IV.1. Análisis Institucional y Jurídico.....	93
IV.2. Análisis de los Resultados de los ejercicios 2008 a 2010 del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural.....	114
IV.2.1. Ejercicio 2008.....	114
IV.2.2. Ejercicio 2009.....	119
IV.2.3. Ejercicio 2010.....	122
CONCLUSIONES.....	126
BIBLIOGRAFIA.....	129

INTRODUCCIÓN.

En el ámbito jurídico mexicano, una de las ramas más interesantes, es el Derecho Público, del cual forma parte el denominado Derecho Social, en el que se incluye el Derecho Agrario, que es una materia de reciente creación y poco explorada, pero muy ligada al sistema político mexicano, codiciada por mucha gente que en algunas ocasiones la ocupan para llegar al poder y otras veces por ambición, por querer ser mas equitativos.

Dentro de la evolución del Derecho Agrario en México tenemos que de un reparto agrario indiscriminado como consecuencia de la Revolución de 1910, misma que se generó por una alta concentración de las tierras en pocas manos, pasamos a determinar en 1992 que ya no era posible continuar con esta política al no ya no existir tierras que repartir, lo que provocaba cada vez más resoluciones negativas.

Ante esta situación, se modificó el artículo 27 Constitucional dando por terminado el reparto agrario, creando instituciones como la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios y se expidió la Ley Agraria derogando la Ley Federal de Reforma Agraria, para atender la problemática agraria.

No obstante lo anterior, al existir una evidente presión social derivada de acciones agrarias no resueltas, el gobierno federal analizó la posibilidad de conciliar y concertar acciones con las diferentes organizaciones campesinas a través de instrumentos de carácter político-jurídico como son los denominados Acuerdos Agrarios y posteriormente el Acuerdo Nacional para el Campo.

Sin embargo, a pesar de dichos instrumentos se incrementaron los conflictos sociales por la tenencia de la tierra y surgieron otros, por lo que se requerían estrategias y políticas públicas de atención a dicha problemática.

En tales circunstancias el presente trabajo tiene como propósito realizar un análisis del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural a cargo del gobierno federal a través de la Secretaría de la Reforma Agraria, para ello en el primer capítulo revisaremos los antecedentes histórico-normativos del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural.

Más adelante, en el segundo capítulo nos referiremos al marco conceptual del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, entre ellos lo relativo a Conflicto Social en el Medio Rural, beneficiarios, contraprestación, convenio finiquito, entre otros que nos ayudarán a comprender la naturaleza jurídica de dicho Programa.

En el tercer capítulo abordaremos el Marco Jurídico del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, del que se desprenden diversos tipos de obligaciones por parte del gobierno federal representado por esa Secretaría.

Finalmente, en el cuarto y último capítulo del presente trabajo haremos un análisis jurídico y evaluación de Resultados del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural durante el período 2008-2010, que nos servirá de base para realizar algunas propuestas tendentes a mejorar su aplicación

La técnica de investigación empleada fue la bibliográfica, legislativa, así como el método deductivo.

Capítulo I Antecedentes histórico-normativos del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural.

I.1 El Reparto Agrario.

Se considera al Reparto Agrario como “la distribución y adjudicación que se hizo de las tierras de cultivo de común repartimiento o de parcialidades indígenas entre los miembros de las comunidades indígenas”¹

La anterior definición, es diferente de lo que algunos consideran como la circulación de los bienes; toda vez que en economía el reparto alude a la distribución de la riqueza.

De los repartos agrarios originales llevados a cabo en las comunidades, de los terrenos de cultivo denominados de común repartimiento o de parcialidades indígenas, se siguió cierta distribución equitativa entre sus integrantes; pero habiéndose suscitado a través del tiempo por particiones por sucesión, venta, cesiones, hipotecas, etcétera, entre los comuneros; al iniciarse la Reforma Agraria Mexicana, las porciones individuales parecían constituidas por superficies de muy variada extensión, pero todas con el denominador común de pertenecer en propiedad a sus poseedores.

Así las cosas, al iniciarse la reforma agraria con la ley de 6 de enero de 1915, previendo que en los repartos realizados en el pasado se hubieran realizado irregularidades en la distribución, la propia ley dispuso que en la división o reparto que se hubiera hecho entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad y existiera algún vacío, podía ser nulificado si lo solicitaba la mayoría de ellos o de un causahabiente.

¹ Chávez Padrón Martha. Estudio sobre un solo tema del artículo 27 Constitucional. Breve Historia de los Tribunales Agrarios en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1998. P. 117

Aquí se desprende de esta ley, que se partió del supuesto de que al promulgarse la ley, los núcleos de población conservarían intacta la distribución hecha originalmente, sin haberse realizado venta, particiones, cesiones y demás operaciones a que pueda dar lugar la propiedad de la tierra; única forma en que era posible desconocer la distribución original para autorizar una nueva.

La ley de 6 de enero de 1915 se incorporó al artículo 27 constitucional y adquirió el carácter de mandato constitucional. Más tarde, al reformarse el propio artículo de la Constitución en el mes de diciembre de 1933 y quedar abrogada la Ley de 1915, en la fracción IX del mismo, se reiteró la posibilidad de nulificación de los repartos hechos en el pasado en los que hubiera habido error o vicio, cuando así lo solicitaba la mayoría de los interesados.

De lo anterior, se deduce que la previsión contenida en la Ley de 1915 e incorporada a la Constitución, relativa a la posibilidad de anulación de los repartos hechos antes de iniciarse la Reforma Agraria, tenía que ser inoperante ya que, por muchos vicios que hubieran tenido en su origen, la consecuencia de circunstancias supervenientes las modificaban de tal modo que resultó impracticables anularlas y por lo que la prevención no ha tenido aplicación.

Tales referencias constituyen la base de los principales ordenamientos legales, que en materia agraria se expidieron hasta antes de la Ley Federal de Reforma Agraria.

El Código Agrario de 1942 inmediato anterior a la Ley Federal de Reforma Agraria, introdujo modificaciones sustanciales en la organización político-económica y administrativa de alguna institución agraria vigente, que iba a facilitar el reparto de tierras, cuestionándose la continuación del mismo y sus consecuencias sociales como las de cumplimentar en la práctica las Resoluciones Presidenciales rotatorias, restitutorias y de ampliación de ejido pendientes de

ejecutar principalmente por deficiencias técnico-procesales, también lo relativo a la actividad de la entrega de certificados de inafectabilidad a todos los auténticos pequeños propietarios que los hubiesen solicitado, a fin de que el entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (ahora Secretaría de la Reforma Agraria) aplicara una política agraria dinámica en el trámite de las solicitudes formuladas por latifundistas encubiertos (falsos pequeños propietarios) y que obtuvieran y disfrutaran las garantías de protección que otorga el artículo 27 Constitucional.

En la exposición de motivos de la Ley Federal de Reforma Agraria se establecieron los Certificados de Inafectabilidad Agropecuaria en substitución de los Certificados de Inafectabilidad Ganadera.

Actualmente, sabemos que es perentoria la necesidad de elevar la producción del campo mediante una mejor asistencia técnica, de un mayor crédito para la explotación de la tierra dotada, de una mejor preparación elemental de los ejidatarios, comuneros y de los pequeños propietarios y de una asistencia social indispensable, que les garantice un mejor ingreso per capita, salud, educación y en general que gocen de la vida básica.

La Legislación Agraria que regía antes de 1992, fue diseñada ante una fisonomía agraria distinta de la actual, con problemas distintos. Si el problema agrario actual es diferente del que imperó en esa legislación, no era creíble que lo que se requería era retocar ésta en donde se necesitaba un enfoque complementario nuevo.

La exposición de motivos del Código Agrario de 1942, sostenía:

“El gran adelanto alcanzado en el reparto de la tierra, constituye un mérito indiscutible de los Gobiernos precedentes, cuya amplia labor es más loable

cuantos mayores obstáculos les fue preciso salvar y cuanto menos en relación con la magnitud de la obra de los recursos pecuniarios que dispusieran”.²

En esas mismas fechas se mencionaba que las tierras que antes eran de hacendados, se cultivaban sólo en pequeñas porciones, las que representaban mayores problemas, además de que no daban lo necesario para las necesidades de la población, optándose por repartirlas, por lo que entonces se cultivaban técnicamente con la ayuda de los agrónomos del Estado, haciéndolo necesario para contribuir a satisfacer tanto las necesidades de la población regional como las del campesino y las de su familia.

De los antecedentes históricos legislativos del reparto agrario, se menciona la Ley del 6 de enero de 1915 y después de la Constitución de 1917, en las cuales se declararon nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y se ordenó la restitución de ejidos. Desde entonces (circulares de 19 de enero de 1916, 1 de febrero de 1917 y Ley de 10 de enero de 1920), el reparto agrario se intensificó y en la década de 1934 hasta el 30 de noviembre de 1970, había 2,533,627 ejidatarios que estaban en posesión de 82 mil hectáreas. Al mismo tiempo que la tierra se repartía, el Estado construía carreteras, presas, canales y ferrocarriles, mejorando así el transporte y la distribución de la producción agrícola en los mercados. La garantía se extendió y con ella la demanda de la carne y los productos lácteos, así como la población.

Los gobiernos denominados revolucionarios desarrollaron nuevas técnicas para la preparación de alimentos, su almacenamiento y distribución, siguiendo un sistema de normas para mejorar el control y la calidad de los productos alimenticios, dándolos a bajo precio. Al mismo tiempo se pusieron en vigor leyes para el seguro y los créditos a los campesinos, quienes así pudieron adquirir

² Exposición de Motivos del Código Agrario de 1942. Diario de los Debates. H Cámara de Diputados. México, 1942.

semillas, abonos, maquinaria agrícola y todo lo necesario para sus parcelas ejidales y para sus sustento, a precios razonables.

La población agrícola ejidal aumentó como resultado del reparto agrario, del reparto de la parcela y de la Reforma Agraria; su explosión demográfica no pudo ser frenada, porque los recursos productivos son mayores al porcentaje anual de aumento.

Martha Chávez Padrón señala: “una vez que la figura central del sistema de tenencia de la tierra, el ejido estuvo delineado, entrando de lleno en la etapa del acento principal en el reparto agrario, comprendiendo una etapa que fue de 1934 a 1970”³

Es en la década de los setentas cuando empezó a transferirse el énfasis del reparto de tierras a la organización de los campesinos y de la producción de las tierras; más así se requirió de toda una etapa de 1915 a 1934 para aumentar en el campo la figura del ejido, la comunidad agraria y la pequeña propiedad; requiriendo ahora de otra etapa histórica para encontrar las formas organizadas y de producción adecuadas al régimen de tenencia, existente a nuestra realidad y a las necesidades contemporáneas.

I.2 La Reforma al artículo 27 Constitucional de 1992.

En 1992, se modifica el artículo 27 constitucional, quedando de la siguiente manera:

Art. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a particulares, constituyendo la propiedad privada.

³ Chávez Padrón Martha. El Derecho Agrario en México. México, 1996. P. 123.

Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y de los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas de sal de gema y las salinas formados directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos, el petróleo y

todos los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellos en toda su extensión o en parte de ella, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas, o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límites de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauce, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.

Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que

corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedarán sujetos a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.

La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.

La capacidad de adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan, ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá a juicio de la Secretaria de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones;

II. Las sociedades religiosas que se constituyan en los términos del Artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto inmediato con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria.

III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto inmediato o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;

IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto;

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La Ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;

V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;

VI.- Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación, del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso

pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada;

VII.- Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de las tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respecto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población, igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierras que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un sólo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;

VIII.- Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, Gobernadores de los Estados, o cualquier otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la ley del 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

b) Todas las concesiones composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad federal, desde el día primero de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y núcleos de población.

c) Todas las diligencias de apeo y deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo del tiempo a que se refiere la fracción anterior por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se haya invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas;

IX. La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos;

X. (Se deroga)

XI. (Se deroga)

XII. (Se deroga)

XIII. (Se deroga)

XIV. (Se deroga)

XV. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios. Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.

Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aún cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora;

XVI. (Se deroga)

XVII. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.

El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;

XVIII.- Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público;

XIX.- Con base en ésta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de justicia agraria con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyar la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La ley establecerá un órgano para la procuración de la justicia agraria, y

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo integral, con el propósito de generar y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público”.⁴

De las reformas al artículo 27 Constitucional se desprende lo siguiente:

1.- La reforma al párrafo tercero del artículo 27 constitucional, mantiene inalterable la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y las aguas, así como el derecho de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Con esto se ratifica el principio social de la revolución mexicana del interés común por encima del interés individual.

En las modificaciones al párrafo tercero, se eliminan las medidas relativas al fraccionamiento de latifundios y la creación de nuevos centros de población agrícola (ejidos), así como la posibilidad de que los núcleos agrarios carentes de tierras y aguas, las soliciten tomándolas de las propiedades inmediatas.

Lo anterior significa el fin del reparto agrario que estableció el artículo 27 de 1917, por lo que a partir de la entrada en vigor de esta reformas, ya no son procedentes las solicitudes de tierra, ni la ampliación de ejidos o de creación de nuevos centros de población, sin embargo las solicitudes presentadas con anterioridad tendrían que ser resueltas en los términos de los artículos transitorios del propio Decreto de reformas.

⁴ Decreto de reformas al artículo 27 Constitucional. Diario Oficial de la Federación de 6 de enero de 1992.

2.- Por lo que se refiere a la fracción IV, es preciso señalar que antes de las reformas al artículo 27 constitucional prohibía a las sociedades mercantiles por acciones, poseer y explotar tierras en actividades agrícolas, pecuarias y forestales. Las modificaciones a las fracciones IV terminan con ésta prohibición y permite que estas sociedades puedan poseer tierras y realizar actividades agrícolas, pecuarias y forestales.

En esta misma fracción, se señala la cantidad de tierras que pueden poseer las sociedades, el número de socios y a la estructura de capital. Determina claramente que ningún socio podrá poseer, en forma proporcional, una extensión de tierra que exceda los límites de la pequeña propiedad, así como también, que ninguna persona podrá poseer partes del capital en diversas sociedades que sumadas, excedan estos mismos límites.

De igual forma se fijan las condiciones de la participación de capital extranjero en estas sociedades, buscando salvaguardar el interés nacional en las actividades agrícolas, pecuarias y forestales, toda vez que éstas constituyen actividades estratégicas prioritarias en los proyectos de desarrollo nacional.

La prohibición para que las sociedades por acciones pudieran poseer tierras, contenida hasta antes de la reforma en el artículo 27, se basaba en que diez años antes, no se podía saber quienes eran los dueños del capital en una sociedad por acciones, ya que existía el anonimato en cuanto a los propietarios de las acciones de las sociedades; lo que podía originar que algunos inversionistas, amparados en este anonimato acumularán pequeñas propiedades que sumadas constituían latifundios.

Mantener la prohibición que estaba contenida en el artículo 27 constitucional, una vez que ya no existían las causas que le dieron origen, significaba privar al país de una de las posibilidades para avanzar en la modernización agropecuaria; cerrar una vía para incrementar la producción de

alimentos para el pueblo, y privar a los campesinos de una forma de acceso al capital indispensable en las condiciones modernas a la producción.

3.- La reforma elimina una parte del primer párrafo de la fracción VI, donde se señalaba que tenían derecho a poseer tierras la corporaciones y asociaciones mencionadas en las fracciones III, IV y V, así como las comunidades y los núcleos agrarios que hayan sido dotados; y que además de ellos, ninguna otra corporación o asociación podría poseer tierras.

La reforma a esta fracción se realizó para evitar que su contenido sea contradictorio con las modificaciones al párrafo tercero y a la fracción VII, donde se asienta con claridad la existencia de la propiedad ejidal y comunal de la tierra.

4.- En las reformas a esta fracción VII, se incluyen los elementos más importantes en la tarea histórica que se ha propuesto realizar el estado mexicano: transformar las relaciones sociales y productivas en el campo, para incorporarlo a las formas y ritmos del desarrollo nacional. Con el objetivo de avanzar en la búsqueda de la justicia y la libertad para los campesinos de México.

Las modificaciones se refieren a la propiedad ejidal y comunal, a los derechos individuales de los ejidatarios y comuneros, y a las formas de organización del trabajo y de la vida comunitaria en los núcleos campesinos.

En el primer párrafo, se incluye el reconocimiento a nivel constitucional, de la personalidad jurídica de los ejidos y comunidades, con lo que se termina una época de indefinición sobre su capacidad jurídica para realizar los actos lícitos previstos en las leyes agrarias, civiles y mercantiles. Con este reconocimiento, los ejidos y comunidades podrán realizar cualquier acto lícito previsto por las leyes, tales como poseer bienes, contratar, asociarse, contraer obligaciones, ser sujetos de crédito, etc. en las mismas condiciones jurídicas que cualquier otra persona física o moral.

También se incluye el reconocimiento al derecho que tienen los ejidos y comunidades a poseer tierras, tanto aquellas que sean destinadas por los núcleos agrarios a los asentamientos humanos, como las que sean dedicadas a las actividades productivas. Junto con este reconocimiento, se menciona la protección que la Ley brindará a la propiedad ejidal y comunal sobre su tierra.

Este reconocimiento crea las bases legales para terminar definitivamente con los despojos a la tierra de los ejidos y comunidades, realizados en muchos casos al amparo de la indefinición de linderos, de imprecisiones jurídicas, de la impunidad que en muchas ocasiones tenían aquellos que cometían los atropellos, y de la propia inseguridad de los núcleos agrarios acerca del derecho que tenían a defender su tierra mediante el ejercicio de la ley.

En ejercicio de lo señalado en el párrafo primero del mismo artículo 27 constitucional, que señala que las tierras y aguas corresponden originariamente a la nación, quien tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada; la reforma brinda seguridad jurídica plena a la propiedad ejidal y comunal sobre la tierra, en las mismas condiciones que la propiedad de cualquier persona física o moral sobre sus bienes, sin más limitaciones para el ejercicio del derecho de propiedad, que las señaladas en la ley.

Esto brindará seguridad a las inversiones productivas y a las de beneficio social, que realicen los ejidos y comunidades sobre sus tierras, sin la desconfianza de que se realizan sobre terrenos, de los cuales pudieran ser despojados en algún momento o circunstancia.

El párrafo segundo, se refiere al derecho que asiste a los grupos indígenas para mantener su integridad territorial, que significa además, la posibilidad del mantenimiento de su cultura y de su identidad, las cuales, se han desarrollado y existen en un cierto territorio. La declaración de que la Ley protegerá la integridad

de sus tierras, significa para los grupos indígenas un elemento fundamental para el ejercicio de su derecho a la existencia, y significa para la nación, el reconocimiento a sus orígenes y a su historia.

Los párrafos tercero y cuarto contienen las reformas a las bases constitutivas del ejido y a los derechos individuales de los ejidatarios. En estos párrafos se reconoce la existencia histórica del ejido como forma de vida de la mayoría de los campesinos de México, y se dejan claramente sentadas las bases jurídicas que garantizan su permanencia. En estos párrafos se expresa la decisión del pueblo de México acerca de que el ejido permanece, porque forma parte de nuestra historia y porque así lo quieren los campesinos.

En el párrafo tercero, se abordan los principios legales que regirán las tierras destinadas al asentamiento humano y las tierras, bosques y aguas de uso común. En este párrafo se menciona que la Ley protegerá las tierras en las que se asienta la zona urbana del ejido, y que regulará las formas en las cuales los ejidatarios podrán aprovechar y utilizar las tierras, bosques y aguas de uso común. También señala el compromiso de la nación, para llevar a cabo acciones que busquen elevar el nivel de vida de los núcleos de población ejidales.

En el párrafo cuarto se establecen las reglas para el uso de los recursos productivos de los ejidos y de las comunidades, y se señalan los derechos individuales de los ejidatarios respecto a sus parcelas.

En las primeras líneas, se reconoce en forma explícita, que será la voluntad de los ejidatarios y comuneros la que decida las formas y condiciones que más les convengan para el aprovechamiento de sus recursos productivos, y que las decisiones que tomen serán respetadas. Esto significa el reconocimiento de la sociedad a la capacidad que tienen los ejidatarios y comuneros para decidir sobre sus recursos productivos, sin que nadie pueda hacerlo en su nombre, bajo ningún argumento.

Este hecho histórico significa el reconocimiento social a la plena personalidad jurídica de los ejidatarios y comuneros para decidir por ellos mismos su destino. Significa además, un gran paso en la consecución de la libertad para los hombres del campo, en la medida que la libertad significa, antes que otra cosa, el respeto de la sociedad para que cada uno de sus miembros ejercite su voluntad, sobre los asuntos que le conciernen, sin que se le coarte o se le limite.

Sobre estas bases, en el párrafo cuarto se señala que la Ley se limitará a regular las decisiones que tomen los comuneros sobre su tierra, así como la de cada ejidatario sobre su parcela. En seguida se señalan los casos en que podrán ejercer su voluntad con pleno derecho. La Ley establecerá los procedimientos que deberán seguirse para ejercer estos derechos.

Ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros, para el aprovechamiento de sus recursos productivos. Es decir, que cada ejidatario o comunero tendrá derecho a decidir los casos y las formas en las que desean o les conviene asociarse con otros ejidatarios, con otros comuneros o con cualquier otra persona o sociedad, sin que tengan que ser autorizados para ejercer estos derechos, limitándose a seguir los procedimientos y cumplir los requisitos que la Ley reglamentaria señale.

Sobre la misma base del ejercicio de la voluntad de ejidatarios y comuneros, se señala en este cuarto párrafo, que tienen el derecho de otorgar el uso de sus tierras, es decir, de autorizar a otros para que las exploten, las usen o las trabajen, mediante contratos de renta o de participación en los beneficios de la explotación, sin que esto sea objeto de sanción o castigo, también serán establecidos en la Ley reglamentaria.

En otro sentido, el establecimiento de estos derechos libera a los ejidatarios y comuneros de la obligación de trabajar personalmente la tierra y de la prohibición de contratar trabajo asalariado. Asimismo, representa la posibilidad de

que los trabajadores agrícolas que presten sus servicios en las tierras ejidales y comunales, sean reconocidos plenamente en sus derechos laborales, como cualquier otro trabajador del país.

En este mismo párrafo, se señala que el ejidatario podrá transmitir sus derechos parcelarios a otro miembro del núcleo de población, con lo cual se crean las posibilidades legales de que los ejidatarios puedan incrementar el tamaño de su parcela, a través de adquirir los derechos parcelarios de otros ejidatarios; así como también la posibilidad de que el ejidatario que no quiera seguir explotando su parcela, pueda ceder los derechos sobre ella. Sin que quienes adquieran o cedan los derechos parcelarios, sean sancionados con la pérdida de sus tierras o de sus derechos, como sucedía antes de la reforma.

Con esto se termina una época, en que la ley obligaba al ejidatario a que lo siguiera siendo, aún en contra de su voluntad, ya que si no trabajaba personalmente la tierra, se exponía a perder la parcela sin obtener nada a cambio. Y de igual manera, se impedía que el ejidatario pudiera aumentar el tamaño de su parcela y así incrementar el nivel de vida de su familia, ya que si lo hacía, se exponía a perder lo adquirido e incluso a ser privado de sus derechos.

Estas limitaciones al ejercicio de los derechos sobre parcela, influían para que no se realizarán inversiones productivas importantes en la parcela ejidal, ya que la única manera de recuperar la inversión, era el trabajo personal sobre las tierras, y si alguna circunstancia lo dificultaba o lo impedía, no había ninguna forma legal para recuperar la inversión realizada, ya que la renta y la venta de los derechos sobre la parcela estaban prohibidos.

Claro está que la renta y venta de parcelas se realizaban al margen de la Ley, pero esto originaba inseguridad para los que rentaban, vendían o compraban parcelas, ya que tenía que hacerse en secreto, sin que las autoridades se enteraran oficialmente de la existencia de estos actos; lo que implicaba que

aquellos que rentaban o vendían su parcela nunca recibían lo justo, además de tener que entregar diversas cantidades de dinero para mantener en secreto la operación realizada.

Con la reforma, se termina este rezago histórico y se reivindica el libre y pleno ejercicio del derecho del ejidatario sobre su parcela, sin más limitaciones que los procedimientos y requisitos que marque la Ley reglamentaria en cuanto a los procedimientos, requisitos y límites al tamaño de la parcela ejidal.

En las últimas líneas de este párrafo cuarto, se restablece un derecho más para el ejidatario, el de adquirir el dominio sobre su parcela convirtiéndola en pequeña propiedad, sujeto a que sea la asamblea ejidal la que otorgue este derecho al ejidatario.

El ejercicio de este derecho, está condicionado a la voluntad del ejido, por que es éste el que posee, de inicio, el dominio y por tanto la propiedad sobre todas las tierras productivas ejidales. De tal manera que cada ejidatario sólo podrá ejercer este derecho si la asamblea ejidal se lo ha otorgado.

Planteado de otra manera: al poseer los núcleos ejidales del dominio sobre todas las tierras productivas del ejido, puede transmitirlo al ejidatario para que lo ejerza sobre su parcela, separándola de las tierras ejidales y convirtiéndola en pequeña propiedad.

La Ley reglamentaria fijará los requisitos y procedimientos mediante los cuales la asamblea ejidal podrá otorgar este derecho al ejidatario, sobre lo cual, se ha planteado que sea en la asamblea del ejido, mediante el voto de las dos terceras partes de los ejidatarios.

Como resultado del contenido del cuarto párrafo de esta fracción, en relación a la transmisión de derechos parcelarios, el quinto párrafo señala que

dentro de cada ejido, ningún ejidatario podrá poseer más del 5% del total de las tierras ejidales, con lo cual, a pesar de que haya transmisión de derechos parcelarios, el número mínimo de ejidatarios en un ejido no podrá ser inferior a 20.

En este mismo quinto párrafo se señalan los límites a los que deberá sujetarse la propiedad territorial de cada uno de los ejidatarios, la cual no podrá exceder los límites marcados en la fracción XV en relación con la pequeña propiedad, con lo cual se mantiene el principio jurídico de igualdad de derechos individuales, entre ejidatarios y pequeños propietarios, en torno a la capacidad jurídica para poseer tierras.

El sexto párrafo se refiere a los órganos de decisión y de representación en ejidos y comunidades. Siguiendo el mismo principio de igualdad jurídica, se menciona que será la asamblea general el órgano supremo del ejido o de la comunidad, tal como sucede en todas las demás personas morales, es decir en cualquier sociedad civil o mercantil. Esto significa que la asamblea general del ejido o de la comunidad será la máxima autoridad y tendrá soberanía para decidir sobre todos los asuntos del ejido o de la comunidad, siempre y cuando se respete lo señalado por las leyes reglamentarias.

En este mismo párrafo se señala la existencia y las funciones del comisariado ejidal o de bienes comunales, asignándoles las funciones de representación del núcleo y de ejecutores de las decisiones o resoluciones de las asambleas.

El último párrafo de esta fracción refuerza el derecho a la existencia de los núcleos de población ejidales y comunales, ya que prevé que la Ley reglamentaria fijará los términos en los cuales se hará la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población que hayan sido privados de ellas, bajo alguna circunstancia.

5. No sufre ninguna modificación la fracción VIII, donde se declaran sin efecto jurídico, diversas enajenaciones, concesiones, apeos y deslindes de tierras, efectuadas en las distintas fechas y circunstancias que se detallan en la propia fracción. Con esto se busca proteger los derechos de algunos pueblos y núcleos de población que fueron privados de sus tierras en las fechas y circunstancias descritas.

Tampoco se modifica el contenido de la fracción IX, que se refiere a las circunstancias en las cuales se podrá declarar sin efecto jurídico las divisiones o repartos que se realicen en algún núcleo de población, y en los cuales haya habido errores o vicios, se busca proteger el derecho de algunos ejidatarios o vecinos, contra actos que se hayan realizado aparentemente en forma legal, pero en los cuales se hayan violado sus derechos.

Al reformarse el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, dando fin al reparto agrario, se hace necesario derogar las fracciones X, XI, XII, XIII y XIV, donde se detallaban los procedimientos y las instancias para llevar a cabo el reparto de tierras. La derogación de estas fracciones tendrá importantes repercusiones en los procedimientos agrarios que se encontraban vigentes, por lo que se hace necesario ampliar la explicación al respecto.

La derogación de la fracción X, es una consecuencia directa de las modificaciones al párrafo tercero del artículo 27, en las cuales se considera terminado el reparto agrario. Con ello se da fin a la obligación del estado, de proporcionar tierras a todos los núcleos agrarios que carecieran de ellas y que las solicitaran.

Al derogarse la fracción XI, desaparecen las bases jurídicas que sustentaron la creación y las funciones de la Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas, los Comisariados Ejidales y los Comités Particulares Ejecutivos.

Esto no significa que estas instituciones vayan a desaparecer, ya que en los artículos transitorios se menciona que continuarán existiendo y desarrollando sus funciones, en todo aquello que no se oponga a las modificaciones aprobadas y en tanto no entre en vigor la nueva Ley reglamentaria.

Por lo que se refiere a la Secretaría de la Reforma Agraria, además de continuar con el trámite de los expedientes de solicitudes de tierras, seguirá desempeñando las funciones que le sean asignadas por el Poder Ejecutivo Federal en torno a la Capacitación y la Organización de los Campesinos, y en la procuración de la justicia agraria.

La derogación de las fracciones XII y XIII, está relacionada con el fin del reparto agrario, ya que en ellas se detallaban los procedimientos y las instancias que participaban en ese proceso.

En el texto de la fracción XIV se señalaban los derechos de los pequeños propietarios respecto a la afectación de sus tierras para llevar a cabo el reparto agrario y se establecían los certificados de inafectabilidad. Al terminarse el reparto agrario, las disposiciones contenidas en esta fracción dejan de tener sentido, por lo cual se deroga. Con esto desaparecen los certificados de inafectabilidad, ya que en las nuevas circunstancias jurídicas no cumplen ninguna función.

En la fracción XV, se suprime el primer párrafo del texto que estaba vigente, que se refería al reparto agrario y en su lugar se incluye la prohibición explícita, a nivel constitucional, en relación con la extensión de tierra, propiedad de un sólo individuo, que rebase los límites señalados en esta misma las pequeñas propiedades deberían estar en explotación.

Estas modificaciones son consecuencia de las modificaciones al párrafo tercero y demás fracciones del artículo 27, que ya han sido comentadas anteriormente.

Otras modificaciones realizadas en el texto de esta fracción con el fin de actualizarla, son las siguientes: Para los efectos de equivalencias entre clases distintas de tierras, se agrega la equivalencia en terrenos de bosque, con lo cual, la pequeña propiedad podrá ser también de carácter forestal. En el párrafo tercero de esta fracción, en lugar del cultivo del cocotero señalado en el texto que estaba vigente, se menciona ahora el cultivo de la palma, y se agregan dos nuevos cultivos: el agave y el nopal.

El último párrafo de esta fracción, se refiere a las condiciones en las cuales se podrá cambiar el uso de las tierras de las pequeñas propiedades ganaderas para destinarlas a usos agrícolas. Dejando claramente especificado, que en ningún caso, los límites de la pequeña propiedad podrán exceder los límites señalados en los párrafos segundo y tercero de esta misma fracción.

6.- En relación con la fracción XVI que se derogó, es preciso mencionar, que en esta fracción se detallaban diversos procedimientos relacionados con el reparto agrario, y al haber terminado este, como consecuencia de la reforma, deja de tener sentido.

7.- Respecto de la reforma a la fracción XVII, es preciso señalar que en el contenido de ésta, se fijan los procedimientos que garantizan que ningún ejidatario ni pequeño propietario excederán los límites de extensión que marca la Ley. Con lo cual se garantiza que la reforma al artículo 27 constitucional no permitirá la formación de latifundios o la concentración de la propiedad de la tierra en unas cuantas manos.

En ella se señala que cuando las autoridades competentes detecten violaciones a los límites marcados a la propiedad ejidal o a la pequeña propiedad, notificarán a los infractores, los cuales tendrán el plazo de un año para fraccionar la propiedad y vender los excedentes. Si esto no se lleva a cabo en el plazo señalado, lo hará el Estado mediante la subasta pública de los excedentes.

El último párrafo de esta fracción se destina a la protección de la familia campesina, garantizando que no quedará en el desamparo, cuando por malos negocios o por cualquier circunstancia el jefe de familia pierda sus bienes.

8.- Por lo que se refiere a la modificación de la fracción XIX, éstas se refieren a la justicia agraria y a los organismos responsables de administrarla. Destaca en primer lugar la declaración de que todas las cuestiones relacionadas con los límites o con la tenencia de la tierra en ejidos y comunidades, será de carácter federal, lo que significa que habrá una misma legislación para todo el país, que regirá los asuntos relacionados con la tenencia de la tierra en ejidos y comunidades, independientemente de que estos se encuentren situados en distintos estados o municipios del territorio nacional.

En este mismo párrafo se señala que se crearán los tribunales agrarios, encargados de administrar la justicia agraria, los que serán dotados de autonomía frente al poder ejecutivo, y de plena jurisdicción para resolver sobre los asuntos de su competencia.

Estas características de autonomía y plena jurisdicción que la reforma otorga a los tribunales agrarios, significa la garantía de que la justicia agraria será impartida y administrada con base únicamente en lo que la Ley señale, sin que se antepongan criterios de carácter político o económico.

Con la creación de los tribunales agrarios, se diferencian claramente las funciones del poder ejecutivo y las del poder judicial en el terreno de la justicia

agraria, a diferencia de la legislación que estaba vigente, en la cual, en algunos casos el poder ejecutivo resultaba ser juez y parte en la resolución de los asuntos agrarios.

Con la reforma se constituye a nivel constitucional, un órgano especial para la procuración de la justicia agraria, con lo cual queda de manifiesto la preocupación del Estado mexicano en la búsqueda de justicia para los hombres del campo.

9.- Finalmente, respecto de los artículos transitorios, estos se refieren a las condiciones en las cuales entrará en vigor la reforma al artículo 27 constitucional, una vez que ha sido aprobada por el H. Congreso de la Unión.

En el artículo tercero transitorio se aclara que todos los expedientes relativos a las solicitudes de tierra que no hayan sido resueltos, serán atendidos por las instancias y bajo las leyes vigentes a la fecha en que entró en vigor la reforma, es decir, bajo la Ley Federal de Reforma Agraria que se encuentra vigente.

Lo que significa que estos expedientes seguirán los mismos trámites que hasta el momento, con la única diferencia de que una vez que hayan sido creados los Tribunales Agrarios, serán estos los encargados de dictar la resolución definitiva de los expedientes. Con esto se respeta el principio de que a ninguna ley se le dará aplicación retroactiva.

I.3 Los Acuerdos Agrarios

Con las reformas al Artículo 27 constitucional de 6 de enero de 1992, se fortaleció la concepción de que la Reforma Agraria no es sinónimo de reparto de

tierras, sino que se ocupa por igual de la organización social, la modernización de la producción y el desarrollo sustentable con justicia y equidad.

En este sentido, la actuación de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) actualmente se desarrolla con apego a dicha concepción y en un nuevo marco de relaciones entre el Estado, los ciudadanos y sus organizaciones. Se parte del respeto a los asuntos internos de las organizaciones sociales y del reconocimiento a la representatividad democrática de sus dirigencias y liderazgos.

Se reconoce que los problemas de desarrollo social y comunitario sólo pueden ser resueltos conjuntando las acciones del gobierno con la participación de los campesinos y sus organizaciones, buscando perfeccionar los procedimientos de consulta para llegar a acuerdos sin perder de vista el interés general.

Con base en lo anterior, en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se estableció que debían de crearse mecanismos de interlocución gubernamental permanentes, para conocer y tomar en cuenta la opinión de las organizaciones sociales acerca de los problemas nacionales y sus propuestas de solución.

En atención a ello se crearon instancias de participación plural, conformadas por dependencias del sector público, organizaciones campesinas, de productores y propietarios rurales, con el propósito de contribuir a la definición de las líneas de política y programas operativos para enfrentar la problemática agraria del país.

Con la creación de dichas instancias, en esa administración se pretendió hacer manifiesta una actitud incluyente, fundamentada en la concertación y no en el enfrentamiento estéril con los actores sociales y políticos del medio rural.

De esta manera el Sector Agrario, constituido por la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, Registro Agrario Nacional y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, con base en dichas instancias operaron en un ambiente de pluralidad y amplia libertad, lográndose importantes convergencias sobre cuestiones sustantivas que sirvieron de base para la definición e instrumentación de los Acuerdos Agrarios.

Los Acuerdos Agrarios se elaboraron a partir de una revisión minuciosa de la demanda acumulada por cada organización campesina; se analizan y clasifican los asuntos según su situación jurídica, incluidos aquellos casos que, no contando con un expediente en trámite, implican una problemática que resulta imperioso atender.

Conceptualmente los Acuerdos Agrarios son instrumentos de entendimiento y concertación para la atención de asuntos agrarios de diversa naturaleza. En términos prácticos, son un producto de la corresponsabilidad entre la Secretaría de la Reforma Agraria y las organizaciones campesinas. Con ellos se busca ordenar la actividad con las organizaciones campesinas, para llegar a la solución definitiva de todos los asuntos que, a lo largo de varios años, han venido gestionando ante la institución; impulsando con ello la legalidad en el campo para generar las condiciones que permitan el desarrollo agrario en nuestro país.

La Secretaría de la Reforma Agraria signó desde el año de 1996, estos Acuerdos Agrarios con las organizaciones que integran el Congreso Agrario Permanente (CAP), así como también con otras que participan en la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario (CIGA) y, en muchos casos, con organizaciones cuya presencia es regional o local.

Los Acuerdos Agrarios se elaboraron considerando criterios fundamentales, tales como:

- Estricto apego a la legislación agraria;
- Establecimiento de fechas de cumplimiento;
- Reconocimiento integral de las minutas de asuntos de las organizaciones;
- Alternativas con sustento jurídico a situaciones no previstas en la legislación, y
- Corresponsabilidad en su cumplimiento.

En la celebración de los Acuerdos participaron de manera directa tres instancias: la Secretaría de la Reforma Agraria, la organización campesina y la Procuraduría Agraria:

- La Secretaría de la Reforma Agraria, representada por su titular, se comprometió a atender y desahogar los asuntos de su competencia con prioridad, estableciendo que los compromisos derivados de resoluciones que competen a las autoridades judiciales, se sujetarán a los tiempos que les son propios a dichas instancias.

- La organización campesina, representada por su dirigente, se comprometió a informar a sus agremiados sobre el contenido del Acuerdo, reconociendo que quedan superadas todas las negociaciones y planteamientos relacionados con las demandas de tierra que sus afiliados y simpatizantes han presentado ante la Secretaría, comprometiéndose a orientarlos para que actúen en el marco de la legalidad.

- La Procuraduría Agraria, representada por su titular, atestiguó la suscripción de los Acuerdos y se compromete a brindar asistencia y asesoría jurídica en el desahogo de los asuntos y a intervenir en el caso de suscitarse controversia con motivo de la interpretación o cumplimiento de los compromisos.

Finalmente, en nuestro concepto, estos instrumentos, constituyeron una fuente de obligaciones jurídicas, generadas por el reconocimiento mutuo de las partes que los suscribieron, por lo que son exigibles en teoría inclusive ante las instancias judiciales correspondientes.

En términos generales, los Acuerdos Agrarios agruparon los compromisos en cuatro partes principales: asuntos de trámite; posesiones irregulares, y asuntos concluidos, dentro de los cuales se seleccionaron los atendibles en términos de organización y fomento.

Por sus características y la naturaleza del compromiso asumido por la Secretaría, cada grupo de asuntos implicó una atención prioritaria e integral, que necesariamente involucra a todas las áreas e instancias centrales y territoriales del Sector Agrario.

a. Asuntos de trámite: todos estos asuntos, como son el rezago agrario, actividades jurídicas y administrativas; expropiaciones, colonias y terrenos nacionales; regularización de predios y posesiones precarias; cumplimiento sustituto de ejecutorias y modificaciones a mandamientos de gobernador por resoluciones presidenciales o del Tribunal Superior Agrario, son atendidas conforme a los procedimientos, normatividad y plazos establecidos, aplicables a cada caso, considerando que los compromisos que se deriven de las resoluciones que competan a las autoridades jurisdiccionales, se ajustarán a los tiempos que les son propios a dichas instancias.

b. Posesiones irregulares: estos asuntos son atendidos previa investigación de los datos aportados por los interesados y con sustento en la normatividad establecida, según se trate de posesiones irregulares en propiedad privada (incluyendo los desalojos), en propiedad social (ejidos y comunidades) o en propiedad pública.

En este tipo de asuntos, el papel de las Coordinaciones Agrarias (CA) posteriormente Representaciones Agrarias, actualmente Delegaciones Agrarias y las propias organizaciones campesinas ha sido de gran importancia y responsabilidad, pues la determinación de la elegibilidad de los casos dependió fundamentalmente de la objetividad, precisión y oportunidad en que se hubieran llevado a cabo los trabajos de investigación.

De igual forma, en la elaboración de los padrones de poseionarios o beneficiarios participaron de manera conjunta las Coordinaciones Agrarias, posteriormente Representaciones Agrarias, actualmente Delegaciones Agrarias y las organizaciones campesinas, lo que garantiza que estén integrados con toda veracidad y formalidad; condición necesaria para que sean las listas definitivas a favor de las cuales se realice la regularización de los predios.

c. Asuntos de organización y fomento: se trata de asuntos concluidos desde el punto de vista de su trámite agrario en los que, a través de la Dirección General de Coordinación, se promueven alternativas de tipo productivo.

En coordinación con los dirigentes de las organizaciones, dichos grupos campesinos han sido asesorados para la constitución de figuras asociativas, la generación de proyectos productivos y la gestión de apoyos ante las instituciones nacionales de crédito y fomento, correspondiendo a los propios grupos satisfacer la normatividad y los requisitos que determinen las dependencias competentes.

Desde el año de 1996 hasta el presente año se ha destinado dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación en el rubro asignado a la Secretaría de la Reforma Agraria considerables recursos destinados a dar cumplimiento a los Acuerdos Agrarios y Acuerdo Nacional para el Campo.

En los últimos ejercicios fiscales se consideró además de los compromisos aún pendientes de los acuerdos agrarios, la presión existente como consecuencia

de la firma del Presidente de la República y de diversas organizaciones agrarias en el año 2003 del Acuerdo Nacional para el Campo, mismo que consigna el compromiso de dar cumplimiento a los acuerdos agrarios y adicionalmente asuntos tratados en el seno de la Comisión de Elegibilidad del Acuerdo Nacional para el Campo.

Dentro de los rubros más importantes que se incluyen en el Presupuesto de Egresos de la Federación están los relativos al cumplimiento de obligaciones jurídicas ineludibles, que comprenden aquellos que se refieren al cumplimiento sustituto de ejecutorias de amparo, pago de daños y perjuicios en incidentes promovidos también en juicios de amparo, así como el cumplimiento del artículo 309 de la Ley Federal de Reforma Agraria que implica la compra de tierras como consecuencia de la modificación del mandamiento gubernamental que otorgó la posesión provisional de tierras a los núcleos agrarios, ya sea que hayan sido modificados por una Resolución Presidencial o por un sentencia del Tribunal Superior Agrario.

Estos rubros son los que se atendieron fundamentalmente de 1996 a 2000, sin embargo la presión por parte de las organizaciones campesinas provocó que a partir del año 2002, se aumentara el presupuesto asignado a la Secretaría de la Reforma Agraria y se incluyera un rubro relativo a la adquisición de tierras ocupadas irregularmente por núcleos agrarios o bien aquellos habían solicitado tierras y se encontraban incluidos en los acuerdos agrarios.

Las consecuencias económicas de su exigibilidad hacen que se considere al efectuar el proyecto de presupuesto de egresos un rubro para el cumplimiento de los acuerdos agrarios (Acuerdo Nacional para el Campo) hasta en tanto no se den por finiquitados.

Las consecuencias sociales es la movilización permanente de las organizaciones agrarias exigiendo el cumplimiento de los acuerdos agrarios, como

se pudo observar en el año 2003 hasta la firma del Acuerdo Nacional para el Campo, mismo que incluso se publicó en el Diario Oficial de la Federación, que incluye compromisos a largo plazo como es la reforma al marco jurídico agrario secundario.

En cuanto a las consecuencias de carácter político, es preciso mencionar que la mayoría de las organizaciones agrarias se encuentran identificadas con algún partido político, con excepción del Partido Acción Nacional que representa los intereses de los pequeños o grandes propietarios rurales.

I.4 El Acuerdo Nacional para el Campo de 2003

Habrá que señalar invariablemente que en el tema agrario el Artículo 27 Constitucional, nos marca la pauta a seguir como ya se afirmó con anterioridad establece precisamente este proceso de consolidación, regularización y finalmente desarrollo rural integral. Y para efectos de lo anterior, el Programa Sectorial Agrario 2001-2006 estableció las grandes estrategias y las grandes acciones a cumplir en esa administración.

Por otra parte, no podemos dejar de mencionar que en la administración 2001-2006 a partir de la movilización de las organizaciones campesinas se generó un acuerdo político nacional, denominado Acuerdo Nacional para el Campo suscrito en 2003 con las más importantes organizaciones agrarias campesinas del país, en el cual se establecieron reconocimientos puntuales de defectos, de aspectos que había necesidad de avanzar, de corregir, y acciones para darle cumplimiento. A partir de este marco, de este sustento legal, se definieron dos actividades preponderantes en la administración del Presidente Vicente Fox Quesada:

La primera es la atención a la conflictividad agraria.

La necesidad imperiosa de que el sector agrario en su conjunto pudiera abocarse a atender los grandes problemas de orden agrario que existen en el país y que venían precisamente de un proceso histórico, con mucho tiempo de anticipación, y que venían acunándose de manera cada vez más señalada en diversos lugares del país y que era indispensable atender. En esta conflictividad fundamentalmente se centra al tema de los conflictos por derechos agrarios colectivos, es decir, aquellos que involucran a los núcleos agrarios, sin menospreciar desde luego a los de orden individual, los cuales tienen una vía más clara para su resolución, sino que habría que resolver estas situaciones que afectaban el conjunto de quienes integran los núcleos agrarios. Cuatro vías fundamentales se establecieron para atender esta conflictividad agraria estas son la conciliación, la mediación, el juicio agrario y el arbitraje.

En primer término la conciliación, es decir, buscar la forma en resolver los conflictos allegando a las partes para que puedan llegar a un acuerdo. Esto es exitoso principalmente cuando se trata de derechos agrarios individuales.

La segunda gran actividad es la mediación, que ya tiene una participación importante en el caso de derechos agrarios colectivos, la mediación es la que realiza precisamente el sector agrario entre las dos partes y en el que aporta elementos adicionales para encontrar soluciones. De esta parte, es donde nace el Programa de Atención a Focos Rojos y Amarillos que se ha identificado de una manera coloquial, sólo para hacer una identificación vía el concepto de un semáforo que permite dar la connotación de aquellos conflictos más álgidos que ha generado enfrentamientos, fricciones, vaya, incluso hechos de sangre, y de otros que pueden estar en una situación que permitan llegar a este grado de conflictividad como serían los focos amarillos y en el que hay un avance importante en la administración.

La tercera gran vía es la del juicio agrario, es decir, el ir a resolver las controversias a través de los tribunales agrarios en el que se dirimen a través de la

aportación de pruebas o elementos y se produce una sentencia en la que resulta vencedora una de las partes.

Y por último, una cuarta opción que poco se ha explorado, pero que de cualquier manera me parece importante señalarlo porque es una de las expectativas a futuro para darle impulso, que es el arbitraje en materia agraria, aquella vía alternativa para resolver controversias, en la cual un tercero, un árbitro, que en este caso se plantea como Procuraduría Agraria su participación, y en el cual se allegan elementos no formales, o por lo menos no necesariamente formales no digo contrario a derecho, pero que no son necesariamente bajo el formato limitado, rígido del juicio agrario y que permite pues involucrar algunos otros aspectos de orden social para poder resolver los conflictos.

La segunda gran acción, después de la atención a la conflictividad agraria, pero también vinculada íntimamente a la misma es el de la regularización de la tierra.

La regularización de tenencia de la tierra, es decir, no sólo el avanzar sino incluso realizar las acciones necesarias para la conclusión del PROCEDE en la Administración del Presidente Vicente Fox. Esto ha resultado fundamental para poder llegar a aquella etapa de desarrollo rural integral para que cada quien sepa con precisión qué le corresponde, hasta dónde llega el derecho propio, dónde nace el del vecino. Esto se logra a través de la certeza jurídica y geográfica de orden técnico que se da a través del PROCEDE con la delimitación precisa de los derechos colectivos e individuales de los núcleos agrarios y la expedición de los documentos que así lo acreditan, es decir, el carácter de sujeto agrario y la titularidad sobre su tierra. Esas son las acciones destacadas por parte de la Administración Pública del Presidente Vicente Fox.

En este orden de ideas a fin de consolidar el objetivo constitucional del desarrollo rural integral, se han implementado en el campo diversos programas, por lo que refiriéndonos únicamente al Programa materia del presente estudio, es

pertinente mencionar, es el resultado de un acuerdo interinstitucional cuyo objetivo era el cumplimiento de los Acuerdos Agrarios en Materia de Organización y Funcionamiento, que fueron suscritos por la Secretaría de la Reforma Agraria con las organizaciones campesinas entre 1996 y 2000.

En el año 2003, se crea el Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural a fin de convertirlo en un instrumento de apoyo. Sin embargo, con la firma del Acuerdo Nacional para el Campo, las Reglas de Operación de diversos programas de apoyo, se modificaron al establecer un 75% del presupuesto a los grupos firmantes y el 25 % restante a los no firmantes y grupos independientes

I.5 El Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural

El Acuerdo Nacional para el Campo, suscrito el 28 de abril de 2003, por el Ejecutivo Federal y diversas organizaciones campesinas y productores, precisa en el rubro de Ordenamiento de la Propiedad Rural, que se atenderán prioritariamente los conflictos agrarios derivados de la problemática de la tenencia de la tierra, privilegiando la vía de la conciliación en las disputas de naturaleza jurídica, administrativa y social. E iniciarán conjuntamente el programa para la atención de Focos Rojos y conflictos sociales en el medio rural, sustentado en el diagnóstico de los asuntos que se encuentran debidamente identificados para cumplimentar los compromisos derivados del mismo Acuerdo Nacional para el Campo.

El 19 marzo de 2003, el Secretario de la Reforma Agraria firmó un Acuerdo que establece las reglas de operación del Programa de Atención a Conflictos en el Medio Rural (Focos Rojos) donde se explica el por qué de este acuerdo y cómo se resolverán los conflictos: “los cuales requieren ser resueltos privilegiando la vía conciliatoria, conviniéndose soluciones de carácter extrajudicial que satisfagan las pretensiones de las partes en conflicto a través de la suscripción de convenios en los que se establezca algún tipo de contraprestación ya sea económica, en

especie o, a través de expropiación concertada con el compromiso de dar por concluido el conflicto social y jurídico de que se trate”. El órgano facultado para aprobar la aplicación de recursos para la solución de conflictos en el medio rural, será el Comité para la Atención de Conflictos en el Medio Rural.

En junio del 2003, por instrucciones del Presidente de la República, la Secretaría de la Reforma Agraria instrumentó un proceso de identificación de los principales conflictos agrarios del país: de los 442 que el gobierno reconoce, 14 fueron considerados de alto riesgo. Su complejidad obliga a privilegiar su atención y están clasificados como Focos Rojos (conflictos de atención prioritaria).

Según la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), en aquel entonces los Focos Rojos se caracterizaban porque entrelazaban varios factores que inhibían el desarrollo económico, atacaban al medio ambiente, lastimaban el tejido social y afectaban la gobernabilidad.

Sus características comunes son:

- Antigüedad promedio del conflicto: 40 años.
- Involucran a ejidos y comunidades con población indígena.
- Se ubican en micro regiones de las de mayor pobreza y marginación.
- Afectan una parte importante de la superficie social.
- Inciden factores sociales, agrarios, políticos, religiosos y económicos.
- Reportan enfrentamientos violentos con pérdida de vidas humanas.
- En algunos casos coinciden los conflictos con límites interestatales.
- Desestabilizan la zona de influencia.
- Ponen en riesgo el tejido social rural de la región.
- Tienen presencia frecuente en medios nacionales e internacionales.

Debido a que la SRA consideraba a tales conflictos como asuntos de seguridad nacional, dicha dependencia estableció el Programa de Atención a

Focos Rojos que procede de la siguiente manera: “Se conformaron Grupos de Atención Especial (GAE) que, de forma permanente, trabajan para encontrar una solución. Se ubican en el lugar de los hechos o en sus proximidades, de tal forma que puedan realizar visitas y coordinar juntas de trabajo, asambleas, instalar mesas de conciliación y negociar con las partes afectadas directamente, insertándose en la problemática de manera dedicada. (...) Son grupos multidisciplinarios que han diagnosticado cada conflicto y establecido estrategias de negociación, construyendo puentes de comunicación efectiva con las partes afectadas y con las instituciones del sector, otras secretarías y los tres órdenes de gobierno.

Este Programa ha venido operando desde el 2003 hasta la fecha obteniendo como resultado la solución a conflictos con una antigüedad considerable y con un alto grado de riesgo de estallido social.

Capítulo II Marco Conceptual. El Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural.

El Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural surge en el año 2003 al asignarle a la Secretaría de la Reforma Agraria el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de ese año, en el Anexo 17 del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable recursos necesarios para operar el Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural.

Para comprender la operación de este Programa es necesario conocer los principales conceptos que se relacionan con el mismo, por lo que a continuación haremos referencia a aquellos que consideramos trascendentes para el conocimiento de su organización y funcionamiento.

II.1 Conflicto Social en el Medio Rural

En cuanto al concepto de conflicto social en el medio rural, tenemos que al analizar la normatividad que ha regido al Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, encontramos que el Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Atención a Conflictos en el Medio Rural de fecha 19 de marzo de 2003, no establecía definición de conflicto social en el medio rural, sino que únicamente en su apartado 4..4.1.1 de Elegibilidad, disponía como criterios de preferencia lo siguiente:

“...1.- A quienes derivado de la controversia existente cuenten con antecedentes y análisis que permitan determinar la posibilidad de enfrentamientos en las partes.

2.- A quienes con motivo de la controversia contribuyan a la desestabilización de la región en donde se ubique.

3.- A quienes con motivo de la controversia impidan la aplicación de los programas gubernamentales.

4.- A quienes guardan cualquier controversia sobre la tenencia de la tierra en el medio rural, o su explotación...”

El referido Acuerdo fue abrogado el 21 de febrero de 2006, por los Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, expedidos por el entonces Secretario de la Reforma Agraria.

Dichos Lineamientos no obstante referirse a la atención de conflictos sociales en el medio rural y señalar en su objetivo general “privilegiar la conciliación de intereses y la concertación de acuerdos de entendimiento en amigable composición, como vía preferente para la solución de los conflictos sociales en el medio rural, con el objeto de preservar la paz social entre los habitantes del campo mexicano que afronten algún tipo de controversia o conflicto social derivado de la tenencia de la tierra sujeta a los regimenes de propiedad social o privada, a efecto de otorgar seguridad jurídica y certeza documental”, en el Apartado 2.1 de Definiciones no contienen ninguna relativa a conflicto social en el medio rural y sólo refiere a los conceptos de “foco rojo” y “foco amarillo”, señalando lo siguiente:

“Foco rojo: conflicto social generado entre núcleos agrarios ejidales o comunales, grupos campesinos o indígenas, entre sí o entre estos con particulares, por la tenencia de la tierra rural, con consecuencias históricas de actos violentos que propiciaron la pérdida de vidas humanas.

“Foco amarillo: Conflicto social generado entre núcleos agrarios ejidales o comunales, grupos campesinos o indígenas, entre sí o entre estos con particulares, por la tenencia de la tierra rural, propiciando un clima de tensión permanente y actos violentos que en el futuro podrían recrudecerse con al consecuente pérdida de vidas humanas.”

El 5 de noviembre de 2007, al expedirse los Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural para el ejercicio fiscal 2008, en el Apartado de definiciones se incluyó la de Cosomer, señalando que es: “Conflicto social en el medio rural derivado de la disputa por la tenencia y/o posesión de la tierra.”

Como podemos observar de esta definición carece de elementos que permitan identificar que es exactamente un conflicto social en el medio rural. Asimismo, se puede observar que dentro del objetivo general se incluye: “Privilegiar la conciliación de intereses y la concertación de acuerdos en amigable composición, como vía preferente para la solución de los COSOMER, a través del CONVENIO FINIQUITO, para preservar la paz social en la zona de su ubicación”.

El 31 de diciembre de 2008, se expidieron Los Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, para el ejercicio fiscal 2009, en el que en su Apartado de Definiciones, se refiere a Cosomer, como: “conflicto social en el medio rural derivado de la disputa por la tenencia y/o posesión de la tierra, así como los comprendidos en los Acuerdos Agrarios y los que hayan sido determinados como viables por la Comisión de Elegibilidad del Acuerdo Nacional para el Campo”.

Asimismo en su objetivo general dispone que: “Privilegiar la conciliación de intereses y la concertación de acuerdos en amigable composición, como vía preferente para la solución de los COSOMER, a través del CONVENIO FINIQUITO, para preservar la paz social en la zona en la que se encuentren”.

Finalmente en los Lineamientos expedidos el 1º de marzo de 2010 y modificados el 24 de junio del mismo año repiten en su apartado de definiciones el concepto relativo a Cosomer que incluían los Lineamientos anteriores de 31 de diciembre de 2008. Asimismo, se reitera el objetivo general de estos Lineamientos.

Ahora bien al analizar, lo que es el conflicto social en el medio rural, encontramos que es un concepto que a su vez comprende diversos conceptos, por lo que para definirlo acudiremos a cada uno de los elementos que lo integran.

En primer lugar, tenemos que señalar, que es “**conflicto**”, de lo cual encontramos que según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, deriva del latín *conflictus* y se consideran seis acepciones, siendo cuatro de ellas, las que estimamos tienen relación con el tema de estudio “combate, lucha, pelea (en sentido figurado);enfrentamiento armado; apuro, situación desgraciada y de difícil salida; y problema, cuestión materia de discusión”⁵ Por otra parte podemos mencionar que una definición generalmente aceptada de conflicto en el sentido sociológico es la ofrecida por Lewis A. Coser para quien es una lucha por los valores y por el estatus, el poder y los recursos escasos, en el curso de la cual los oponentes desean neutralizar, dañar o eliminar a sus rivales.⁶

Existen muchas definiciones, empero, para efectos de nuestra explicación tomaremos la que nos presenta Stephen Robbins, por ser una definición amplia y a la vez bastante clara para quien se inicia en el estudio del conflicto.

Stephen Robbins⁷ define el conflicto, con estas palabras:

“Un proceso que se inicia cuando una parte percibe que otra la ha afectado de manera negativa o que está a punto de afectar de manera negativa, alguno de sus intereses”

Por otra parte, consideramos el término “social”, que de igual manera proviene del latín *socialis*, por lo que social es aquello perteneciente o relativo a la

⁵ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

⁶ Lewis A. COSER, *Las funciones del Conflicto Social*. New York: The Free Press, 1956.

⁷ ROBBINS, Stephen P.: “Comportamiento Organizacional, Conceptos, Controversias y Aplicaciones”, Edith. Prentice Hall, Sexta Edición 1994.

sociedad. Recordemos que se entiende por sociedad al conjunto de individuos que comparten una misma cultura y que interactúan entre sí para conformar una comunidad. En este sentido, lo social puede otorgar un sentido de pertenencia ya que implica algo que se comparte a nivel comunitario. De esta manera, también podemos entender que lo social se refiere a los problemas de la sociedad o que se interesa por ellos.

Ahora bien, cuando nos referimos a un conflicto social encontramos un término de tipo sociológico, que nos dice que será cuando trasciende lo individual y proceda de la propia estructura de la sociedad.⁸ Para Ralf Dahrendorf, el conflicto es un hecho social universal y necesario que se resuelve en el cambio social. Variantes de la concepción de conflicto social dependen sobre posiciones más generales o básicas sobre la sociedad o naturaleza humana.

Para versiones moderadas del conflicto, este no sólo coexiste sino tiene un papel compartido con la cooperación para establecer estabilidad o cohesión social. Estas visiones permiten a percepciones funcionalistas o estructuralistas construir teorías del conflicto que conciben tanto el conflicto mismo como otras instituciones “negativas” como poseyendo un rol social en la mantención y evolución de ella y sus instituciones⁹, se transforma en fuente de innovación y evolución cultural.

Continuando con los elementos que conforman la expresión “conflicto social en el medio rural”, ahora nos referimos al significado de medio, encontrando que proviene del latín *medius*, medio es la mitad de algo. Por ejemplo: “Corta esa naranja al medio y alcánzame una mitad, por favor”, “Ya leí medio libro, me quedan unas 50 páginas”, “Ayer se me cayó un plato y se partió al medio”.

Medio es, por otra parte, aquello que está entre dos extremos, en el centro de algo o entre dos cosas: “Quítate del medio, que no me dejas caminar”, “El

⁸ Lewis A. COSER, Lewis A., Ob. Cit.

⁹ Otoñar Jan Barcos. Teoría del Conflicto Social. Cambridge Universita Prez.

jugador estaba rodeado, pero logró escabullirse entre medio de dos defensores”, “¿Ves esas tres casas? Juliana vive en la que está en el medio”.

Otro uso del término está vinculado a las condiciones o caracteres generales de una época, un grupo social, una región geográfica, etc.: “El argentino medio es charlatán y poco estructurado”, “La temperatura media en esta parte del mundo no alcanza los 10°C”, “Es un artista excepcional, que supera la media”.

Un medio es algo que sirve para un cierto fin y una acción conveniente para conseguir algo: “Mi padre trabaja en un medio de comunicación”, “Lo malo de este pueblo es que existen pocos medios de transporte”, “Las conversaciones de café suelen ser el medio para cerrar grandes negocios”.

El medio también permite nombrar en el fútbol y otros deportes a los jugadores que se ubican cerca de la línea media del campo: “Tenemos que retener el balón, yo pondría a otro medio y quitaría un delantero”, “Yo juego de medio”.

Esta palabra, por último, puede modificar adjetivos que señalan cualidades negativas con la intención de suavizar su significado: “Creo que este hombre es medio tonto”, “Tu hermano es medio lento, pero no te preocupes, vamos a ayudarlo”.

Finalmente, acudimos a la definición de “rural”, señalando para ello que una región rural es aquella que se caracteriza por la inmensidad de espacios verdes que la componen y que por esta razón está destinada y es utilizada para la realización de actividades agropecuarias y agroindustriales, entre otras.

Generalmente, las zonas rurales se encuentran ubicadas geográficamente a importante distancia respecto de las zonas urbanas, de las cuales por supuesto no solo difieren en cuanto a los espacios para el verde que proliferan en las

primeras y escasean en las segundas, sino también en los usos y costumbres, la forma de vida y en la concepción del tiempo que ostentan los que habitan en un lugar y en el otro.

Porque por ejemplo y además de esa diferenciación clásica e indisimulable que les marcaba de lo que predomina a simple vista en una y otra: las grandes extensiones de campo fértil versus las enormes construcciones llamadas edificios, la gente del campo y la gente de la ciudad se diferencian por como visten, usualmente, los primeros se visten más de entrecasa o con indumentaria que se adecua y sea cómoda para los trabajos forzados que deben realizar cotidianamente, en tanto, en la ciudad, la gente suele vestirse como a muchos les gusta decir siguiendo la moda que impone el establecimiento o el consumismo imperante en ese momento.

También es casi ley que la gente que vive en una zona rural se relacione más frecuentemente con sus vecinos, incluso saludándose unos a otros en las calles, aunque no se conozcan, algo que la verdad, por la extensión primero y por el individualismo y la rapidez con la cual se vive en las metrópolis, es casi imposible de ver o de poner en práctica, porque en la ciudad todo se quiere ya, llegar rápido a casa luego del trabajo, que lo atiendan rápido en un negocio, en el restaurante o en el médico y esto es porque la gente vive y respira en función del tiempo, cosa que casi no ocurre en el campo. En los centros urbanos es imposible no encontrar un negocio o almacén cerrado después del mediodía, en cambio en las zonas rurales es una norma de estricta observación por todos los habitantes descansar por la tarde, no tienen esa impulsión casi enferma por el tiempo como los que vivimos en la ciudad.

En los últimos años, las regiones rurales, además de haber tenido una función de tipo agrario y ganadero casi excluyentemente, también, han adquirido un importante uso y explotación para ofrecerle ocio y relax a la gente que vive apiñada en la ciudad y sometida al stress.

De lo anterior, tenemos que de acuerdo a los elementos enunciados podemos definir lo que en nuestro concepto significa un conflicto social en el medio rural, que sería: “Enfrentamiento de difícil solución que involucra a grupos de individuos en una región dedicada a actividades agropecuarias por la disputa de la tierra”

Concluimos de este análisis que la normatividad vigente en cuanto a conflictos sociales en el medio rural, es insuficiente para definirlo.

II.2 Beneficiarios

Para definir beneficiario encontramos, que es aquel que recibe un beneficio o que se beneficia de algo.

También encontramos que este término tiene una connotación de tipo mercantil, señalando que beneficiario es: “La persona a cuyo favor se expide o cede un título de crédito. El que adquiere una utilidad, beneficio o ventaja que se origina en un contrato o en una sucesión hereditaria. El que goza de alguna manera de un bien o usufructo. Persona, agrupación o entidad que es favorecida con cualquier tipo de transferencias, sean éstas explícitas o implícitas.”

En la práctica jurídica en distintos ordenamientos y para distintos fines suele aludirse a “beneficiario” como un término definido, más no encontramos una norma de carácter declarativa o explicativa que señale los alcances del mismo, puede entenderse el mismo como la titularidad de un derecho original, se le menciona como el sujeto que se protege en razón de la realización de un supuesto determinado, se alude al beneficiario, como el destinatario de ciertas facultades o bien como el sucesor por causa de muerte.

Ahora bien al revisar la normatividad que ha estado vigente en cuanto al Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, encontramos que

el Acuerdo que establece las Reglas de Operación de dicho Programa expedido el 19 de marzo de 2003, no señala el término beneficiarios, sino el de “grupos beneficiados”, definiéndolos como: “a cualesquiera persona (s) que enfrenten conflicto, sea comunero, ejidatario, ejido, comunidad, pequeño propietario, vecindado, etc.”, y en lo correspondiente al numeral 4.4. de dichos Lineamientos dispone “4.4 Beneficiarios la (s) persona (s) que confronten algún tipo de controversia sobre la tenencia de la tierra rural”.

Más adelante, en los Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural expedidos el 21 de febrero de 2006, encontramos ya una definición de beneficiarios, señalando al respecto: “Beneficiarios: Los núcleos agrarios, grupos de campesinos y personas físicas o morales que hayan sido apoyados directamente por el PROGRAMA, para la solución de algún tipo de controversia sobre la tenencia de la tierra en el medio rural”

Este mismo concepto se incluye en el numeral 4.3 de dichos lineamientos referente a beneficiarios, sin embargo en el numeral 4.2 de población objetivo encontramos una definición más amplia en la que se dispone: “4.2 Población objetivo. Ejidos, comunidades, colonias agrícolas y ganaderas, ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios, aspirantes a ejidatarios o comuneros, posesionarios y cualquier persona que esté involucrada en una controversia por la tenencia de la tierra en el medio rural”.

Posteriormente, el 20 de junio de 2007 se expidieron nuevos Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural y el 5 de noviembre de 2007 un acuerdo modificador de los mismos, en estos Lineamientos se reproduce la anterior definición sin ningún cambio, así como en sus numerales 4.2 Población objetivo y 4.3 Beneficiarios, también sin ninguna variación en relación con los anteriores Lineamientos.

El 31 de diciembre de 2008, se expiden Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, los que regirían para el ejercicio fiscal 2009. En estos Lineamientos, encontramos una nueva definición de Beneficiarios, en su Apartado 2. Definiciones, señalando que: “Beneficiarios: Las partes involucradas en los conflictos que sean apoyadas directamente por cualquiera de las modalidades y recursos del PROGRAMA para la solución de algún tipo de controversia por la tenencia y/o posesión de la tierra en el medio rural”. Esta definición se repite casi en su totalidad en el numeral 4.1.3. Beneficiarios de estos Lineamientos, con la inclusión del término COSOMER, al que hemos aludido en el punto anterior del presente capítulo.

Por otra parte, en el numeral 4.1.2. Población objetivo, se señala: “Los COSOMER que surjan entre ejidos, comunidades, colonias agrícolas y ganaderas, ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios, aspirantes a ejidatarios o comuneros, posesionarios y cualquier persona que esté involucrada”.

Por último, en los Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural expedidos el 10 de marzo de 2010, encontramos que la definición de beneficiarios contenida en ellos, no varía mucho con respecto a los anteriores, señalando: “Beneficiarios: partes involucradas en un conflicto social agrario que sean apoyadas directamente por cualquiera de las modalidades y recursos del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural para la solución de la controversia por la propiedad y/o posesión de la tierra en el medio rural.”

Asimismo, en su numeral 4.1.3 Beneficiarios estipula: “Las partes involucradas en un COSOMER que sean apoyadas directamente por cualquiera de las modalidades y recursos del PROGRAMA, para la solución de la controversia, siendo los ejidos, comunidades, colonias agrícolas y ganaderas, ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios, aspirantes a ejidatarios o

comuneros, poseionarios y cualquier persona que esté involucrada en un COSOMER”.

En cuanto a la población objetivo, estos Lineamientos señalan: “4.1.2 Población objetivo: Los COSOMER que estén contemplados en el Universo de Atención del PROGRAMA o los que sean detectados por el SECTOR en el país”.

De las definiciones relativas a “beneficiarios” descritas en las disposiciones normativas referentes al Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, se desprende que las mismas tienen como objetivo ajustarse a lo dispuesto en el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en cuanto a los Programas sujetos a Reglas de Operación aún y cuando en el Presupuesto de Egresos de la Federación no se contemple este Programa como sujeto a estas Reglas, sin embargo se estima que sería difícil cumplir con las mismas, puesto que no existiría un padrón de beneficiarios directos, ya que su conformación se da en la medida de la existencia de un conflicto social en el medio rural. No obstante lo anterior, se considera que la definición de beneficiarios no es precisa, ya que se debe establecer claramente la distinción entre población objetivo y beneficiario, ya que si bien es cierto se considera como población aquella en donde se presenta un conflicto social derivado de la posesión o propiedad de la tierra, sólo pueden ser beneficiarios aquellos que se acogen a una solución concertada en la que se pueda obtener una contraprestación económica, que en algunos casos puede ser para ambas partes y en otras resulta como beneficio el otorgamiento de certeza jurídica en la tenencia de la tierra, lo que será materia de análisis en el siguiente punto.

II.3 Contraprestación

Siguiendo la mecánica respecto del análisis de las definiciones anteriores, haremos alusión, en primer lugar a los conceptos comprendidos en la

normatividad que ha regido el Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, posteriormente a otras definiciones de dicho concepto.

De esta forma tenemos, que en el Acuerdo por el que se establece las Reglas de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural del 19 de marzo de 2003, no contempló una referencia a la definición contraprestación; sin embargo en el Apartado 4.3 denominado Características de los Apoyos, se dispuso:

“4.3.1 Tipo de Apoyo

Económicos, en especie o por pago de indemnizaciones, con motivo de expropiación concertada.

4.3.2 Monto de Apoyo

El que determine el Comité, ya sea económico, en especie o el pago de la indemnización con motivo de expropiación concertada, tendiendo en consideración la problemática prevaleciente, conviniendo con las partes”.

En el año 2006, los Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, incluyen la definición de contraprestación, señalando al respecto, que: “Contraprestación: Recurso económico erogado con fondos del PROGRAMA para la solución de un conflicto social en el medio rural, a través del pago en efectivo o en especie”.

Asimismo, en cuanto a tipos de apoyo y montos de apoyo en estos Lineamientos se señaló:

“4.1.6. Tipo de apoyos:

EL PROGRAMA apoyará con recursos económicos la solución de los conflictos sociales por la tenencia de la tierra rural, para ser aprovechados de

manera directa, en especie o predestinados por los propios BENEFICIARIOS para la realización de proyectos productivos u obras de beneficio común.

Para el caso de ejidos y comunidades agrarias que cedan su derecho sobre la tierra, se podrá convenir la entrega de recursos económicos del PROGRAMA, pudiéndose comprometer apoyos complementarios para ese mismo fin a través de otros programas gubernamentales.

4.6.2 Monto de los apoyos

Para la estimación de los montos económicos de los apoyos, tanto directos como en especie, o los predestinados por los propios BENEFICIARIOS para la realización de proyectos productivos u obras de beneficio común, se atenderá el avalúo referencial que al efecto practique el Comité Técnico de Valuación de la SRA (CTV), o el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), así como la problemática prevaleciente y la propuesta que para cada caso en particular se presente.

Los montos económicos que habrán de destinarse para la solución definitiva de un conflicto social en el medio rural, catalogado como FOCO ROJO o FOCO AMARILLO, se determinarán en función de las negociaciones que al efecto se lleven a cabo con los BENEFICIARIOS, mismos que invariablemente tendrán que ser autorizados por el COMITÉ y podrán ser de manera conjunta o por separado, según se pacte en el CONVENIO FINIQUITO, para la suma de ellos no podrá ser superior al monto establecido en el avalúo correspondiente”.

Más adelante en los Lineamientos expedidos en junio de 2007, se consideró la misma definición para Contraprestación, establecida en los de 2006.

En cuanto a características de los apoyos, derivadas en tipos de apoyo y montos de apoyos, dispusieron:

“4.6.1. Tipo de apoyos:

EL PROGRAMA apoyará a la solución de los COSOMER con recursos económicos en favor de los BENEFICIARIOS, para que la destinen en la forma que mejor convenga a sus intereses. Los núcleos agrarios que cedan su derecho sobre la tierra materia de la controversia podrán recibir apoyos complementarios, para ese mismo fin, a través de otros programas de desarrollo agrario de la SRA o de otras Dependencias Federales, Estatales y/o Municipales aplicables.

4.6.2. Montos de apoyos:

La estimación de los montos económicos de los apoyos se basará en lo siguiente:

1. El dictamen valuatorio que practique el Comité Técnico de Valuación de la SRA (CTV), o el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), según corresponda;

- 2.- La problemática prevaleciente, y

3. La propuesta que para cada caso se presente.

El monto económico que se destinará para la solución definitiva de un COSOMER se determinará en función de las negociaciones que se lleven a cabo con los involucrados, el cual, deberá ser invariablemente autorizado por el COMITÉ, siempre teniendo como referencia los puntos señalados.

La suma de los recursos que se eroguen por el PROGRAMA no podrá ser superior al monto establecido en el dictamen valuatorio correspondiente, salvo que en virtud de algún convenio suscrito con Gobiernos Estatales, se pacte la entrega de recursos de manera directa por la entidad.

En los Lineamientos expedidos el 31 de diciembre de 2008, en su apartado de definiciones señala:

“Contraprestación: Recurso económico erogado con fondos del PROGRAMA para la solución de un conflicto social en el medio rural, otorgado en cheque nominativo, no negociable, para abono en cuenta o por transferencia al FIFONAFE o para pagar indemnizaciones por expropiación para finiquitar un conflicto social”.

Asimismo, en cuanto a tipos de apoyo y montos de apoyo en estos Lineamientos se señaló:

“4.1.6. Tipo de apoyos:

EL PROGRAMA apoyará para la solución de los COSOMER con recursos económicos a favor de los BENEFICIARIOS, para que los destinen en la forma que mejor convenga a sus intereses. Los núcleos agrarios que cedan su derecho sobre la tierra materia de la controversia podrán recibir apoyos complementarios, para ese mismo fin, a través de otros programas de desarrollo agrario de la SRA o de otras Dependencias Federales, Estatales y/o Municipales.

4.1.7. Monto de los apoyos

La estimación de los montos económicos de los apoyos se basará en lo siguiente:

I. El avalúo que practique el CTV, tratándose de predios que correspondan a la propiedad social; o el INDAABIN, tratándose de propiedad privada, el cual será invariablemente solicitado por el Secretario Técnico. El COMAC podrá, mediante acuerdo específico, autorizar que el avalúo sea realizado por el CTV, aún cuando los predios sean de propiedad privada o se trate de expropiaciones concertadas.

II. La problemática prevaeciente, y

III. La propuesta que para cada caso se presente, de acuerdo con las negociaciones que se hayan sostenido con los involucrados.

El monto económico que se destinará para la solución definitiva de un COSOMER se determinará en función de las negociaciones que se lleven a cabo con los involucrados, el cual, deberá ser invariablemente autorizado por el COMAC.

La suma de los recursos que se eroguen por el PROGRAMA no podrá ser superior al monto establecido en el avalúo correspondiente, salvo que en virtud de algún convenio suscrito con Gobiernos Estatales, se pacte la entrega de recursos de manera directa por la entidad o bien sean recursos complementarios de otros programas de la SRA u otras dependencias o instancias gubernamentales, cuando los lineamientos y reglas de operación de éstos, lo permitan.

Cuando la solución del COSOMER implique la realización de acciones futuras por parte de los involucrados, el COMAC instruirá que los recursos canalizados para la solución sean depositados en el FIFONAFE, hasta que esas acciones sean cabalmente efectuadas. Los rendimientos financieros que se generen, serán distribuidos proporcionalmente entre los BENEFICIARIOS.”

Finalmente los Lineamientos expedidos el 10 de marzo de 2010 en su apartado de definiciones establecieron:

“Contraprestación: Recurso económico erogado de los fondos del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural para solucionar un conflicto social en el medio rural, otorgado en cheque nominativo, no negociable, para abono en cuenta o por transferencia al Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o para pagar indemnizaciones por expropiación.

Asimismo, en cuanto a tipos de apoyo y montos de apoyo en estos Lineamientos se señaló:

“4.6.1. Tipo de apoyos:

EL PROGRAMA apoyará a la solución de los COSOMER con recursos económicos en favor de los BENEFICIARIOS, para que la destinen en la forma

que mejor convenga a sus intereses. Los núcleos agrarios que cedan su derecho sobre la tierra materia de la controversia podrán recibir apoyos complementarios, para ese mismo fin, a través de otros programas que opera el SECTOR o de otras Dependencias Federales, Estatales y/o Municipales aplicables.

4.1.7. Montos de apoyos:

La estimación de los montos económicos de los apoyos se basará en lo siguiente:

I. El avalúo que practique el CTV, tratándose de predios que correspondan a la propiedad social; o el INDAABIN, tratándose de propiedad privada, el cual será invariablemente solicitado por el Secretario Técnico. El COMAC podrá, mediante acuerdo específico, autorizar que el avalúo sea realizado por el CTV, aún cuando los predios sean de propiedad privada o se trate de expropiaciones concertadas.

II. La problemática prevaleciente, y

III. La propuesta que para cada caso se presente, de acuerdo con las negociaciones que se hayan sostenido con los involucrados.

La CONTRAPRESTACIÓN no podrá ser superior al monto establecido en el avalúo correspondiente.

Cuando la solución del COSOMER implique la realización de acciones futuras por parte de los involucrados, el COMAC instruirá que los recursos canalizados para la solución sean depositados en el FIFONAFE, hasta que esas acciones sean cabalmente efectuadas. Los rendimientos financieros que se generen, serán distribuidos proporcionalmente entre los BENEFICIARIOS, situación que el referido Fideicomiso comunicará al Secretario Técnico del COMAC, remitiendo la documentación respectiva.

Ahora bien, en cuanto a la definición de contraprestación, encontramos que de acuerdo con el Diccionario Manual de la Lengua Española de Larousse se define como: “Servicio o pago que una persona, institución o empresa hace a otra en correspondencia a lo que ha recibido o recibirá.”¹⁰ En el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española encontramos el siguiente significado de contraprestación, vinculado al derecho: “Prestación que debe una parte contratante por razón de la que ha recibido o debe recibir de la otra.”

Por otra parte, en la Gran Enciclopedia de Economía se señala que contraprestación, es: “Prestación a la que se obliga cada una de las partes en negocios o acuerdos bilaterales.”

De las anteriores definiciones se deduce que las utilizadas en los diferentes ordenamientos que han regulado la operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, no resultan precisas, toda vez que en todos los casos la contraprestación que se otorga deriva de la firma de un convenio que pone fin a un conflicto y en este se renuncia a algún derecho a cambio de esa contraprestación, por lo tanto estimamos que deben modificarse los Lineamientos respectivos haciendo esa precisión.

II.4 Convenio Finiquito

Para analizar este concepto recurriremos de igual manera a las definiciones que han considerado las diferentes disposiciones que han regulado la operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural.

De esta manera tenemos que en primer lugar en el Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Atención a Conflictos en el Medio Rural de 19 de marzo de 2003, no se contempló definición de convenio finiquito, no obstante en su apartado 4.4.1 denominado Criterios de Selección se estableció:

¹⁰ Diccionario de la Lengua Española. México, 2007.

“El Comité aplicará los siguientes criterios de selección para el otorgamiento de apoyos:

...3.- Que los grupos estén dispuestos a finiquitar el conflicto social mediante la aplicación de recursos, comprometiéndose a suscribir un convenio entre ellos para elevarlo a la categoría de cosa juzgada ante la autoridad competente.”

Más adelante Los Lineamientos expedidos el 21 de febrero de 2006, contemplan en su apartado de definiciones, la relativa a convenio finiquito, señalando al respecto: “Documento que se firma por las partes en conflicto y que contiene el acuerdo de voluntades para resolver en amigable composición las controversias en forma definitiva, el cual necesariamente tendrá que ser ratificado ante el TUA, a efecto de que adquiera el carácter de sentencia ejecutoriada o, en su caso, ratificado ante Notario Público”.

Por su parte los Lineamientos del Programa expedidos el 20 de junio de 2007 y modificados el 5 de noviembre del mismo año modifican la anterior definición, estableciendo: “Convenio finiquito: acto jurídico a través del cual las partes en conflicto convienen en resolver, mediante amigable composición y de forma definitiva, una controversia, el cual será ratificado ante el Tribunal Unitario Agrario correspondiente o ante Notario Público, en su caso”.

Los Lineamientos expedidos el 31 de diciembre de 2008 disponen la misma definición cambiando únicamente el tiempo gramatical de convenir en presente “convienen” por el del pasado, “convinieron.”

Finalmente, los Lineamientos expedidos el 10 de marzo de 2010 regresan a la anterior definición de 2007, al señalar: “Convenio finiquito: acto jurídico a través del cual las partes en conflicto convienen en resolver, mediante amigable composición y de forma definitiva, una controversia, el cual será ratificado ante el Tribunal Unitario Agrario correspondiente o ante Notario Público, en su caso”., sustituyendo únicamente el término “acto jurídico”, por el de “instrumento jurídico”.

Ahora bien al analizar la expresión “convenio finiquito”, nos encontramos con dos términos, que requieren ser analizados por separado. En primer lugar, convenio, que se define como un acuerdo de voluntades y puede referirse a una convención, a un Tratado Internacional, a un convenio colectivo, un convenio colectivo de trabajo o aun convenio entre el deudor y sus acreedores para evitar o alzar un quiebra.

Por otro lado encontramos en el Diccionario Manual de la Lengua Española, las siguientes acepciones: “1. Acuerdo entre dos o más grupos sociales o instituciones por el que ambas partes aceptan una serie de condiciones y derechos.

— colectivo. Acuerdo entre una empresa y sus trabajadores para establecer la cuantía de los salarios, el calendario de trabajo y otras condiciones laborales.

2. Documento legal en que figura este acuerdo, firmado por representantes de las dos partes.”

Asimismo, el Diccionario Enciclopédico de Larousse señala lo siguiente: “Ajuste, convención.

Der. y Econ. Convenio colectivo. Acuerdo tomado entre los trabajadores de una empresa, por una parte, y el empresario, por otra, sobre salarios y condiciones de trabajo de los primeros”.

Y por su parte, el Diccionario LTD contiene lo siguiente: “m. convenio.

1 situación de conformidad o acuerdo entre dos o más personas sobre un asunto determinado

Debemos seguir el convenio establecido con la universidad para realizar estos cursos.

2. Texto en que se contiene lo acordado

La patronal y el sindicato acaban de firmar el convenio colectivo.

En cuanto al término finiquito en México, es un término muy utilizado en el ámbito laboral, entendiéndose como: “un documento, realizado en papel por el que se pone fin a la relación laboral existente entre el trabajador y el empresario. Con su firma el empresario queda libre de abonar cantidad alguna al empleado, y este queda libre de la obligación de trabajar a las órdenes del empresario”.

Asimismo, encontramos que el Diccionario de la Lengua Española Espasa Calpe señala que: “finiquito”.

m. Liquidación de una cuenta, especialmente la cantidad que se le da al finalizar un contrato de trabajo:

Todavía no le han pagado el finiquito.

Documento con el que se pone fin a la relación laboral entre el trabajador y la empresa: *¿puede firmar el finiquito, por favor?*”.

De lo anterior, podemos deducir que al referirse a un convenio finiquito aludimos a la liquidación de un asunto que conlleva como consecuencia el otorgamiento de una contraprestación, en virtud de lo cual consideramos que la definición que contienen los Lineamientos del Programa de Atención a Conflictos en el Medio Rural debe modificarse en ese sentido.

Capítulo III Marco Jurídico del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural

El marco jurídico que rige el Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural deriva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundamentalmente en el artículo 27 Constitucional y en los artículos 25 y 26 que se refieren a la planeación democrática de las acciones de gobierno. Así como en los preceptos relativos de la Ley Agraria, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Reglamento de dicha Ley, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal respectivo y finalmente los Lineamientos de Operación del mencionado Programa, ordenamientos jurídicos que en su aplicación más adelante comentaremos.

III.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

No se pueden explicar las estrategias y programas de apoyo al campo, sin referirnos primero a los fundamentos constitucionales y legales que rigen en materia de planeación económica del desarrollo nacional cuyas directrices se plantean en términos de lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo de conformidad a lo previsto en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; a dicho plan se sujetarán de manera obligatoria los programas de la administración pública federal.

En el artículo 25 de la Carta Magna se dispone que:

“Corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno

ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El estado planeará, conducirá y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución...”

En razón de lo anterior, exponemos brevemente los fundamentos legales que derivan del precepto constitucional antes citado, y que se refieren a las estrategias de apoyo al campo.

La Ley de Planeación dispone en sus artículos 22 y 23 lo siguiente:

“Artículo 22.- El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo.

Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

Artículo 23.- Los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.”

El Plan Nacional de Desarrollo de la administración 2007-2012 consideró lo siguiente:

Los programas sectoriales que se elaborarán corresponderán a los sectores administrativos con base en lo dispuesto en los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Para el cumplimiento de los objetivos y la atención de las prioridades nacionales, los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales a elaborarse atenderán los siguientes temas prioritarios para el desarrollo nacional:

- Agua y bosques
- Campo y desarrollo rural
- Ciencia y Tecnología
- Combate a las adicciones
- Comercio
- Competitividad
- Comunidades y pueblos indígenas
- Cooperación y desarrollo internacional
- Cultura
- Defensa nacional
- Democracia y participación ciudadana
- Deporte
- Derechos humanos
- Desarrollo empresarial
- Desarrollo regional
- Desarrollo social
- Desarrollo urbano
- Educación

- Empleo
- Energía
- Equidad de género
- Familia, niños y jóvenes
- Financiamiento para el desarrollo
- Fortalecimiento del federalismo
- Grupos vulnerables
- Infraestructura
- Medio ambiente y recursos naturales
- Migrantes
- Modernización de la gestión pública
- Población
- Procuración e impartición de justicia
- Producción y distribución de alimentos
- Protección civil, prevención y atención de desastres
- Salud
- Seguridad nacional
- Seguridad pública
- Seguridad social
- Soberanía
- Superación de la pobreza

- Trabajo
- Transparencia y rendición de cuentas
- Turismo
- Vivienda
- ...

Más adelante el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario 2007-2012 en relación con el Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, señala dentro de sus ejes lo siguiente:

Eje Sectorial I. Certeza jurídica en la propiedad rural.

La adecuación del marco jurídico a los avances logrados en materia de tenencia de la tierra, de atención integral a los conflictos sociales en el medio rural y al ordenamiento y regularización de la propiedad social, promoverá la certidumbre entre los actores relevantes del sector al otorgarles seguridad jurídica y certidumbre documental, asimismo permitirá un mayor fortalecimiento institucional y mejorará la efectividad de las políticas públicas sectoriales dirigidas al desarrollo rural sustentable de los Núcleos Agrarios, dando vigencia al estado de derecho en México.

Dentro de este eje sectorial, se establece como objetivo sectorial I: Garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal, colonias agrícolas y ganaderas, terrenos nacionales y pequeña propiedad.

Asimismo, para lograr este objetivo sectorial se contempla la siguiente estrategia:

Estrategia Sectorial I:

“Asegurar la definición y el respeto a los derechos de propiedad rural. La incertidumbre en la tenencia de la tierra genera ingobernabilidad e inestabilidad social por lo que interrumpir los avances en los procesos de atención, solución y prevención de conflictos sociales agrarios; procuración de justicia agraria; seguridad, ordenamiento y regularización de la tenencia de la propiedad social; y transparencia y acceso a la información de los expedientes agrarios resultará en un retroceso de la paz social lograda en los últimos 15 años.”

Esta estrategia garantiza la firmeza de las resoluciones jurisdiccionales, así como la titularidad de los derechos de los sujetos agrarios, mediante el empleo de instrumentos jurídicos apropiados al interior del sistema de impartición de justicia agraria. Una tarea fundamental del sector agrario es incrementar las acciones que den certidumbre a los sujetos agrarios para que puedan desarrollar sus actividades productivas al mismo tiempo que se fortalece el marco institucional para distribuir equitativamente el acceso a la explotación racional de la tierra y los recursos naturales asociados a ella.

Por lo que para implementar esta estrategia de disponen entre otras, las siguientes líneas de acción:

“...I.4. Promover los programas de ordenamiento de la propiedad rural que garanticen la seguridad y certeza jurídica en la tenencia de la tierra, a fin de generar un impacto social al reducir la incidencia de conflictos en el campo y facilitar el desarrollo del mercado de tierras. La presente administración ha decidido consolidar este esfuerzo en los Núcleos Agrarios que no hayan sido certificados, aplicando nuevas metodologías y creando un programa para superar la problemática que haya impedido su regularización; así mismo conjuntamente con los gobiernos estatales se promoverá la regularización de la propiedad privada en el ámbito rural.

...I.18. Garantizar la paz social en el medio rural, así como facilitar la incorporación el acceso a los programas y políticas públicas que permitan el desarrollo

económico y garanticen el patrimonio familiar de la tierra en posesión de los Núcleos Agrarios y de sus habitantes, mediante el ordenamiento y regularización de todas las formas de tenencia de la propiedad rural, otorgando seguridad jurídica y certidumbre documental. La presente administración ha decidido consolidar este esfuerzo en los Núcleos Agrarios que no hayan sido certificados, aplicando nuevas metodologías y creando un programa para superar la problemática que haya impedido su regularización; así mismo conjuntamente con los gobiernos estatales se promoverá la regularización de la propiedad privada en el ámbito rural.

De lo antes expuesto podemos señalar que en nuestra opinión las políticas públicas que deriva en la aplicación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural tienen una base constitucional conforme a la planeación y desarrollo contenidas en los instrumentos que derivan de la propia Carta Magna.

III.2 Ley Agraria

De acuerdo a lo establecido en la Ley Agraria de nuestro país, los tipos de propiedad existentes son: propiedad pública, privada y social. Si hablamos en términos de superficie, poco más del cincuenta por ciento pertenece a ejidos y comunidades –propiedad social- los cuales, hasta antes de 1992 sólo contaban con el derecho de usufructo. Esto implicaba que no eran dueños de la propiedad y en cualquier momento podían ser objeto de afectación a través de expropiaciones. Esta incertidumbre respecto a la tenencia de la tierra propició que las inversiones realizadas en el campo en particular en los ejidos, fuera mínima, tanto por parte de los mismos ejidatarios como por posibles inversionistas, quienes no tenían la seguridad de mantener el capital invertido. Estas condiciones motivaron una modificación en la Ley Agraria la cual permitió otorgar un dominio moderado (no se considera pleno ya que la enajenación puede realizarse sólo entre los productores del mismo núcleo). Para lo anterior fue necesario implementar un

proceso de regularización de la tenencia de la tierra en ejidos y comunidades para que cada propietario conociese con certeza la superficie, límites y colindancias de sus predios y contase con un documento para acreditarlo. Ello, además de elevar el valor y fortalecer el patrimonio de la familia campesina, facilita cualquier transacción de que la tierra sea objeto.

La seguridad jurídica, mediante el otorgamiento de Certificado de Derechos Parcelarios, refuerza la estabilidad social reduciendo conflictos individuales y colectivos y garantiza a los productores rurales el uso, goce y aprovechamiento de sus propiedades.

Consideramos que esta condición de seguridad jurídica es indispensable, para lograr el desarrollo rural sustentable, ya que a partir de ésta se puede ordenar el territorio, detonar procesos de organización, fortalecer la capacidad de gestión campesina, incrementar la inversión en proyectos integrales que alienten la producción, la transformación y la comercialización de los productos y contribuir a la elevación de las condiciones de vida de la población rural.

De acuerdo a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propiedad de las tierras comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la nación, la cual tiene el derecho de transferir el dominio de ellas a los particulares o sociales. Resultado de lo anterior, en el país tenemos tres tipos de propiedad; la propiedad pública, en la cual se consideran los terrenos nacionales: ríos, mares, carreteras, caminos, zonas urbanas y demasías; la propiedad privada – terrenos de particulares, con limitaciones en cuanto a superficie, establecidas por la Constitución- y la propiedad social, en este último se encuentran los ejidos, comunidades, colonias agrícolas, ganaderas y sociedades mercantiles de participación con acciones.

De los tipos de propiedad arriba mencionadas, el 52% de la superficie corresponde a ejidos y comunidades, el 40% a propiedad privada -adquirida

mediante compraventa, herencia- y el 8% zonas urbanas y federales, litorales, caminos, cuerpos de agua, etc. La propiedad comunal y ejidal como actualmente la conocemos, tiene sus orígenes en la etapa posrevolucionaria, periodo durante el cual las grandes extensiones de tierra pertenecientes a los grandes latifundios fueron repartidos a los campesinos. Es de suma importancia enfatizar que los campesinos -cuya única expectativa de vida era permanecer como jornaleros, explotados por la tienda de raya- de pronto tuvieron la posibilidad de contar con patrimonio en tierra, pero no así con las condiciones para hacerlo productivo. Por ello, fue necesaria la intervención del estado a fin de implementar estrategias que permitieran sacar de la pobreza a los hombres del campo y al mismo tiempo lograr un equilibrio económico y social.

Hemos mencionado en capítulos anteriores, que en la época posrevolucionaria se inició el reparto de tierras, creándose para ello la Secretaria de la Reforma Agraria. Esta etapa se dio por terminada en el año de 1992, al considerarse que ya no existen más tierras por repartir, y se inició un periodo con el objetivo principal de dar certidumbre a la tenencia de la tierra. Lo anterior derivado de una condición de incertidumbre jurídica existente en la tenencia de la tierra. Para entender esta condición de incertidumbre, revisaremos las características de los tipos de propiedad antes mencionados.

En la propiedad privada se tiene dominio pleno, en tanto que en la propiedad ejidal sólo se tenía el derecho de usufructo, siendo inalienable, inembargable e intransferible. En la propiedad comunal las parcelas eran de uso común y el campesino no tenía ni siquiera asegurado el usufructo.

A partir de 1992 inicia el Programa de Certificación de Derechos, mediante el cual los terrenos son delimitados y se otorga un certificado de derechos parcelarios. En esta nueva modalidad, los productores tienen dominio moderado de la propiedad, siendo factible la venta de la propiedad a otro ejidatario, vecindado o comunero. Además tiene la posibilidad de heredar su parcela. Dicho

programa concluyó en el año 2006, sin embargo, lo anterior permite dar cierta seguridad a los productores respecto a la recuperación de inversiones realizadas en la propiedad. Aunado a lo anterior la certeza jurídica contribuye a disminuir los conflictos agrarios originados por la falta de certeza jurídica. Esta situación se presenta principalmente en núcleos agrarios en donde se ostentan documentos de propiedad que datan de la época virreynal.

A fin de dar certidumbre a la tenencia de la tierra y reforzar la seguridad jurídica, la Secretaría de la Reforma Agraria ha impulsado en los últimos años, varios programas:

- **PROCEDE. Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares** (vigente hasta el 2006), cuyo objetivo es dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra a través de la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos de uso común, o ambos según sea el caso, así como de los títulos de solares en favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprueben y soliciten.
- **Testamento Agrario** (lista de sucesión), mediante el cual se garantiza que los derechos sobre la tierra se puedan transferir o heredar en forma ordenada y pacífica, buscando proteger y preservar el patrimonio de las familias campesinas.
- **Mediación de conflictos.** La conciliación es la herramienta de la Procuraduría Agraria para la solución de conflictos en los llamados focos rojos. Se denominan Focos rojos a las comunidades agrarias con problemas especiales –generalmente de límites- y se presentan principalmente en núcleos indígenas Actualmente existe el Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural. Por parte de la Presidencia de la República se instruyó a la Secretaría de la Reforma Agraria para que en el sexenio pasado de 2003 a 2006 los focos rojos y amarillos fueran resueltos mediante la conciliación y el diálogo para tener paz social en el campo.

Para finalizar este punto debemos mencionar que la Ley Agraria constituye la Ley Reglamentaria en materia agraria del Artículo 27 Constitucional y de observancia obligatoria en toda la República.

Como parte de los objetivos de esta Ley esta la de imponer al Ejecutivo Federal, la obligación de promover el desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional.

Para tal fin la misma Ley en su artículo 6º, establece:

“Las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal buscarán establecer las condiciones para canalizar recursos de inversión y crediticios que permitan la capitalización del campo, fomentar la conjunción de predios y parcelas en unidades productivas, propiciar todo tipo de asociaciones con fines productivos entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios y cualquier de éstos entre si; promover la investigación científica y técnica y la transferencia de sus resultados entre todos los productores rurales; apoyar la capacitación, organización y asociación de los productores para incrementar la productividad y mejorar la producción, la transformación y la comercialización; asesorar a los trabajadores rurales; y llevar a cabo las acciones que propicien el desarrollo social y regionalmente equilibrado del sector rural”.

Asimismo, esta Ley impone haciendo alusión a la Ley de Planeación la obligación del Ejecutivo Federal para que con la participación de los productores y pobladores del campo a través de sus organizaciones representativas, formulará programas de mediano plazo y anuales en los que se fijarán las metas, los recursos y su distribución geográfica y por objetivos, las instituciones responsables y los plazos de ejecución para el desarrollo integral del campo mexicano, que en el caso particular como ya mencionamos se encuentra el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario 2007-2006, del cual derivan los Programas específicos de

atención al campo instrumentados por la Secretaría de la Reforma Agraria, como lo es el Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural que para el ejercicio fiscal 2011 se encuentra comprendido dentro del Programa Especial Concurrente en el Presupuesto de Egresos de la Federación del presente ejercicio.

De tal manera que la Ley Agraria se puede concluir válidamente que constituye el fundamento legal en el que circunscriben los programas de apoyo al campo que contribuyen al desarrollo rural integral.

III.3 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Esta Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006, establece en su artículo 1º que tiene como objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Asimismo, dicho precepto indica que los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

A tal efecto la Auditoría Superior de la Federación, fiscalizará el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley por parte de los sujetos obligados, conforme a las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Dentro de las disposiciones que regulan el gasto relativo al ejercicio del gasto público destinado a los programas sociales del gobierno federal encontramos en este ordenamiento legal, entre otros los siguientes:

“ARTICULO 23. En el ejercicio de sus presupuestos, las dependencias y entidades se sujetaran estrictamente a los calendarios de presupuesto autorizados a cada dependencia y entidad en los términos de las disposiciones aplicables, atendiendo los requerimientos de las mismas.

Las dependencias y entidades remitirán a la Secretaria sus proyectos de calendarios en los términos y plazos establecidos por el reglamento. La secretaria autorizara los calendarios tomando en consideración las necesidades institucionales y la oportunidad en la ejecución de los recursos para el mejor cumplimiento de los objetivos de los programas, **dando prioridad a los programas sociales** y de infraestructura....los subejercicios de los presupuestos de las dependencias y entidades que resulten, deberán subsanarse en un plazo máximo de 90 días naturales. En caso contrario dichos recursos se reasignaran a los programas sociales y de inversión en infraestructura que la Cámara de diputados haya previsto en el presupuesto de egresos...”

“ARTICULO 25. La programación y presupuestación anual del gasto público, se realizara con apoyo en los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal, y con base en:

I. Las políticas del plan nacional de desarrollo y los programas sectoriales;...”

Artículo 42.- La aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos se sujetará al siguiente procedimiento:

I. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, deberá enviar al Congreso de la Unión a más tardar el 1 de abril, un documento que presente los siguientes elementos:

...d) Enumeración de los programas prioritarios y sus montos.

II. El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, remitirá a la Cámara de Diputados, a más tardar el 30 de junio de cada año, la estructura programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos.

...Al remitir la estructura programática, el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría, informará sobre los avances físico y financiero de todos los programas y proyectos que se hayan aprobado en el Presupuesto de Egresos vigente con relación a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y detallará y justificará las nuevas propuestas, señalando las correspondientes opciones de fuentes de recursos para llevarlas a cabo.

III. El Ejecutivo Federal remitirá al Congreso de la Unión, a más tardar el 8 de septiembre de cada año:

...c) El proyecto de Presupuesto de Egresos;

IV. La Ley de Ingresos será aprobada por la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de octubre y, por la Cámara de Senadores, a más tardar el 31 de octubre;

V. El Presupuesto de Egresos deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre;

VIII. En el proceso de examen, discusión, modificación y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, los legisladores observarán los siguientes principios:

...e) En su caso, se podrán proponer acciones para avanzar en el logro de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que deriven del mismo; y

f) En el caso del Presupuesto de Egresos, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá establecer mecanismos de participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y discusión del Presupuesto por sectores. Los legisladores de dichas Comisiones deberán tomar en cuenta en sus consideraciones y propuestas la disponibilidad de recursos, así como la evaluación de los programas y proyectos y las medidas que podrán impulsar el logro de los objetivos y metas anuales...”

Considerando que el apoyo otorgado a través de los programas sociales a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria, entre los cuales se encuentra el Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, se consideran como subsidios, la ley que analizamos, señala al respecto, lo siguiente:

“Artículo 75.- Los subsidios deberán sujetarse a los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, para lo cual las dependencias y entidades que los otorguen deberán:

I. Identificar con precisión a la población objetivo, tanto por grupo específico como por región del país, entidad federativa y municipio;

II. En su caso, prever montos máximos por beneficiario y por porcentaje del costo total del programa.

En los programas de beneficio directo a individuos o grupos sociales, los montos y porcentajes se establecerán con base en criterios redistributivos que deberán privilegiar a la población de menos ingresos y procurar la equidad entre regiones y entidades federativas, sin demérito de la eficiencia en el logro de los objetivos;

III. Procurar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros;

IV. Garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo y asegurar que el mecanismo de distribución, operación y administración facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación; así como evitar que se destinen recursos a una administración costosa y excesiva;

V. Incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir sobre su cancelación;

VI. En su caso, buscar fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia y una disminución o cancelación de los apoyos con cargo a recursos presupuestarios;

VII. Asegurar la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos;

VIII. Prever la temporalidad en su otorgamiento;

IX. Procurar que sea el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas que se pretenden, y

X. Reportar su ejercicio en los informes trimestrales, detallando los elementos a que se refieren las fracciones I a IX de este artículo, incluyendo el importe de los recursos.

Las transferencias destinadas a cubrir el déficit de operación y los gastos de administración asociados con el otorgamiento de subsidios de las entidades y órganos administrativos desconcentrados serán otorgadas de forma excepcional y temporal, siempre que se justifique ante la Secretaría su beneficio económico y social. Estas transferencias se sujetarán a lo establecido en las fracciones V, VI y VIII a X de este artículo.”

III.3.1 Reglamento de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Este Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2006, tiene por objeto reglamentar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en las materias de programación, presupuesto, aprobación, ejercicio, contabilidad, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales.

Ahora bien en cuanto a las principales disposiciones de este Reglamento que regulan lo relativo a los programas sociales del gobierno federal encontramos las siguientes:

“Artículo 21.- Los programas presupuestarios anuales se registrarán por los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo.

“Artículo 176.- Las dependencias y entidades deberán prever en las reglas de operación de los programas sujetos a éstas conforme a lo previsto en el Presupuesto de Egresos o en los instrumentos jurídicos a través de los cuales se canalicen recursos, la obligación de reintegrar a la Tesorería los recursos que nos

destinen para los fines autorizados y aquéllos que al cierre del ejercicio no se hayan devengado.

Los recursos de programas sujetos a reglas de operación cuyos beneficiarios sean personas físicas o, en su caso, personas morales distintas a entidades federativas y municipios, se considerarán devengados una vez que se hayan constituido la obligación de entregar el recurso al beneficiario por haberse acreditado su elegibilidad antes del 31 de diciembre de cada ejercicio fiscal, con independencia de la fecha en la que los dichos recursos se pongan a disposición para el cobro correspondiente a través de los mecanismos previstos en sus reglas de operación y en las disposiciones aplicables.”

En este punto únicamente citamos los artículos antes transcritos, toda vez que otras disposiciones se refieren a las reglas de operación, siendo que en el Programa materia de estudio, no cuenta con ellas, sino con Lineamientos de Operación, lo que será materia de análisis más adelante.

III.4 Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010

En cada ejercicio fiscal, la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación respectivo asigna recursos a los Programas a cargo de cada una de las dependencias de la Administración Pública Federal.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2010, se establece en sus disposiciones relativas a programas sociales, lo siguiente:

“Artículo 26. El Ejecutivo Federal impulsará la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres a través de la incorporación de la perspectiva de género en el diseño, elaboración, aplicación, seguimiento y evaluación de resultados de

los programas de la Administración Pública Federal. Para tal efecto, las dependencias y entidades deberán considerar lo siguiente:

I. Incorporar la perspectiva de género y reflejarla en la matriz de indicadores para resultados de los programas bajo su responsabilidad;

II. Identificar y registrar la población objetivo y la atendida por dichos programas, diferenciada por sexo y, de ser posible, también por grupo de edad, región del país, municipio o demarcación territorial, y entidad federativa, en la matriz de indicadores para resultados y en los padrones de beneficiarias y beneficiarios que corresponda;

III. Fomentar la perspectiva de género en el diseño y la ejecución de programas en los que, aún cuando no estén dirigidos a mitigar o solventar desigualdades de género, se pueda identificar de forma diferenciada los beneficios específicos para mujeres y hombres;

IV. En los programas bajo su responsabilidad, establecer o consolidar las metodologías de evaluación y seguimiento que generen información relacionada con indicadores para resultados con perspectiva de género;

V. Aplicar la perspectiva de género en las evaluaciones de los programas, con los criterios que emitan el Instituto Nacional de las Mujeres, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y

VI. Incluir en sus programas y campañas de comunicación social contenidos que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y de roles y estereotipos que fomenten cualquier forma de discriminación, en términos del artículo 19 de este Decreto. El Instituto Nacional de las Mujeres coadyuvará con las dependencias y entidades en el contenido de estos programas y campañas.

Las acciones contenidas en las fracciones anteriores serán obligatorias en lo relativo a los programas de desarrollo social y para los demás programas federales que correspondan.

Las dependencias y entidades ejecutoras del gasto federal que manejen programas para mujeres y la igualdad de género, los publicarán y difundirán con el objetivo de darlos a conocer a la población e informar sobre los beneficios de los mismos, así como sus objetivos y requisitos para acceder a ellos, de ser el caso, en los términos de la legislación aplicable.

Para el seguimiento de los recursos destinados a las mujeres y a la igualdad de género, todo programa federal que contenga padrones de beneficiarias y beneficiarios, además de reflejar dicho enfoque en su matriz de indicadores para resultados, generará información de manera desagregada, al menos por sexo y entidad federativa.

Las dependencias y entidades responsables de la coordinación de los programas contenidos en el Anexo 10 del presente Decreto informarán trimestralmente a través del sistema de información desarrollado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para tales efectos, en los términos y plazos que fije, sobre las acciones realizadas y los resultados alcanzados en materia de mujeres e igualdad de género, medidos a través de los indicadores y sus metas contenidos en la matriz respectiva. Asimismo, se detallarán las acciones estratégicas por cada programa presupuestario contenido en el Anexo mencionado, la población objetivo y atendida, los indicadores utilizados, la programación y el avance en el ejercicio de los recursos.

El Instituto Nacional de las Mujeres, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, presentará en los Informes Trimestrales los avances financieros y programáticos, con base en la información que proporcionen las dependencias y entidades responsables de los programas a través del sistema indicado en el párrafo anterior.

El Instituto Nacional de las Mujeres remitirá el informe mencionado anteriormente a la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados, a

más tardar a los 30 días naturales de concluido el trimestre que corresponda. Asimismo, deberá poner dicho informe a disposición del público en general a través de su página de Internet, en la misma fecha en que se publiquen los Informes Trimestrales.

La información que se publique trimestralmente servirá para las evaluaciones que se realicen en el marco de las disposiciones aplicables.

Los ejecutores del gasto público federal promoverán programas y acciones para ejecutar el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y el Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, en los términos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, respectivamente.

En los montos autorizados en los programas y actividades contenidas en el Anexo 10 y, en general, los que estén dirigidos a mujeres y la igualdad de género, las adecuaciones presupuestarias se realizarán de acuerdo a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Con el fin de que los programas y actividades contenidos en el Anexo 10 sean ejercidos en tiempo y forma, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procurará la agilización de las gestiones que correspondan a las reglas de operación y a los recursos aprobados en este presupuesto.

Las menciones realizadas en el presente Decreto respecto a beneficiarios, así como a titulares y servidores públicos de los ejecutores de gasto, se entenderán referidas a las mujeres y los hombres que integren el grupo de personas correspondiente.”

Artículo 29. Los programas que deberán sujetarse a reglas de operación son aquéllos señalados en el Anexo 18 de este Decreto. El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá incluir otros programas que, por razones de su impacto social, deban sujetarse a reglas de operación:

...II. La Cámara de Diputados, a través de la comisión ordinaria que en razón de su competencia corresponda, podrá emitir opinión sobre las reglas de operación que el Ejecutivo Federal haya emitido conforme a lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de manera previa a su publicación en el Diario Oficial de la Federación y a más tardar el 1 de diciembre, con el objeto de que la aplicación de los recursos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia.

En el contexto de la revisión de la Planeación Nacional del Desarrollo en términos del artículo 34, fracción I, de la Ley de Planeación, los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados podrán participar con las comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados en la elaboración de las opiniones sobre las reglas de operación de los programas federales.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la dependencia a cargo del programa sujeto a reglas de operación correspondiente, dará respuesta a la Cámara de Diputados en un plazo que no excederá de 15 días naturales posteriores a la recepción de la opinión respectiva.

Las dependencias y entidades encargadas de estos programas deberán cuidar que en las reglas de operación de los mismos se prevea el enfoque para el logro de resultados. Para tal efecto, deberán adecuar las reglas de operación de los programas a su cargo a la matriz de indicadores para resultados incorporada en el Sistema de Evaluación del Desempeño, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Durante el primer semestre del ejercicio fiscal 2010, la Auditoría Superior de la Federación en el marco de la revisión de la Cuenta Pública, revisará el cumplimiento de los programas y el impacto de las reglas de operación en el cumplimiento de los mismos;

III. Las dependencias y entidades que tengan a su cargo dichos programas deberán observar las siguientes disposiciones para fomentar la transparencia de los mismos:

a) La papelería y documentación oficial para los programas deberán incluir la siguiente leyenda: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa”. En el caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades únicamente se incluirá la leyenda que se señala en el artículo 32 de este Decreto.

Todo el gasto en comunicación social relacionado con la publicidad que se adquiera para estos programas por parte de las dependencias y entidades, así como aquél relacionado con los recursos presupuestarios federales que se transfieren a las entidades federativas, municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, que se aplique a través de anuncios en medios electrónicos, impresos, complementarios o de cualquier otra índole, deberá señalar que se realizan con los recursos federales aprobados en este presupuesto e incluir la leyenda señalada en el artículo 19, fracción V, de este Decreto;

b) Los programas que contengan padrones de beneficiarios deberán publicar los mismos conforme a lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Los programas deberán identificar en sus padrones o listados de beneficiarios a las personas físicas, en lo posible, con la Clave Única de Registro de Población y, en el caso de personas morales, con la Clave de Registro Federal de Contribuyentes. La información que se genere será desagregada, en lo posible, por sexo, grupo de edad, región del

país, entidad federativa, municipio o demarcación territorial del Distrito Federal. Las dependencias y entidades deberán enviar a la Cámara de Diputados, a más tardar el último día hábil de noviembre, la información, los criterios o las memorias de cálculo mediante los cuales se determinaron los beneficiarios;

...g) En el caso de programas que no cuenten con padrón de beneficiarios deberán manejarse invariablemente mediante convocatoria abierta y, en ningún caso, se podrá etiquetar o predeterminar de manera específica recursos a determinadas personas físicas o morales u otorgarles preferencias o ventajas sobre el resto de la población objetivo;

h) Poner a disposición del público en general un medio de contacto directo, en el cual se proporcione asesoría sobre el llenado de los formatos y sobre el cumplimiento de los requisitos y trámite que deben observarse para obtener los recursos o los beneficios de los programas;

...De igual manera, queda estrictamente prohibida la utilización de los programas de apoyo para promover o inducir la afiliación de la población objetivo a determinadas asociaciones o personas morales,..."

Como podemos observar de acuerdo con la disposición antes transcrita, los programas del gobierno federal que se encuentran sujetos a Reglas de Operación, son los que se encuentran contemplados en el Anexo 18 del propio Decreto de Presupuesto de Egresos, mismo que al respecto, en lo que se refiere a la Secretaría de la Reforma Agraria contempla los siguientes, sin embargo, el que nos ocupa en el presente estudio, denominado Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, no se encuentra en dicho anexo, no obstante lo cual se rige para el ejercicio de los recursos asignados al mismo, por las disposiciones establecidas al respecto en propio Presupuesto de Egresos de la Federación y de acuerdo a lo establecido en los ordenamientos citados en los puntos precedentes.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, se establece:

“Artículo 37. La asignación presupuestaria del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, PEC, establecida en el Anexo 8 de este Decreto, se ordena en nueve vertientes:

- I. Financiera;
- II. Competitividad;
- III. Social;
- IV. Educativa;
- V. Salud;
- VI. Medio Ambiente;
- VII. Infraestructura;
- VIII. Laboral, y
- IX. Agraria.**

Dentro de las mencionadas vertientes el PEC integra programas y recursos de los Ramos Administrativos mencionados en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC).

De acuerdo a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) tendrá una visión de integralidad, coordinación y sustentabilidad; y de promotora de la participación de la Sociedad Rural desde la configuración de sus programas, además de proporcionar certidumbre a la población rural.

A su vez la asignación presupuestaria se distribuye en programas y componentes de gasto de cada uno de los ramos administrativos o generales que participan en el programa especial concurrente PEC, con el objeto de alinear los apoyos gubernamentales, eliminar duplicidades, promover sinergias y su

complementariedad con el fin de facilitar el acceso de la población rural a los programas del campo.

Asimismo, las asignaciones presupuestarias establecidas en el Anexo 8 del presente Decreto deberán integrarse en los programas presupuestarios que les correspondan del Tomo I del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, y cuyo ejercicio deberá reportarse de manera comparable tanto en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública; como el Informe de Avance de Gestión Financiera, y la Cuenta Pública Federal. Se promoverá cada vez una mayor concurrencia de las dependencias ejecutoras del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, para generar máximos beneficios en el medio rural.

Las vertientes, programas y ramos administrativos con su asignación de recursos se detallan en el Anexo 8.

Asimismo en su artículo vigésimo noveno y anexo 8 el referido Presupuesto de Egresos de la Federación dispone:

“VIGÉSIMO NOVENO. Para efectos de la aplicación de los programas y de la orientación de los recursos que conforman el PEC, se considerarán las propuestas elaboradas y remitidas a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en la fecha en que se dictaminó el Presupuesto de Egresos de la Federación por las Comisiones Unidas del Campo y en los términos de las disposiciones legalmente aplicables.”

ANEXO 8. PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTE PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE (millones de pesos)...

<i>Vertiente</i>	<i>Descripción</i>	<i>Monto</i>
<i>Agraria</i>	<i>Ramo 15 Reforma Agraria</i>	<i>1,341.3</i>
	<i>Atención de aspectos</i>	<i>1,341.3</i>

	<i>agrarios</i>	
	Conflictos Agrarios y <i>Obligaciones Jurídicas</i>	1,085.0
	<i>Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR)</i>	17.0

...ANEXO 21. PRINCIPALES PROGRAMAS

15 Reforma Agraria

Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)

Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA)

Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras

Atención de conflictos agrarios

Modernización del Catastro Rural Nacional

...

De las disposiciones antes citadas se deduce que el Programa de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural al no otorgar subsidios se encuentra comprendido dentro del Programa Especial Concurrente y por consecuencia no requiere de Reglas de Operación para su implementación.

III.5 Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural.

De acuerdo a lo descrito en el punto anterior, dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2010, se menciona la vertiente agraria del Programa Especial Concurrente a que se refiere la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en su artículo 15, que al respecto dispone:

“Artículo 15.- El Programa Especial Concurrente al que se refiere el artículo anterior, fomentará acciones en las siguientes materias:

...XIII. Seguridad en la tenencia y disposición de la tierra;

...XVII. Impulso a los programas orientados a la paz social; y

XVIII. Las demás que determine el Ejecutivo Federal.

De esta manera el citado Presupuesto otorgó una asignación presupuestal para el Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural de \$1,085 millones de pesos considerando en el mismo las obligaciones jurídicas ineludibles, sin embargo no está sujeto a Reglas de Operación, en términos de lo establecido por el artículo 77 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en relación con el anexo 21 del propio Decreto de Presupuesto de Egresos, ya citado.

Por lo anterior, para la aplicación de los recursos del Programa se expidieron Lineamientos de Operación del mismo, los cuales comprenden lo siguiente: 1. Antecedentes; 2. Definiciones; 3. Objetivos y recursos; 4. De la operación del Programa; 5. Publicidad y Difusión; 6. Promoción; 7. Gratuidad y Forma de entrega de Recursos; 9. Evaluación; 10. Resultados; 11. Auditoria, Control y Seguimiento y 12. Quejas y Denuncias.

Los referidos Lineamientos tienen vigencia para cada ejercicio fiscal en este caso para 2010. Desde la creación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural (COSOMER), su intervención ha dado resultados positivos, llevando a miles de personas campesinas y campesinos la alternativa para la conciliación de sus demandas por tierra, dentro de la mecánica de operación, normada por sus Lineamientos de Operación, se encuentra descritas las condiciones y requisitos para atender la conflictividad del país. Con relación al Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, el COSOMER, contribuyen al logro de sus objetivos con las siguientes

acciones: La comunicación y negociación para la solución de los conflictos se lleva a cabo directamente con los afectados e interesados; los interesados se deben constituir en asamblea para aceptar la participación en el Programa; seguimiento al proceso de los trabajos de conciliación y negociación a través de la comisión nombrada, así como aprobar los términos de la negociación final, acciones que transparentan los acuerdos y decisiones. Por otro lado los recursos aprobados para la solución de los diversos conflictos por parte del Comité del Programa, se entrega a quien la asamblea general del núcleo agrario designa, ésta, se efectúa ante el Tribunal Unitario Agrario respectivo, o bien ante la presencia del notario público tratándose de los asuntos del Acuerdo Nacional para el Campo al momento de la firma de escrituración. Estos procesos transparenta la forma de canalizar los recursos públicos asignados.

Los resultados obtenidos con la intervención del programa durante el año de 2010, fueron los siguientes: se logró dar solución a 204 conflictos, lo que representó un cumplimiento por arriba de la meta programada. Lo anterior permitió beneficiar a más de 16 mil personas y liberar de conflicto más de 26 mil hectáreas, logrando el ordenamiento y regularización de su propiedad, y con ello otorgar certeza jurídica y el reestableciendo las condiciones de paz social en las diferentes zonas del país donde se desarrolló el programa.

Capítulo IV Análisis Jurídico y Evaluación de Resultados del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural durante el período 2008-2010.

IV.1 Análisis Institucional y Jurídico

La base de un análisis institucional del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, consideramos debemos partir de la operación del mismo, la cual tiene su sustento en los instrumentos normativos que la rigen y posteriormente, los resultados que ofrecen dichos instrumentos.

Por ello para realizar el análisis institucional del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, en primer lugar nos referimos a la normatividad vigente para los ejercicios 2008 a 2010.

Comparativo de Lineamientos de Operación COSOMER 2008 a 2010

Concepto	Lineamientos COSOMER 2008	Lineamientos COSOMER 2009	Lineamientos COSOMER 2010	Observación o comentario
Objetivo	Privilegiar la conciliación de intereses y la concertación de acuerdos en amigable composición, como vía preferente para la solución de los COSOMER, a través de un CONVENIO FINIQUITO, para preservar la paz social en la zona en que se encuentren.	Privilegiar la conciliación de intereses y la concertación de acuerdos en amigable composición, como vía preferente para la solución de los COSOMER, a través de un CONVENIO FINIQUITO, para preservar la paz social en la zona en que se encuentren.	Privilegiar la conciliación de intereses y la concertación de acuerdos en amigable composición, como vía preferente para la solución de los COSOMER, a través de un CONVENIO FINIQUITO, para preservar la paz social en la zona en que se encuentren.	Sin cambios
Institución encargada	Secretaría de la Reforma Agraria	Secretaría de la Reforma Agraria	Secretaría de la Reforma Agraria	Sin cambios
Población Objetivo	Ejidos, comunidades, colonias agrícolas y ganaderas, ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios, aspirantes a ejidatarios o comuneros, poseionarios y cualquier persona que esté involucrada en una controversia por la tenencia de la tierra en el medio rural, que se	Los COSOMER que surjan entre ejidos, comunidades, colonias agrícolas y ganaderas, ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios, aspirantes a ejidatarios o comuneros, poseionarios y cualquier persona que esté involucrada.	Los COSOMER que estén contemplados en el Universo de Atención del PROGRAMA o los que sean detectados por el SECTOR en el país.	En el 2008 la población objetivo abarcaba prácticamente a todos los sujetos agrarios, en el 2009 se define como los conflictos sociales en el medio rural que surjan entre los sujetos agrarios y

	traduzca en un conflicto social.			finalmente en el 2010 reitera a los conflictos sociales en el medio rural que surjan entre los sujetos agrarios y que estén contemplados en el universo del programa o detectados por las instituciones del sector agrario.
Funciones dependencias (SRA)	<p>Instancia Normativa. Comité El órgano facultado para aprobar la aplicación de los recursos, sujeto a lo siguiente:</p> <p>I. Sus determinaciones sobre el ejercicio de los recursos deberán apegarse a las prescripciones del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente y a lo señalado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento;</p> <p>II. Sesionará de manera ordinaria cada mes y de manera extraordinaria cada vez que existan asuntos que así lo ameriten. En caso de que al cumplirse el mes no existan asuntos que deban ser sometidos a su análisis, podrá considerarse como ordinaria la reunión que</p>	<p>Instancia Normativa. Comité El órgano facultado para aprobar la aplicación de recursos, el que desarrollará sus funciones sujeto a lo siguiente:</p> <p>I. Sus determinaciones sobre el ejercicio de los recursos deberán apegarse a las prescripciones del PEF para el ejercicio fiscal correspondiente; a lo señalado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento y a lo establecido en los LINEAMIENTOS;</p> <p>II. Sesionará de manera ordinaria cada mes y de manera extraordinaria cada vez que existan asuntos que así lo ameriten. En caso de que al cumplirse el mes no existan asuntos que deban ser sometidos a su análisis, podrá considerarse como ordinaria la reunión que sea convocada cuando exista agenda que desahogar. Cuando así ocurra, el Secretario Técnico deberá emitir un aviso por escrito a sus miembros;</p> <p>III. El Quórum se integrará con la asistencia de las sesiones de al menos 6 de los 9 integrantes con derecho a voz y voto, debiendo estar</p>	<p>Instancia Normativa Comité El órgano facultado para aprobar la aplicación de recursos, el que desarrollará sus funciones sujeto a lo siguiente:</p> <p>I. Sus determinaciones sobre el ejercicio de los recursos deberán apegarse a las prescripciones del PEF para el ejercicio fiscal correspondiente; a lo señalado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento y a los Lineamientos.</p> <p>II. Sesionará de manera ordinaria cada mes y de manera extraordinaria cada vez que existan asuntos que así lo ameriten. En caso de que al cumplirse el mes no existan asuntos que deban ser sometidos a su análisis, podrá considerarse como ordinaria la reunión que sea convocada cuando exista agenda que desahogar. Cuando así ocurra, el Secretario Técnico deberá emitir un aviso por escrito a sus miembros;</p> <p>III. El Quórum se integrará con la asistencia de las sesiones de al menos 6 de los 9 integrantes con derecho a voz y voto, debiendo estar</p>	<p>Se incluye en 2010, la obligación de expedir un Manual de Integración y Funcionamiento para normar las funciones, atribuciones y procedimientos del Comité.</p> <p>A partir de 2008 se modifica lo relativo a la integración del quórum para sesionar, en virtud que en el 2007 se indicaba un porcentaje asistencia del 60% de los integrantes del Comité con derecho a voz y voto.</p> <p>A partir de 2008 se incluye en los Lineamientos que las cuestiones no previstas en los Lineamientos serán resueltas por el Comité tomando en cuenta lo previsto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Civil federal o los</p>

	<p>sea convocada cuando exista agenda que desahogar.</p> <p>III. El quórum se integrará con la asistencia a las sesiones de al menos el 60% de sus integrantes con derecho a voz y voto, debiendo estar presente invariablemente el Presidente o su suplente;</p> <p>IV. Los acuerdos se tomarán por mayoría de votos de los integrantes asistentes a la sesión, mismos que serán nominativos. En caso de empate el Presidente o su suplente tendrán voto de calidad, y</p> <p>V. En caso de cuestiones no previstas por los Lineamientos o duda sobre su interpretación, resolverá lo conducente.</p> <p>En la celebración de las sesiones, el COMOITÉ tendrá las siguientes funciones:</p> <p>I. Analizar, discutir y autorizar o rechazar los asuntos propuestos por la Secretaría Técnica;</p> <p>II. Conocer los informes físico-financieros que rinda la Secretaría Técnica y en su caso aprobarlos u ordenar que se hagan las aclaraciones o correcciones pertinentes;</p> <p>III. Conocer y autorizar la aplicación de los recursos del</p>	<p>invariablemente el Presidente o su suplente;</p> <p>IV. Los acuerdos se tomarán por mayoría de votos de los integrantes asistentes a la sesión, mismos que serán nominativos. En caso de empate el Presidente o sus suplente tendrán voto de calidad, y</p> <p>V. En caso de cuestiones no previstas por los Lineamientos o duda sobre su interpretación, por mayoría de votos resolverá lo conducente, considerando en todo caso, lo previsto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Civil federal o los Principios Generales del Derecho.</p> <p>b) Al sesionar, el COMAC tendrá la siguientes funciones:</p> <p>I. Analizar y discutir y autorizar los asuntos propuestos por la Secretaría Técnica;</p> <p>II. Conocer los informes de avance físico-financiero que rinda mensualmente el Secretario Técnico y en su caso aprobarlos u ordenar que se hagan las aclaraciones o correcciones pertinentes;</p> <p>III. Conocer y autorizar la aplicación de los recursos del PROGRAMA;</p> <p>IV. Autorizar, en su caso, que la ratificación del CONVENIO FINIQUITO y la entrega de la CONTRAPRESTACIÓN se realice ante Notario Público, o que se deposite temporalmente en el FIFONAFE, en tanto se realizan las acciones futuras pactadas;</p> <p>V. Autorizar la firma del CONVENIO FINIQUITO por una sola de las partes, en los casos en que el COSOMER pueda ser resuelto de este modo, y siempre y cuando no</p>	<p>invariablemente el Presidente o su suplente;</p> <p>IV. Los acuerdos se tomarán por mayoría de votos de los integrantes asistentes a la sesión, mismos que serán nominativos. En caso de empate el Presidente o sus suplente tendrán voto de calidad, y</p> <p>V. En caso de cuestiones no previstas por los Lineamientos o duda sobre su interpretación, por mayoría de votos resolverá lo conducente, considerando en todo caso, lo previsto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Civil federal o los Principios Generales del Derecho.</p> <p>Para normar las funciones, atribuciones y procedimientos del COMAC, se expedirá el Manual de Integración y Funcionamiento correspondiente.</p> <p>b) Al sesionar, el COMAC tendrá las siguientes funciones:</p> <p>I. Analizar y discutir y autorizar los asuntos propuestos por la Secretaría Técnica;</p> <p>II. Conocer los informes de avance físico-financiero que rinda mensualmente el Secretario Técnico y en su caso aprobarlos u ordenar que se hagan las aclaraciones o correcciones pertinentes;</p> <p>III. Conocer y autorizar la aplicación de los recursos del PROGRAMA;</p> <p>IV. Autorizar, en su caso, que la ratificación del CONVENIO FINIQUITO y la entrega de la CONTRAPRESTACIÓN se realice ante Notario Público, o que se deposite temporalmente en el FIFONAFE, en tanto se realizan las</p>	<p>Principios Generales del Derecho.</p> <p>En Los Lineamientos de 2009 se elimina la posibilidad de que el Comité apruebe el rechazo de los asuntos.</p> <p>En los Lineamientos de 2009 ya se incluye la posibilidad de un depósito temporal en FIFONAFE para el caso de realización de acciones futuras.</p> <p>A partir de 2009, se incluye la posibilidad de autorizar la firma de un Convenio Finiquito por una sola de las partes, en los casos en que el COSOMER pueda ser resuelto de este modo y siempre y cuando no implique perjuicio en contra de persona alguna o institución alguna ni se viole el marco jurídico.</p> <p>Asimismo a partir de ese año se agrega la atribución para el Comité de resolver cualquier duda o controversia que se suscite en el ejercicio del programa y con motivo de la aplicación de los presentes LINEAMIENTOS</p>
--	---	--	--	---

	<p>PROGRAMA;</p> <p>IV. Autorizar, en su caso, que la entrega de los recursos para la solución de los conflictos materia de los CONVENIOS FINIQUITO, se realice ante Notario Público, y</p> <p>V. Autorizar los términos de referencia para la contratación de la persona física, moral o institución responsable de la evaluación externa, en su caso.</p>	<p>implique perjuicio en contra de persona o institución alguna ni se viole el marco jurídico;</p> <p>VI. Autorizar los términos de referencia para la contratación de la persona física, moral o institución responsable de la evaluación externa, en su caso, y</p> <p>VII. Resolver cualquier duda o controversia que se suscite en el ejercicio del programa y con motivo de la aplicación de los presentes LINEAMIENTOS.</p>	<p>acciones futuras pactadas;</p> <p>V. Autorizar la firma del CONVENIO FINIQUITO por una sola de las partes, en los casos en que el COSOMER pueda ser resuelto de este modo, y siempre y cuando no implique perjuicio en contra de persona o institución alguna ni se viole el marco jurídico;</p> <p>VI. Autorizar los términos de referencia para la contratación de la persona física, moral o institución responsable de la evaluación externa, en su caso, y</p> <p>VII. Resolver cualquier duda o controversia que se suscite en el ejercicio del programa y con motivo de la aplicación de los presentes LINEAMIENTOS.</p>	
Requisitos de Selección	<p>Para que un COSOMER sea atendido por el PROGRAMA, el SECTOR en la Entidad deberá realizar un diagnóstico en el que se pruebe lo siguiente:</p> <p>a) Que se han agotado las vías legales idóneas para resolver el conflicto y que la problemática persiste, aportándose al menos, los elementos enunciados a continuación:</p> <p>1. Antecedentes del conflicto. En ellos se deberá narrar cronológicamente, al menos, los sucesos más importantes de los últimos cinco años;</p> <p>2. Actores involucrados y, en su caso, el nombre de sus representantes,</p> <p>3. Superficie en conflicto, preciando</p>	<p>Para que un COSOMER sea atendido por el PROGRAMA, el SECTOR en la entidad deberá realizar un diagnóstico en el que se pruebe lo siguiente.</p> <p>a) Que se han agotado las vías legales idóneas para resolver el conflicto y que la problemática persiste o que, sin haberse agotado, sea previsible que éstas no pondrían fin al conflicto, aportándose al menos, los elementos enunciados a continuación:</p> <p>1) Antecedentes del conflicto. En ellos se deberá narrar cronológicamente, al menos, los sucesos más importantes, destacando aquellos que reflejen su antigüedad;</p> <p>2) Actores involucrados y, en su caso, el nombre de sus representantes;</p> <p>3) Superficie en conflicto, precisando quién mantiene la posesión material y</p>	<p>Para que un COSOMER sea atendido por el PROGRAMA, el SECTOR en la entidad deberá realizar un diagnóstico en el que se pruebe lo siguiente.</p> <p>a) Que se han agotado las vías legales idóneas para resolver el conflicto y que la problemática persiste o que, sin haberse agotado, sea previsible que éstas no pondrían fin al conflicto;</p> <p>b) Que los sujetos involucrados están dispuestos a resolver en definitiva el COSOMER mediante la conciliación, como vía preferente, con la aplicación de recursos del PROGRAMA, a través de los instrumentos jurídicos idóneos;</p> <p>c) Que los BENEFICIARIOS determinen, de común acuerdo y en los términos previstos en la</p>	<p>Dentro de los requisitos de selección en los Lineamientos del ejercicio de 2010 en relación con los de 2009 se modifican los elementos que deben contener el diagnóstico que deben elaborar las instituciones del Sector Agrario en la entidad federativa donde se ubique el conflicto social.</p>

	<p>quién mantiene la posesión material y desde cuando, así como la causa que la generó;</p> <p>4. Población directa o indirectamente afectada por el conflicto;</p> <p>5. Las acciones realizadas por las partes al margen de la ley, que incidan directamente en el conflicto y sus consecuencias o, en su caso, las circunstancias que ilustren el riesgo inminente de que esto pueda suceder;</p> <p>6. Existencia de incidencia indígena, precisando la etnia involucrada;</p> <p>7. Participación de organizaciones campesinas o políticas, y</p> <p>8. Acciones legales emprendidas por las partes, que guarden relación con el COSOMER, precisando la instancia jurisdiccional, el número de expediente, juicio o averiguación previa y su estado procesal.</p> <p>b) Que los sujetos o grupos involucrados estén dispuestos a resolver en definitiva el COSOMER, mediante la conciliación como vía preferente, con la eventual aplicación de recursos del PROGRAMA, a manera de CONTRAPRESTACIÓN, ya sea económica o en especie, o bien mediante indemnización con motivo de la expropiación que se haya concertado, suscribiendo un CONVENIO FINIQUITO, con participación del</p>	<p>desde cuándo, así como la causa que la generó;</p> <p>4) Población afectada por el conflicto;</p> <p>5) Las acciones realizadas por las partes al margen de la ley, ordenadas cronológicamente, que incidan directamente en el conflicto y sus consecuencias, o en su caso, las circunstancias que ilustren el riesgo inminente de que esto pueda suceder;</p> <p>6) Incidencia de población indígena, precisando la etnia involucrada;</p> <p>7) Participación de organizaciones campesinas o políticas;</p> <p>8) Acciones legales emprendidas por las partes, que guarden relación con el COSOMER, precisando la instancia jurisdiccional, el número de expediente, juicio o averiguación previa y su estado procesal, y</p> <p>9) Grado de complejidad del COSOMER.</p> <p>b) Que los sujetos involucrados están dispuestos a resolver en definitiva el COSOMER mediante la conciliación, como vía preferente, con la aplicación de recursos del PROGRAMA, a través de los instrumentos jurídicos idóneos;</p> <p>c) Que los BENEFICIARIOS determinen, de común acuerdo y en los términos previstos en la LEY, la forma uso y/o distribución de los recursos económicos que reciban como CONTRAPRESTACIÓN. Los CONVENIOS FINIQUITO que al efecto se suscriban, deberán precisar en una cláusula específica dicha decisión, liberando con ello a la SRA de cualquier responsabilidad.</p> <p>d) Que en caso de que el</p>	<p>LEY, la forma uso y/o distribución de los recursos económicos que reciban como CONTRAPRESTACIÓN. Los CONVENIOS FINIQUITO que al efecto se suscriban, deberán precisar en una cláusula específica dicha decisión, liberando con ello a la SRA de cualquier responsabilidad.</p> <p>d) Que en caso de que el apoyo consista en adquisición de tierras de propiedad privada para núcleos agrarios, se adquiera el compromiso de los BENEFICIARIOS para incorporarlas al régimen social mediante escritura pública a favor de la SRA con estipulación a favor de terceros;</p> <p>e) Que EL SECTOR en la entidad suscriba un diagnóstico que contenga lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Problemática 2) Antecedentes del conflicto; 3) Actores involucrados; 4) Superficie en conflicto; 5) Población afectada por el conflicto; 6) Enfrentamientos; 7) Síntesis del diagnóstico; 8) Existencia de incidencia de población indígena; 9) Participación de organizaciones campesinas o políticas; 10) Alternativas de solución, 11) Grado de complejidad del COSOMER. 	
--	--	---	---	--

	<p>SECTOR, que deberán ratificar ante el TUA, O EN SU CASO, ANTE Notario Público;</p> <p>c) Que los BENEFICIARIOS hayan determinado de común acuerdo la forma de uso o distribución de los recursos económicos recibidos como CONTRAPRESTACIÓN, lo que se probará con acta de asamblea legalmente constituida o acuerdo del grupo correspondiente en que se precise tal circunstancia, cuando los recursos correspondan a un núcleo agrario o grupo campesino.</p> <p>d) Que en caso de que el apoyo consista en adquisición de tierras de propiedad privada para núcleos agrarios estos se hayan comprometido a incorporarlas al régimen social y, por su parte, los propietarios particulares se hayan obligado a enajenarlas, otorgando escritura pública a favor de la SRA, con estipulación a favor de terceros. En este último caso, los propietarios deberán comprometerse, por escrito, a desistirse de las acciones legales que hayan intentado o se encuentren en trámite; a no reservarse ninguna acción jurídica que guarde relación con el COSOMER y aceptarán que, con la enajenación, la controversia quedará total y definitivamente concluida, y</p> <p>e) Que los BENEFICIARIOS hayan firmado una carta compromiso en la que se obliguen a cumplir con las</p>	<p>apoyo consista en adquisición de tierras de propiedad privada para núcleos agrarios, se adquiera el compromiso de los BENEFICIARIOS para incorporarlas al régimen social mediante escritura pública a favor de la SRA con estipulación a favor de terceros;</p> <p>e) Que los BENEFICIARIOS hayan firmado una carta compromiso en la que se obliguen a cumplir con las disposiciones normativas contenidas en los LINEAMIENTOS.</p>		
--	--	--	--	--

	disposiciones normativas contenidas en los presentes Lineamientos.			
Criterios de Elegibilidad	<p>a) El PROGRAMA deberá privilegiar la atención de los siguientes asuntos:</p> <p>I. Los que pongan en riesgo la estabilidad y la paz social de la región en donde se ubiquen;</p> <p>II. Los que cuenten con antecedentes de violencia, siempre y cuando ésta no haya sido detonada de manera artificial para obtener los beneficios del PROGRAMA;</p> <p>III. Los que impidan el desarrollo de actividades productivas o inhiban la aplicación de programas gubernamentales en la región;</p> <p>IV. Los que estén contemplados previamente en la Agenda Agraria Nacional o en un Convenio de Coordinación firmado con el Gobierno del estado en que se ubique;</p> <p>V. Los que cuenten con expediente integrado, y</p> <p>VI. Los demás que determine el COMITÉ.</p> <p>b) En los casos que no se cumplan los requisitos anteriores o no se hayan agotado las vías jurisdiccionales idóneas, un COSOMER podrá ser sometido a la consideración del COMITÉ, para el único efecto de determinar su inclusión en la atención que brinda el PROGRAMA, cuando se cumpla lo siguiente:</p> <p>I. Que represente un conflicto social de gran</p>	<p>El PROGRAMA deberá privilegiar, en este orden, la atención de los siguientes asuntos:</p> <p>I. Los que ponga en riesgo la estabilidad y la paz social de la región en donde se ubiquen;</p> <p>II. Los que cuenten con antecedentes de violencia, siempre y cuando ésta no haya sido derivada de manera artificial para obtener los beneficios del PROGRAMA;</p> <p>III. Los que impidan el desarrollo de actividades productivas o inhiban la aplicación de programas gubernamentales en la región;</p> <p>IV. Los que estén contemplados en la Agenda Agraria Nacional o en los Acuerdos Agrarios;</p> <p>V. Los asuntos que hayan sido determinados como viables por la Comisión de Elegibilidad del Acuerdo Nacional para el campo, y</p> <p>VI. Los demás que determine el COMAC.</p> <p>En caso de que un conflicto no encuadre en alguno de los supuestos anteriores podrá ser sometido a consideración del COMAC, para determinar su inclusión en la atención que brinda el PROGRAMA, cuando se cumpla lo siguiente:</p> <p>I. Que represente un</p>	<p>Serán elegibles para ser atendidos por el PROGRAMA, los COSOMER.</p> <p>A) El PROGRAMA deberá privilegiar, en este orden, la atención de los siguientes asuntos:</p> <p>I. Que una de las partes sea un núcleo agrario constituido y que la disputa por la propiedad y/o posesión de la tierra derive de un conflicto agrario;</p> <p>II. Que la problemática derive de una acción agraria;</p> <p>III. Los que estén contemplados en los Acuerdos Agrarios;</p> <p>IV. Los asuntos que hayan sido determinados como viables por la Comisión de Elegibilidad del Acuerdo Nacional para el Campo;</p> <p>VI. Los que correspondan a procedimientos de titulación social de terrenos nacionales, previa solicitud de la Dirección General de Ordenamiento y Regularización y autorización del Presidente o Vicepresidente del COMAC; y,</p> <p>En todos los casos, para atender un asunto por el PROGRAMA, será necesario que la propiedad de la superficie en conflicto se haya definido previamente mediante las vías legales idóneas.</p> <p>VII. Los demás que determine el COMAC.</p> <p>B) No serán atendibles por el PROGRAMA los siguientes:</p>	<p>En los Lineamientos de 2010, se privilegia que el origen del conflicto derive de una acción agraria, así como que una de las partes en conflicto sea un núcleo agrario constituido.</p> <p>Además en estos criterios de elegibilidad se agrega un apartado de aquellos asuntos que no serán atendidos por el PROGRAMA.</p> <p>En los Lineamientos de 2010 se agrega como criterio de elegibilidad lo relativo a la titulación social de terrenos nacionales.</p>

	<p>magnitud que ponga en riesgo la paz social y la gobernabilidad de la región;</p> <p>II. Que su atención sea propuesta al Representante Agrario por alguna dependencia del Gobierno Federal o Estatal;</p> <p>III. Que de no brindarle atención, exista un riesgo inminente de enfrentamiento, violencia o comisión de delitos del orden federal o local, y</p> <p>IV. Los establecidos en el punto 6.6.1 de los presentes Lineamientos.</p>	<p>magnitud que ponga en riesgo la paz social y la gobernabilidad de la región;</p> <p>II. Que su atención sea propuesta al Delegado Agrario por alguna dependencia del Gobierno federal, Estatal y/o Municipal.</p> <p>III. Que la interposición de las vías legales no garantice la solución del conflicto en lo social, en términos de lo establecido en el numeral 4.1.1 de los LINEAMIENTOS.</p>	<p>I. Los conflictos internos de los núcleos agrarios;</p> <p>II. Las posesiones irregulares de los grupos agrarios sobre propiedad privada.</p> <p>III. Los que hayan sido detonados o en los que se haya generado violencia, de manera artificial a fin de obtener los beneficios del PROGRAMA.</p> <p>C) En caso de de un conflicto no encuadre en alguno de los supuestos viables de atención, podrá ser sometido a consideración del COMAC, para determinar su inclusión en la atención que brinda el PROGRAMA, cuando se cumpla lo siguiente:</p> <p>I. Que represente un conflicto social de gran magnitud que ponga en riesgo la paz social y la gobernabilidad de la región;</p> <p>II. Que su atención sea propuesta al Delegado de la SRA en la Entidad correspondiente, por alguna dependencia del Gobierno federal, Estatal y/o Municipal.</p> <p>III. Que la interposición de las vías legales no garantice la solución del conflicto en lo social, en términos de lo establecido en el numeral 4.1.1 de los LINEAMIENTOS.</p>	
Obligaciones de los beneficiarios	<p>I. Suscribir el CONVENIO FINIQUITO EXTRAJUDICIAL, respectivo y ratificarlo ante el TUA correspondiente, para que una vez que éste lo califique de legal, adquiera la categoría de sentencia</p>	<p>I. Suscribir el CONVENIO FINIQUITO respectivo y ratificarlo ante el TUA correspondiente, para que una vez que éste lo califique de legal, adquiera la categoría de sentencia ejecutoriada, o bien, previo acuerdo del</p>	<p>I. Suscribir el CONVENIO FINIQUITO respectivo y ratificarlo ante el TUA correspondiente, para que una vez que éste lo califique de legal, adquiera la categoría de sentencia ejecutoriada, o bien, previo acuerdo del COMAC, ratificarlo</p>	<p>A partir de los Lineamientos de 2010 se agrega que Las acciones futuras que deban realizarse en cumplimiento de los convenios, se deberán materializar en</p>

	<p>ejecutoriada o, previo acuerdo del COMITÉ, ratificarlo ante Notario Público. En ningún caso se entregarán los recursos aprobados a los BENEFICIARIOS sin haberse cumplido esta obligación.</p> <p>II. Nombrar, en el caso de núcleos agrarios y grupos campesinos, a sus representantes, preferentemente sus órganos de representación y vigilancia, para llevar a cabo las negociaciones necesarias a efecto de resolver la controversia y proponer a la asamblea el proyecto de CONVENIO FINIQUITO respectivo, el cual deberá ser aprobado por mayoría calificada, si el mismo implica la cesión de alguna superficie que se encuentre bajo el régimen de propiedad social.</p> <p>III. Aprobar, en su caso, en asamblea general de formalidades especiales y cumpliendo los requisitos que para el efecto contempla la legislación agraria aplicable, el destino de las tierras del núcleo agrario y asumir la total responsabilidad de la distribución de los recursos al interior del núcleo cuando dicha afectación recaiga sobre tierras de uso común. En el caso de que el convenio implique la realización de acciones futuras (reconocimiento de posesionarios o ejidatarios, división o fusión de ejidos, autorización de la adopción de dominio pleno, etcétera), llevarlas a cabo dentro de los plazos pactados.</p>	<p>COMAC, ratificarlo ante Notario Público. No se entregarán los recursos aprobados a los BENEFICIARIOS que no cumplan con esta obligación.</p> <p>II. Nombrar, en el caso de núcleos agrarios, a sus representantes para la suscripción de convenios y para cualquier acción derivada del PROGRAMA. Estos nombramientos deberán recaer preferentemente en sus órganos de representación y vigilancia, aunque los BENEFICIARIOS, mediante asamblea previamente convocada, podrá designar a personas diferentes.</p> <p>III. Aprobar el proyecto de CONVENIO FINIQUITO en asamblea del núcleo. Si el mismo implicara la cesión de tierras otorgadas al núcleo por resolución presidencial o sentencia del Tribunal o adquiridas por cualquier otro medio lícito, dicha denuncia o cesión del derecho de ellas, deberá ser aprobado en asamblea de mayoría calificada, en términos de LEY. El mismo criterio aplicará en los casos en que la tierra, aunque no forme parte del núcleo por resolución firme, sea materia de una acción agraria o juicio de la misma naturaleza no resuelto y en el cual, el núcleo manifieste pretensiones sobre su titularidad.</p> <p>IV. Aprobar, en su caso, en asamblea general de formalidades</p>	<p>ante Notario Público. No se entregarán los recursos aprobados a los BENEFICIARIOS que no cumplan con esta obligación.</p> <p>II. Nombrar, en el caso de núcleos agrarios, a sus representantes para la suscripción de convenios y para cualquier acción derivada del PROGRAMA. Estos nombramientos deberán recaer preferentemente en sus órganos de de representación y vigilancia, aunque los BENEFICIARIOS, mediante asamblea previamente convocada, podrá designar a personas diferentes.</p> <p>III. Aprobar el proyecto de CONVENIO FINIQUITO en asamblea del núcleo. Si el mismo implicara la cesión de tierras incorporadas a su régimen social, dicha renuncia o cesión, deberá ser aprobada en asamblea de mayoría calificada, en términos de la Ley Agraria. El mismo criterio aplicará en los casos en que la tierra, aunque no forme parte del núcleo por resolución firme, sea materia de una acción agraria o juicio de la misma naturaleza no resuelto y en el cual, el núcleo manifieste pretensiones sobre su titularidad.</p> <p>IV. Aprobar, en su caso, en asamblea general de formalidades especiales y cumpliendo los requisitos que para tal efecto contempla la legislación agraria aplicable, el destino de las tierras que el núcleo agrario reciba con motivo del CONVENIO FINIQUITO y asumir la total responsabilidad de la distribución de los recursos al interior del</p>	<p>un período no mayor a seis meses. De no realizarse sin causa justificada en este plazo, la SRA estará facultada para exigir el cumplimiento de las acciones pactadas ante el TUA que corresponda.</p> <p>De igual manera para estos casos se prevé el depósito de los recursos correspondientes en el FIFONAFE.</p>
--	--	---	---	--

	<p>IV. Otorgar, en el caso de propietarios particulares, la firma de la escritura ante fedatario público a favor del núcleo o grupo beneficiario o favor de la SRA con estipulación a favor de terceros, según lo determine EL COMITÉ, cubriendo los impuestos correspondientes.</p> <p>V. Dar por finiquitada la controversia y comprometerse a no reactivarla en el futuro.</p>	<p>especiales y cumpliendo los requisitos que para tal efecto contempla la legislación agraria aplicable, el destino de las tierras que el núcleo agrario reciba con motivo del CONVENIO FINIQUITO y asumir la total responsabilidad de la distribución de los recursos al interior del núcleo o grupo cuando dicha afectación recaiga sobre tierras de uso común.</p> <p>V. Cuando el CONVENIO FINIQUITO implique la realización de acciones futuras, llevarlas a cabo dentro de los plazos pactados, en cuyo caso, la entrega de los recursos podrá, a juicio del COMAC, efectuarse en los términos del punto 4.1.7 de los LINEAMIENTOS,, mediante depósito en el FIFONAFE.</p> <p>VI. Las acciones futuras que deban realizarse en cumplimiento de los convenios, se deberán materializar en un período no mayor a seis meses. De no realizarse sin causa justificada en este plazo, la SRA estará facultada para exigir el cumplimiento de las acciones pactadas ante el TUA que corresponda.</p> <p>VII. Otorgar, en el caso de propietarios particulares, la firma de la escritura ante fedatario público favor de la SRA, con estipulación a favor de terceros, en los términos de la legislación civil,</p>	<p>núcleo o grupo cuando dicha afectación recaiga sobre tierras de uso común.</p> <p>V. Cuando el CONVENIO FINIQUITO implique la realización de acciones futuras llevarlas a cabo dentro de los plazos pactados, en cuyo caso, la entrega de los recursos podrá, a juicio del COMAC, efectuarse en los términos del punto 4.1.7 de los LINEAMIENTOS,, mediante depósito en el FIFONAFE.</p> <p>VI. Las acciones futuras que deban realizarse en cumplimiento de los convenios, se deberán materializar en un período no mayor a seis meses. De no realizarse sin causa justificada en este plazo, la SRA estará facultada para exigir el cumplimiento de las acciones pactadas ante el TUA que corresponda.</p> <p>VII. Otorgar, en el caso de propietarios particulares, la firma de la escritura ante fedatario público a favor de la SRA, con estipulación a favor de terceros, en los términos de la legislación civil, cubriendo los impuestos y derechos correspondientes.</p> <p>VIII. Dar por finiquitada la controversia y comprometerse a no reactivarla en el futuro.</p>
--	---	---	--

		<p>cubriendo los impuestos y derechos correspondientes.</p> <p>VIII. Dar por finiquitada la controversia y comprometerse a no reactivarla en el futuro.</p>		
Tipo de apoyo	<p>EL PROGRAMA apoyará la solución de los COSOMER con recursos económicos que podrán ser aprovechados de manera directa, en especie o predestinados por los propios BENEFICIARIOS, para la realización de proyectos productivos u obras de beneficio común. Los núcleos agrarios que cedan su derecho sobre la tierra materia de controversia podrán recibir apoyos complementarios, para ese mismo fin, a través de otros programas gubernamentales.</p>	<p>El PROGRAMA apoyará la solución de los COSOMER con recursos económicos a favor de los BENEFICIARIOS, para que los destinen en la forma que mejor convenga a sus intereses. Los núcleos agrarios que cedan su derecho sobre la tierra materia de la controversia podrán recibir apoyos complementarios, para ese mismo fin, a través de otros programas de desarrollo agrario de la SRA o de otras Dependencias Federales, Estatales y/o Municipales.</p>	<p>El PROGRAMA apoyará la solución de los COSOMER con recursos económicos a favor de los BENEFICIARIOS, para que los destinen en la forma que mejor convenga a sus intereses. Los núcleos agrarios que cedan su derecho sobre la tierra materia de la controversia podrán recibir apoyos complementarios, para ese mismo fin, a través de otros programas que opera el SECTOR o de otras Dependencias Federales, Estatales y/o Municipales aplicables.</p>	<p>A partir de 2009, se prevé en los Lineamientos que los recursos económicos a favor de los BENEFICIARIOS se destinen como mejor les convenga y en el caso de un núcleo agrario hubiera cedido tierras podrán recibir apoyos complementarios a diferencia de 2008 en que se sugería que estos recursos se destinaran para la realización de proyectos productivos</p>
Monto de apoyo	<p>La estimación de los montos económicos de los apoyos se basará en:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El dictamen valuatorio que practique el Comité Técnico de Valuación de la SRA (CTV) o el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, según corresponda; 2. La problemática prevaleciente, y 3. La propuesta que para cada caso se presente. <p>El monto económico que se destinará para la solución definitiva de un COSOMER se determinará en función de las negociaciones que se lleven a cabo con los involucrados, el</p>	<p>La estimación de los montos económicos de los apoyos se basará en lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El avalúo que practique el CTV, tratándose de predios que correspondan a la propiedad social; o el INDAABIN, tratándose de propiedad privada, el cual será invariablemente solicitado por el Secretario Técnico. El COMAC podrá, mediante acuerdo específico, autorizar que el avalúo sea realizado por el CTV, aun cuando los predios sean de propiedad privada o se trate de expropiaciones concertadas. 2. La problemática prevaleciente, y 3. La propuesta que para cada caso se presente. <p>El monto económico que se destinará para la</p>	<p>La estimación de los montos económicos de los apoyos se basará en lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El avalúo que practique el CTV, tratándose de predios que correspondan a la propiedad social; o el INDAABIN, tratándose de propiedad privada, el cual será invariablemente solicitado por el Secretario Técnico. El COMAC podrá, mediante acuerdo específico, autorizar que el avalúo sea realizado por el CTV, aun cuando los predios sean de propiedad privada o se trate de expropiaciones concertadas. 2. La problemática prevaleciente, y 3. La propuesta que para cada caso se presente, de acuerdo con las 	<p>A partir de 2009, se prevé en los Lineamientos que tratándose de predios de propiedad social el avalúo que se realice para determinar los montos económicos de los apoyos se realicen por el Comité Técnico de Valuación de la SRA y tratándose de predios de propiedad privada invariablemente los realice el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN).</p>

	<p>cual, deberá ser invariablemente autorizado por el COMITÉ siempre tendiendo como referencia los puntos señalados.</p> <p>La suma de los recursos que se eroguen por el PROGRAMA no podrá ser superior al monto establecido en el dictamen valuatorio correspondiente, salvo que en virtud de algún convenio suscrito con Gobiernos Estatales, se pacte la entrega de recursos de manera directa por la entidad.</p>	<p>solución definitiva de un COSOMER se determinará en función de las negociaciones que se lleven a cabo con los involucrados, el cual deberá ser invariablemente autorizado por el COMAC.</p> <p>La suma de los recursos que se eroguen por el PROGRAMA no podrá ser superior al monto establecido en el avalúo correspondiente, salvo que en virtud de algún convenio suscrito con Gobiernos Estatales, se pacte la entrega de recursos de manera directa por la entidad o bien sean recursos complementarios derivados de otros programas de la SRA u otras dependencias o instancias gubernamentales, cuando los lineamientos y reglas de operación de estos, lo permitan.</p> <p>Cuando la solución del COSOMER implique la realización de acciones futuras por parte de los involucrados, el COMAC instruirá que los recursos canalizados para la solución sean depositados en el FIFONAFE, hasta que esas acciones sean cabalmente efectuadas. Los rendimientos financieros que se generen, serán distribuidos proporcionalmente entre los BENEFICIARIOS.</p>	<p>negociaciones que se hayan sostenido con los involucrados.</p> <p>La CONTRAPRESTACIÓN no podrá ser superior al monto establecido en el avalúo correspondiente.</p> <p>Cuando la solución del COSOMER implique la realización de acciones futuras por parte de los involucrados, el COMAC instruirá que los recursos canalizados para la solución sean depositados en el FIFONAFE, hasta que esas acciones sean cabalmente efectuadas. Los rendimientos financieros que se generen, serán distribuidos proporcionalmente entre los BENEFICIARIOS, situación que el referido Fideicomiso comunicará al Secretario técnico del COMAC, remitiendo la documentación respectiva.</p>	<p>A partir de 2010 se suprime en los Lineamientos la posibilidad de que existan montos superiores al avalúo en virtud de convenios con los Gobiernos Estatales en donde se pacte la entrega de recursos adicionales.</p> <p>En los Lineamientos de 2009 se incluye la disposición relativa al depósito en FIFONAFE de los recursos económicos respectivos, cuando la solución del COSOMER implique la realización de acciones futuras.</p>
Coordinación Interinstitucional	<p>Con base en el diagnóstico que elabore el GAE, el SECTOR en la entidad participará en la definición de la agenda de trabajo para la atención prioritaria del conflicto, elaborando y remitiendo a la Secretaría Técnica del COMITÉ, una ficha Técnico-Jurídica con los antecedentes del asunto, así como la propuesta de solución</p>	<p>Con base en el Diagnóstico que elaboren los GAE, el SECTOR en la entidad participará en la definición de la agenda de trabajo para la atención prioritaria del conflicto, elaborando y remitiendo a la Secretaría Técnica del COMAC, una ficha técnica jurídica con los antecedentes del asunto, así como la propuesta de solución.</p> <p>El Delegado Agrario</p>	<p>El Sector en la entidad revisará, validará y suscribirá el diagnóstico que elaboren los GAE y lo remitirá a la Secretaría Técnica del COMAC, a fin de que se determine si su atención es procedente por el PROGRAMA.</p> <p>El Delegado Agrario deberá reportar los avances del PROGRAMA en la forma y tiempo en que sean</p>	<p>A partir del 2009 se incluye el reporte que deberá realizar el Delegado Agrario sobre los avances del PROGRAMA en la forma y tiempo en que sean solicitados por el Vicepresidente y el Secretario Técnico del COMAC, asimismo en las</p>

	al conflicto.	deberá reportar los avances del PROGRAMA en la forma y tiempo en que sean solicitados por el Vicepresidente y el Secretario Técnico del COMAC, asimismo, en las entidades en las que opere un GAE, deberá además validar los informes que sus integrantes rindan.	solicitados por el Vicepresidente y el Secretario Técnico del COMAC, asimismo, en las entidades en las que opere un GAE, deberá además validar los informes que sus integrantes rindan.	entidades en las que opere un GAE deberá además validar los informes que sus integrantes rindan.
Instancia normativa	El COMITÉ es la instancia normativa del PROGRAMA.	El COMAC es la instancia normativa del PROGRAMA, el cual regirá su actuación de acuerdo con lo dispuesto en los LINEAMIENTOS. Asimismo, el PROGRAMA estará a cargo de la Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural, a través de la DGCA.	El COMAC es la instancia normativa del PROGRAMA, el cual regirá su actuación de acuerdo con lo dispuesto en los LINEAMIENTOS. Asimismo, el PROGRAMA estará a cargo de la Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural, a través de la DGCA.	A partir de 2009 se agrega en los Lineamientos que el programa estará a cargo del Subsecretario de Ordenamiento de la Propiedad Rural a través de la DGCA.
Instancia ejecutora	El responsable de ejecutar todos los acuerdos del COMITÉ será el Secretario Técnico, apoyado por el Secretario Ejecutivo, las Representaciones Agrarias, y las instituciones del SECTOR, así como por los prestadores de servicios que se contraten para apoyar el PROGRAMA.	El responsable de ejecutar todos los acuerdos del COMAC será el Secretario Técnico, apoyado por el Secretario Ejecutivo, las delegaciones agrarias, los GAE y las instituciones del SECTOR.	El responsable de ejecutar todos los acuerdos del COMAC será el Secretario Técnico, apoyado por el Secretario Ejecutivo, las delegaciones agrarias, los GAE y las instituciones del SECTOR. Para normar los procedimientos de operación del PROGRAMA, se expedirá el Manual de Procedimientos correspondiente.	A partir de 2010 se incluye en los Lineamientos la obligación de expedir un Manual de Procedimientos para normar los procedimientos de operación del PROGRAMA.
Mecanismos de operación de los Delegados Estatales de la SRA y de los GAE.	Para la operación del PROGRAMA podrán contratarse prestadores de servicios profesionales que se integrarán en Grupos de Atención Especializada (GAE), los cuales, deberán acreditar una experiencia mínima de cinco años en el ámbito social. Su contratación se efectuará de conformidad con la legislación aplicable y mediante acuerdo del Presidente del COMITÉ.	El trabajo de los GAE será coordinado de manera general por el Vicepresidente y será supervisado operativamente por el Secretario Técnico. Los miembros del los GAE deberán dar cabal cumplimiento a lo pactado en sus respectivos contratos de prestación de servicios profesionales, acorde con la estrategia diseñada, las metas establecidas, el calendario de actividades comprometido, al forma y tiempo en que reportarán sus avances y las	El proceso de atención y solución de los COSOMER identificados en cada Entidad Federativa será responsabilidad de los Delegados Estatales de la SRA, para lo cual en su caso, contarán con el apoyo de los GAE. Los Delegados Estatales de la SRA, tendrán las siguientes atribuciones: I. Proponer la inclusión de asuntos al Universo de Trabajo. II. En ausencia del GAE, realizará el Diagnóstico mismo que suscribirá el	En los Lineamientos de 2008 se establecía que las personas que integraran el Grupo de Atención Especializada tuvieran un experiencia mínima de cinco años en el ámbito social, dicho requisito se suprime en 2009. A partir de 2010 se dispone que será

	<p>El Vicepresidente del COMITÉ, previo acuerdo con el Presidente, designará un coordinador de grupo, quién asumirá la responsabilidad de atender integralmente los COSOMER, evaluando y supervisando las tareas de los miembros del GAE. Para tal fin, presentará un informe mensual documentando de las actividades realizadas por el GAE.</p> <p>El Secretario Técnico informará al COMITÉ sobre la contratación y el reporte de actividades de los coordinadores de cada GAE.</p> <p>El trabajo de los GAE será coordinado de manera general por el Vicepresidente y será supervisado operativamente por el Secretario Técnico, salvo instrucción en contrario que emita al efecto el Presidente. Los miembros de cada GAE deberán dar cabal cumplimiento a lo pactado en las cláusulas de sus contratos, acorde con la estrategia diseñada, las metas establecidas, el calendario de actividades comprometido y las instrucciones que reciban, en estrecha colaboración con las Representaciones Agrarias en los Estados.</p> <p>El GAE, en su labor operativa, deberá:</p> <p>I. Elaborar, e manera</p>	<p>instrucciones que reciban, en estrecha colaboración con las Delegaciones Agrarias en los Estados. El incumplimiento de lo señalado, será causa de responsabilidad civil o penal, en términos de la legislación aplicable y del contrato respectivo.</p> <p>Los GAE, en su labor operativa, deberán entre otras acciones:</p> <p>I. Elaborar, de manera previa a los trabajos de conciliación, el diagnóstico en el que se acredite que se han agotado los medios legales al alcance y la problemática persiste con un riesgo inminente de enfrentamiento o bien, que sin haberse agotado, existe presunción fundada que no se resolverá aunque se emita sentencia en el procedimiento jurisdiccional que corresponda. Esta actividad estará a cargo del coordinador de grupo.</p> <p>II. orientar a las partes para un mejor uso de los apoyos otorgados por el PROGRAMA, hasta la formulación de proyectos productivos, en su caso.</p> <p>III. Coordinarse con el SECTOR en la entidad, debiendo celebrar, por lo menos, una reunión de planeación y evaluación de actividades por mes, lo que se informará al Secretario Técnico mediante un reporte.</p> <p>IV. Llevar a cabo el proceso de negociación mediante la promoción intensiva de la conciliación como vía preferente para la solución de los COSOMER. Para este efecto, no podrá ofrecer recurso alguno que no haya sido previamente acordado con el Secretario Técnico o el Vicepresidente del Programa.</p>	<p>SECTOR en la Entidad para su posterior envío a la Secretaría Técnica para el acuerdo con el COMAC.</p> <p>III. Proponer a las partes la oferta institucional, exceptuando aquellos asuntos que provienen del Acuerdo Nacional para el Campo y Acuerdo Agrario.</p> <p>IV. Integrar el expediente con la documentación soporte señalada en el numeral 4.3.6 y ser sometido a la consideración del COMAC.</p> <p>V. Realizar el seguimiento de los asuntos aprobados en el COMAC debiendo informar al Secretario Técnico.</p> <p>VI. Entregar en el acto jurídico correspondiente la CONTRAPRESTACION aprobada, en cheque nominativo para depósito en cuenta.</p> <p>VII. Validar los reportes de trabajo emitidos por los GAE.</p> <p>Los GAE, en su labor operativa, deberán, entre otras acciones:</p> <p>I. Elaborar de manera previa a los trabajos de conciliación, el Diagnóstico del COSOMER y someterlo a consideración del SECTOR para su revisión, validación y suscripción. Esta actividad estará a cargo del coordinador de grupo.</p> <p>II. Informar y orientar a las partes respecto de los apoyos y mecánica del PROGRAMA a fin de obtener su anuencia para integrarse al mismo;</p> <p>III. Durante el proceso de negociación con las partes, obtener la designación de los integrantes de la</p>	<p>responsabilidad de los Delegados Agrarios en los Estados la identificación de los COSOMER, de igual manera se establece la obligación de que éstos integren la documentación soporte de los expedientes respectivos.</p>
--	---	--	--	---

	<p>se acredite que se han agotado los medios legales al alcance y la problemática persiste con un riesgo inminente de enfrentamiento. Esta actividad estará a cargo del coordinador de grupo.</p> <p>II. Orientar a las partes para un mejor uso de los apoyos otorgados por el PROGRAMA, hasta la formulación de proyectos productivos, en su caso.</p> <p>III. Coordinarse de manera eficiente con el SECTOR en la entidad, debiendo celebrar, por lo menos, una reunión de planeación y evaluación de actividades por mes, lo que se informará a la Secretaría Técnica mediante un reporte.</p> <p>IV. Llevar a cabo el proceso de negociación mediante la promoción intensiva de la conciliación como vía preferente para la solución de los COSOMER.</p> <p>V. Dar parte a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), mediante el Representante Agrario en el Estado, cuando el conflicto involucre población indígena, a fin de que esa entidad emita su opinión sobre la propuesta de solución del asunto, en términos de lo dispuesto por la legislación especial de la materia.</p> <p>VI. Mantener informado al Secretario Técnico y al Representante Agrario en el Estado sobre el resultado y avance de sus gestiones; en casos de urgencia, podrá emplear cualquier</p>	<p>V. Cuando el COSOMER involucre pueblos indígenas, solicitar al Delegado Agrario informe a la Comisión Nacional de Pueblos Indígenas en el Estado, la atención que se está brindando, a fin de que emita su opinión sobre el asunto y, eventualmente coadyuve en la solución, en términos de lo dispuesto por la legislación de la materia.</p> <p>VI. Mantener informado al Secretario Técnico y al Delegado Agrario en el Estado sobre el resultado y avance de sus gestiones; en casos de urgencia, podrá emplear cualquier medio electrónico, pero tendrá un plazo de cinco días hábiles posteriores a cada día último de mes para presentar el informe por escrito e integrarlo al expediente, y</p> <p>VII. Realizar las adecuaciones que le requieran respecto del programa de trabajo comprometido. Esta actividad será responsabilidad del Coordinador de Grupo.</p> <p>VIII. Las que le instruya el Presidente, Vicepresidente y el Secretario Técnico, por sí, o por la persona que para el efecto designen.</p>	<p>Comisión Negociadora, mediante asamblea del núcleo agrario;</p> <p>IV. En los COSOMER en que alguna de las partes esté representada por alguna organización campesina y/o social, el GAE deberá asegurarse que dicha organización en realidad cuente con esa representación, recabando el acta de asamblea de núcleo agrario en la que se le haya otorgado tal carácter.</p> <p>V. Coordinarse con el SECTOR en la entidad federativa de que se trate, debiendo celebrar, por lo menos, una reunión de planeación y evaluación de actividades por mes, lo que se informará al Secretario Técnico mediante un reporte.</p> <p>VI. Llevar a cabo el proceso de negociación mediante la promoción intensiva de la conciliación como vía preferente para la solución de los COSOMER. Para este efecto, no podrá ofrecer recurso alguno que no haya sido previamente acordado con el Secretario Técnico o el Vicepresidente del Programa.</p> <p>VII. Cuando el COSOMER involucre pueblos indígenas, solicitar al Delegado de la SRA de la entidad federativa de que se trate, informe a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en el Estado, la atención que se está brindando, a fin de que emita su opinión sobre el asunto y, eventualmente coadyuve en la solución, en términos de lo dispuesto por la legislación de la materia.</p>	
--	---	---	--	--

	<p>medio electrónico, pero tendrá plazo de cinco días hábiles para presentar el informe por escrito e integrarlo al expediente, y</p> <p>VI. Realizar las adecuaciones que le requieran respecto del programa de trabajo comprometido. Esta actividad será responsabilidad del Coordinador de Grupo.</p>		<p>VIII. Mantener informado al Secretario Técnico y al delegado de la SRA de la entidad federativa de que se trate sobre el resultado y avance de sus gestiones; en casos de urgencia, podrá emplear cualquier medio electrónico, pero tendrá un plazo de cinco días hábiles posteriores a cada día último de mes para presentar el informe por escrito e integrarlo al expediente.</p> <p>IX. Realizar las adecuaciones que le requieran respecto del programa de trabajo comprometido. Esta actividad será responsabilidad del Coordinador de Grupo, y</p> <p>X. Las que le instruya el Presidente, Vicepresidente y el Secretario Técnico, por sí o por la persona que para el efecto designen.</p>	
Grupo de Mecanismos de difusión	<p>Una vez resueltos en definitiva los conflictos, la información relativa a cada uno de ellos se difundirá a través de los medios masivos de comunicación que se consideren pertinentes y estará disponible para su consulta en la página de Internet de la SRA(www.sra.gob.mx),</p>	<p>Una vez resueltos en definitiva los conflictos, la información relativa a cada uno de ellos podrá difundirse a través de los medios masivos de comunicación y de la página de Internet de la SRA (www.sra.gob.mx), siempre y cuando la clasificación que haya adoptado el Comité de Información de la SRA, de conformidad con lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así lo permita.</p> <p>Por su naturaleza, los asuntos que estén en proceso de integración, deberán considerarse como información reservada, en términos de la ley referida.</p>	<p>Una vez resueltos en definitiva los conflictos, la información relativa a cada uno de ellos podrá difundirse a través de los medios masivos de comunicación y de la página de Internet de la SRA (www.sra.gob.mx), siempre y cuando la clasificación que haya adoptado el Comité de Información de la SRA, de conformidad con lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así lo permita.</p> <p>Por su naturaleza, los asuntos que estén en proceso de integración, deberán considerarse como información reservada, en términos de la ley referida.</p>	<p>A partir de 2009 se dispone que una vez concluidos en definitiva los conflictos, la información respectiva estará disponible en la página web de la SRA, salvo que la información se encuentre clasificada como reservada conforme a la Ley de la Materia.</p>
Seguimiento y control instancias de control y	<p>El Órgano Interno de Control en la SRA, así como la Secretaría de la Función Pública,</p>	<p>El OIC y la Secretaría de Función Pública, atendiendo a lo dispuesto en el PEF para el ejercicio</p>	<p>El OIC y la Secretaría de Función Pública, atendiendo a lo dispuesto en el PEF para el</p>	<p>Sin cambios</p>

<p>vigilancia</p>	<p>atendiendo lo dispuesto en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, serán las instancias facultadas para auditar el desempeño general del PROGRAMA.</p> <p>El Secretario Técnico del COMITÉ implementará los mecanismos necesarios para proporcionar la información que las instancias facultadas para auditar requieran.</p> <p>El seguimiento se centrará en verificar que los recursos se apliquen en estricto apego a los presentes Lineamientos y, en su caso, proponer acciones preventivas y correctivas.</p>	<p>fiscal correspondiente, serán las instancias facultadas para auditar el desempeño general del PROGRAMA.</p> <p>El Secretario Técnico implementará los mecanismos necesarios para proporcionar la información que requieran las instancias facultadas para auditar.</p> <p>El seguimiento se centrará en verificar que los recursos se apliquen en estricto apego a los LINEAMIENTOS y, en su caso, proponer acciones preventivas y correctivas.</p>	<p>ejercicio fiscal correspondiente, serán las instancias facultadas para auditar el desempeño general del PROGRAMA.</p> <p>El Secretario Técnico implementará los mecanismos necesarios para proporcionar la información que requieran las instancias facultadas para auditar.</p> <p>El seguimiento se centrará en verificar que los recursos se apliquen en estricto apego a los LINEAMIENTOS y, en su caso, proponer acciones preventivas y correctivas.</p>	
--------------------------	--	--	--	--

Fuente: SRA Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural (COSOMER) 2008- 2010.

Del análisis del cuadro anterior se desprende que:

- Los Lineamientos de operación correspondientes al ejercicio 2008, en relación con los posteriores presentaba muchas deficiencias.
- Además del cambio de la normatividad del Programa, la solución a los conflictos se ha enfrentado en los últimos años a otras restricciones derivadas de las normas impuestas por otros programas y algunas derivadas de los mismos usos y costumbres.
- El papel de los funcionarios locales es muy importante y debería ser más activo en cuanto a la evaluación integral de la solución presentada, considerando los aspectos de organización, selección del conflicto, ubicación entre otros.

De acuerdo con la normatividad, el seguimiento que se realiza a los conflictos resueltos, se restringe a constatar primordialmente la existencia de la entrega de los recursos. En nuestra opinión, ***debiera privilegiarse el seguimiento a la prevalencia de la paz social y al desarrollo de las comunidades más que el seguimiento fiscalizador.***

Es del conocimiento general que la Secretaría de la Reforma Agraria no cuenta con el personal especializado necesario para dar asistencia técnica a todos los conflictos más aún si como señalamos se suprime el requisito de experiencia mínima para los grupos de atención especializada.

Por otro parte, las organizaciones agrarias en función de los Acuerdos Agrarios firmados en 1997 y 1998, así como del Acuerdo Nacional para el Campo en 2003, han cumplido un papel de gestoría de los apoyos y en muchos casos, el papel del líder agrario cobra relevancia en donde varios grupos se encuentran en conflicto.

De esta manera, según evaluación practicada por la Universidad de Chapingo al Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural en el ejercicio 2007, se observó que:

- El programa de atención y solución de conflictos agrarios de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) propicia condiciones de estabilidad social en las comunidades que han resuelto sus disputas por la tierra y genera altos niveles de satisfacción y transparencia entre los ejidatarios y comuneros beneficiados.
- La evaluación sobre los resultados del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural (Cosomer) 2007, concluye que “la satisfacción alcanzada con la forma en que se resolvió el conflicto es

alta” de parte de quienes resolvieron su controversia mediante la labor conciliatoria de la SRA.

- La investigación realizada en torno a 116 conflictos agrarios resueltos por la SRA en 20 estados del país incluyó la aplicación de 623 cuestionarios a campesinos beneficiados por el programa, así como encuestas a organizaciones campesinas y servidores públicos agrarios.
- Los resultados muestran que el 81 por ciento de los campesinos entrevistados expresaron su satisfacción por la forma cómo se resolvió el conflicto mediante los auspicios de la SRA, y el 89 por ciento manifestó que se generaron condiciones de paz en su comunidad.
- El 82 por ciento de los ejidatarios y comuneros consideraron que la negociación para la solución del conflicto se dio en forma transparente. La mayoría aseguró que la intervención de la SRA, a través del Cosomer, fue la única vía para resolver el conflicto agrario que se encaró.
- Asimismo, el 79 por ciento señaló que los convenios conciliatorios impulsados por la SRA entre las partes en disputa resolvieron en forma definitiva el problema por la posesión de tierras, mientras que sólo el 7 por ciento estimaron que el conflicto podría reactivarse. El 60 por ciento de los entrevistados afirmó que la convivencia con su contraparte mejoró.
- Respecto al perfil de los encuestados, 25 por ciento pertenecen a un grupo étnico, es decir, el doble del promedio de población indígena nacional que es de 12 por ciento; 15 por ciento son mujeres y 85 por ciento hombres y, del total, el 89 por ciento son alfabetos.

- La UACH hace recomendaciones para fortalecer el Programa y señala que es necesario mejorar la integración de expedientes de los conflictos agrarios, dar seguimiento a los asuntos ya resueltos, mantener sistemas de monitoreo para identificar zonas de riesgo para evitar surgimiento de conflictos y perfeccionar los esquemas de negociación y conciliación.
- La labor conciliatoria de la SRA es en muchos casos la única alternativa de solución a conflictos agrarios que no pueden resolverse, por distintas causas, a través de las instancias y resoluciones jurisdiccionales.
- La evaluación de la UACH muestra también áreas de oportunidad para mejorar el trabajo de la Secretaría en su tarea prioritaria de propiciar condiciones de tranquilidad social, seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y de desarrollo social y económico para las familias de ejidos y comunidades.

Finalmente podemos señalar que el Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural de la Secretaría de la Reforma Agraria propicia condiciones de estabilidad social y genera altos niveles de satisfacción entre los beneficiados, señala la evaluación realizada por la Universidad Autónoma de Chapingo.

Sin embargo, existían algunos aspectos que también inciden en la problemática de algunos y que merecen atención por parte de las propias organizaciones como:

- Los cambios en las dirigencias locales son un factor limitativo para la consolidación de la solución de los conflictos y la gestión de los recursos adicionales, al tener cada dirigente intereses distintos en cuanto al grupo a apoyar.
- No todos los integrantes de los GAE están capacitados para orientar a los campesinos en otras materias de organización, administración, producción

y comercialización, que permitan la utilización adecuada de los recursos otorgados, por lo que no siempre cuentan con capacidad para orientar adecuadamente a los grupos.

- La información de los mecanismos para solicitar recursos adicionales, no fluye con frecuencia a los integrantes de los grupos.

Al respecto, Robin Marsh en su estudio sobre las instituciones locales, que incluye a México como uno de sus estudios de caso, comenta que: “a pesar de sus imperfecciones, las organizaciones sociales a nivel local proveen de bienes y servicios esenciales a los pobres rurales y grupos vulnerables, particularmente en la ausencia de mercados, gobiernos y redes de seguridad social, que funcionen correctamente” (Marsh, 2000: 46). Su estudio concluye en la importancia de destinar recursos y tiempo para entender las capacidades y fortalezas de las instituciones locales, y proveer un marco regulatorio a la acción de estas instituciones que las haga asumir mayores responsabilidades.

Bajo el marco teórico de Robin Marsh, las comunidades sin excepción tienen interés en mejorar sus condiciones de bienestar aumentando su acceso a tecnologías, mercados, servicios y oportunidades educativas. Esto requiere información y diálogo, y conocer los costos y beneficios para los distintos actores.

Estos aspectos por la experiencia propia, podemos señalar que algunos subsisten, sin embargo para actualizarlos se requeriría de otros instrumentos de apoyo para realizar por ejemplo una investigación de campo, encuestas, entrevistas, etc., sin que esto sea la pretensión del presente trabajo. La metodología a utilizar es deductiva a partir de los instrumentos normativos, de los resultados ofrecidos y del conocimiento práctico de las instituciones del sector agrario mexicano.

IV.2 Análisis de Resultados de los ejercicios 2009 a 2010 del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural.

Este Programa fue incluido dentro del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (2008, 2009, 2010).

Como ya hemos mencionado, en 2003 y derivado de la firma del Acuerdo Nacional para el Campo, surgió este Programa el cual ha tenido cada ejercicio fiscal nuevos Lineamientos de Operación, cambiando el objetivo del programa y quedando para 2010 como sigue: “Promover la integración productiva de los sujetos agrarios y Grupos de campesinos que pueden contar con acción agraria negativa, que no sean posesionarios, ni usufructuarios de tierra social o privada, que habiten por ejemplo en Núcleos Agrarios, mediante el apoyo de *Proyectos Productivos* que propicien la generación de empleos”.

Con lo anterior, el Programa se ha logrado consolidar como uno de los pilares en el apoyo a habitantes de núcleos agrarios en la solución de los conflictos por la posesión de la tierra y en el otorgamiento de certeza jurídica sobre la titularidad de la misma, lo que les permite acceder a otros programas federales de apoyo a una actividad productiva.

IV.2.1 Ejercicio 2008.

Promover los programas de ordenamiento de la propiedad rural que garanticen la seguridad y certeza jurídica en la tenencia de la tierra, a fin de generar un impacto social al reducir la incidencia de conflictos en el campo y facilitar el desarrollo del mercado de tierras.

La estrategia instrumentada por la Secretaria de la Reforma Agraria; se ha orientado fundamentalmente a la solución de los conflictos agrarios, mediante la

conciliación de intereses, el diálogo entre las partes en conflicto —con la mediación de las instancias del sector agrario y de los gobiernos locales— y la atención directa de los problemas. Con esta estrategia, no sólo se busca desarticular las causas del conflicto, sino abrir oportunidades a largo plazo que eleven el nivel de vida de los sujetos agrarios.

Para llevar a cabo estas acciones, durante el periodo de informe de enero a julio de 2008, y con la finalidad de fortalecer la operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, se llevaron a cabo las siguientes acciones:

Se modificó la normativa que regula su ejecución, aprobándose en el mes de febrero de 2008 los Lineamientos de Operación.

Se realizó una revisión del universo de los conflictos agrarios, y al mes de julio se tenían registrados 524, localizados en 26 entidades federativas, lo cual permite a la Dependencia, definir acciones y estrategias para su atención, no obstante, ante la normativa actual, la dinámica y naturaleza de los conflictos, el universo se encuentra sujeto a constantes variaciones.

Se continuó con la estrategia de contratar prestadores de servicios profesionales para integrar Grupos de Atención Especializada, para que se dediquen en exclusiva y de tiempo completo a la atención de los conflictos, conformados por profesionales con experiencia y conocimientos necesarios para atender los problemas de cada región y/o zona donde se ubican, fungiendo como interlocutores con todas y cada una de las partes involucradas en las controversias agrarias, los cuales se encuentran operando en los estados de Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Veracruz, asimismo, se encuentran apoyando las acciones del programa, dos grupos que fungen como itinerantes en los estados de Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Zacatecas.

Ante el interés expresado por los gobiernos estatales de contribuir en la solución de los conflictos, en coordinación con ellos se ha realizado una revisión de las agendas agrarias estatales, a fin de determinar aquellos casos que por su grado de conflictividad y riesgo social requieren de atención inmediata, suscribiéndose al periodo, 4 Convenios de Coordinación con los Gobiernos Estatales de Chiapas, Durango, Morelos, San Luis Potosí y Veracruz y se encontraban en trámite con los gobiernos de Hidalgo, Guanajuato y Sinaloa.

En el periodo comprendido del 1 de enero al 31 de julio de 2008, se solucionaron en definitiva 40 asuntos, asimismo se determinó la conclusión de 10 más dado que no se ajustaron a la normatividad del programa, todo ello representa un avance del 22.62%, con respecto a la meta anual de 221, casos correspondientes a 13 entidades federativas.

Con la solución de los 40 casos, se liberó de conflicto una superficie de 25,507 hectáreas, con lo que se benefició a 8,967 personas, para lo cual se han aplicado recursos por un monto de 241.1 millones de pesos, de los cuales los gobiernos estatales de Guanajuato, Michoacán y Sonora aportaron 5.4 millones de pesos.

Destacan de los asuntos resueltos 15, relativos a los estado de Chiapas (1), Guerrero (1), Hidalgo (1), Nayarit (10), Nuevo León (1) y Oaxaca (1), cuya antigüedad promedio era de 31 años por la posesión y límites de una superficie de 15,101 hectáreas, y en donde se tiene, a excepto del caso de Nuevo León, incidencia indígena de los siguientes grupos étnicos; Lacandones, Tzotziles, Otomíes, Mixtecos, Huicholes, Chatinos y Zapotecos, para ello se destinó un monto de 121.7 millones de pesos, un poco más del 50% de los recursos presupuestales aplicados por la Secretaría en el periodo enero-julio.

En el estado de Michoacán, sobresale también, la solución de un conflicto correspondiente a la Meseta Purepecha, con una antigüedad de 18 años, derivado

de la controversia por la posesión de una superficie de 193 hectáreas, erogándose recursos por 7 millones de pesos.

Asimismo del universo de resueltos (40), se cubrieron los compromisos de 8 organizaciones campesinas, al haberse adquirido y expropiado una superficie total de 3,951 hectáreas, localizadas en 6 entidades federativas, Guanajuato, Michoacán, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Veracruz, lo cual permitirá regularizar la posesión que de manera irregular detentan grupos campesinos.

Es importante, señalar que la solución de los conflictos, conlleva una serie de trabajos previos, a fin de lograr que las partes en controversia alcancen acuerdos, que pongan fin a las disputas por la tenencia de la tierra, acciones que se encuentran sujetas a la voluntad de las partes para convenir su solución y que por lo tanto la programación mucha de las veces no es respetada en cuanto a su planeación.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, contempla como parte de sus estrategias para el Sector Rural, la generación de un ambiente armónico de consulta y atención con los agentes e instituciones vinculadas con el sector, en tal sentido la Secretaría ha llevado a cabo lo siguiente:

Se brindaron en el periodo enero-julio, 248 audiencias, de las cuales 210 se efectuaron en las instalaciones de la Dependencia y 38 en la estructura territorial, atendándose a un total de 9,399 sujetos agrarios.

Destaca la atención brindada a las siguientes centrales campesinas: Confederación Nacional Campesina (CNC) con 29 audiencias, Coalición de Organizaciones, Democráticas Urbanas y Campesinas (CODUC) y la Central Campesina Cardenista (CCC) con 13 audiencias cada una.

Es de observar que los resultados en la atención de la audiencia en el

periodo de enero-julio de 2008, muestran una disminución en relación al mismo periodo de 2007, al haberse realizado 180 audiencias menos, lo anterior obedece al trabajo de concertación efectuado con las centrales campesinas y sujetos agrarios, permitiendo establecer una nueva relación y comunicación con ellos, reflejándose en menor presión y toma de instalaciones, por parte de organizaciones y grupos campesinos, aunado a las audiencias

Audiencia Campesina

CONCEPTO	DATOS ANUALES		ENERO-JULIO		
	OBSERVADO 2007	META 2008	2007	2008	VARIACIÓN % ANUAL
Atención de audiencias	703	-	428	248	-

Fuente: Dirección General de Concertación Agraria.

CONCEPTO	DATOS ANUALES							ENERO-JULIO		VAR. % ANUAL	META 2008
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2007	2008		
Atención de conflictos sociales en el medio rural 1/											
-Convenios finiquito en el medio rural			90	104	138	364	165	27	40		
-Superficie (Hectáreas)			85 676	77 660	63 094	159 013	66 533	3 171	25 507		
Solución de Conflictos Agrarios 2/											
Índice de solución de conflictos agrarios por la tierra (%) 3/	x	x	x	x	x	x	x	x	(50) 0.23	-77	221
Velocidad de respuesta para solucionar conflictos que obstaculizan proyectos (días) 4/	x	x	x	x	x	x	x	x	0	0	371
Participación ciudadana 5/											
-Realización de audiencias	1 045	724	840	1 009	959	639	703	428	248		
-Sujetos agrarios atendidos	5 964	16 827	18 119	27 636	21 907	14 048	15 098	9 346	9 399		

1/ El comportamiento del rubro de Atención de conflictos sociales en el medio rural, en 2006, obedeció a que se atendieron asuntos originados por el movimiento social del EZLN en el estado de Chiapas. El dato de superficie corresponde a lo pactado en los Convenios Finiquito.

2/ No se consignan datos en la serie estadística 2001-2007, en virtud de que a partir de 2008 se instrumentó la metodología para la construcción de indicadores por lo que su aplicación es a partir de 2008.

3/ El índice se obtuvo del comparativo de los 50 asuntos realizados al mes de julio, contra los 221 asuntos programados para 2008, de los asuntos realizados 10 se consideran concluidos con atención y no implicaron erogación de recursos por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria.

4/El resultado del indicador esta sujeto a que se presenten solicitudes por parte de las instituciones que participan en el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012., para el período enero-julio 2008 no se han presentado solicitudes. Se estableció como meta para 2012 la reducción en un 20% del tiempo promedio de solución de los conflictos agrarios que equivale a 371 días.

5/La realización de audiencias, constituye una función que por Reglamento, realiza la Dirección General de Concertación Agraria, y se brinda permanentemente a las organizaciones campesinas y sujetos agrarios que lo solicitan, sin previa programación.

FUENTE: DIRECCIÓN GENERAL DE CONCERTACIÓN AGRARIA.

IV.2.2 Ejercicio 2009.

Para llevar a cabo estas acciones, durante el periodo de informe y con la finalidad de fortalecer la operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural (COSOMER), se llevaron a cabo las siguientes acciones:

Con el propósito de mejorar la organización y definición de las atribuciones y responsabilidades de los miembros del Comité del Programa, se elaboró y emitió el Manual de Integración y Funcionamiento del Comité del Programa (COMAC).

Se actualizaron los Lineamientos de Operación mismos que regulan su ejecución, aprobándose el 31 de diciembre de 2008, y entrando en vigencia a partir del 1 de enero de 2009.

Se realizó una actualización del universo de los conflictos agrarios y al mes de julio de 2009 se tienen registrados 618 asuntos identificados en el país, que representan aproximadamente 1,000 predios, mismos que se localizan en 28 entidades federativas, esto permite definir acciones y estrategias para su atención, no obstante, ante la normativa actual, la dinámica y naturaleza de los conflictos, el universo se encuentra sujeto a constantes variaciones.

Se continuó con la estrategia de contratar prestadores de servicios profesionales para integrar “Grupos de Atención Especializada”, para que se dediquen en exclusiva y de tiempo completo a la atención de los conflictos, conformados por profesionales con experiencia y conocimientos necesarios para atender los problemas de cada región y/o zona donde se ubican, fungiendo como interlocutores con todas y cada una de las partes involucradas en las controversias agrarias, los cuales se encuentran operando en los estados de Chiapas (8), Durango (2), Guerrero (6), Guanajuato (4), Hidalgo (2), Jalisco (1), Michoacán (3), Nayarit (4), Oaxaca (4), San Luis Potosí (1), Sonora (1) y Veracruz (6), asimismo, se encuentran apoyando las acciones del programa, dos grupos

especiales uno para la Meseta Purépecha en el Estado de Michoacán con 3 integrantes y otro en la Zona de los Chimalapas en el Estado de Chiapas con 8 integrantes.

De acuerdo con la conflictividad percibida en cada entidad federativa y en coordinación con los gobiernos estatales se realizó una revisión de las agendas agrarias estatales a fin de determinar aquellos casos que por su grado de conflictividad y riesgo social requerían de atención inmediata. El trabajo conjunto con el Gobierno de Guanajuato, incidió en la atención de conflictos en esa entidad, dando solución en dos predios ubicados en el Municipio del Jaral del Progreso, donde el Gobierno de esa Entidad aportó la cantidad de \$7,533,272, para la solución de los dos predios \$4,410,000 y \$3,123,272 respectivamente.

En el periodo comprendido del 1 de enero al 31 de julio de 2009, se solucionaron en definitiva 71 asuntos, 57 de ellos mediante la entrega de una contraprestación, asimismo se atendieron 14 asuntos incorporados al universo de atención pero que no se ajustaron a la normatividad del Programa, todo ello representa un avance en términos porcentuales del 32.2 por ciento, con respecto a la meta anual de 220, casos correspondientes a 13 entidades federativas. Con relación al Índice de Solución de Conflictos Agrarios (ISCA), éste arrojó un avance de 0.32.

Con la solución de los 71 casos, se liberó de conflicto una superficie de 49,329 hectáreas, con lo que se benefició a 13,707 personas, para lo cual se han aplicado recursos por un monto de 343.3 millones de pesos. Destacan por el monto pagado y la superficie pacificada, los asuntos resueltos relativos a los siguientes estados: Chiapas (1), Chihuahua (1), Sinaloa (2) Nayarit (1) y San Luis (1), La antigüedad promedio de los conflictos solucionados es de 26 años, liberando de conflicto a zonas en donde se ubican las etnias: Lacandona, Otomí, Mixteca, Zapoteca, Yaquis y Mayos, Pames y Huichol.

Asimismo del universo de resueltos, un total de 33 cubrieron los compromisos de 9 organizaciones campesinas, al haberse adquirido y expropiado una superficie total de 10,535 hectáreas, localizadas en 12 entidades federativas, Campeche, Guerrero, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Puebla, Sinaloa, Sonora, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz, lo cual permitirá regularizar la posesión que de manera irregular detentan grupos campesinos.

Es importante, señalar que la solución de los conflictos, conlleva una serie de trabajos previos, a fin de lograr que las partes en controversia alcancen acuerdos, que pongan fin a las disputas por la tenencia de la tierra, acciones que se encuentran sujetas a la voluntad de las partes para convenir su solución y que por lo tanto muchas de las veces la programación no se cumple con respecto a lo planeado.

La solución a los conflictos por la tenencia de la tierra ha permitido a los sujetos agrarios reactivar sus labores productivas en un contexto de certidumbre y con un panorama a largo plazo en donde sus descendientes también podrán disfrutar de los beneficios patrimoniales y productivos.

La participación ciudadana es importante para el buen funcionamiento de las instituciones públicas. Los sujetos agrarios demandan permanentemente trámites y/o servicios. La Secretaría atiende de manera individual y a las organizaciones sociales que los representan. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, considera en sus estrategias para el Sector Rural, la generación de un ambiente armónico de consulta y atención con los agentes e instituciones vinculadas con el sector.

En el periodo enero-julio de 2009, se brindaron 242 audiencias, de las cuales 207 se efectuaron en las instalaciones de la Dependencia y 35 en la estructura territorial, atendándose a un total de 9,613 sujetos agrarios.

Destaca la atención brindada a las siguientes centrales campesinas: Central Campesina Cardenista (CCC) con 11 audiencias, Coalición de Organizaciones Democráticas Urbanas y Campesinas (CODUC) con 9, a la Unión Campesina Independiente (UCI) con 9, con 8 a Antorcha Campesina (AC) y con 8 a la Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales (REDMOCAF).

Es de observar que los resultados en la atención de la audiencia en el periodo de enero-julio de 2009, muestran una disminución en relación al mismo periodo de 2008, al haberse realizado 6 audiencias menos, lo anterior obedece al trabajo de concertación efectuado con las centrales campesinas y sujetos agrarios, permitiendo establecer una nueva relación y comunicación con ellos, reflejándose en menor presión y toma de instalaciones por parte de organizaciones y grupos campesinos, aunado a las audiencias itinerantes que son otorgadas en muchas ocasiones por el Titular del Ramo.

IV.2.3 Ejercicio 2010.

Durante la existencia y operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria, ha demostrado su eficacia, al llevar a miles de campesinos la paz social y la estabilidad que por décadas demandaron, dando solución definitiva a las controversias por la disputa de la tierra, brindándoles la oportunidad de elevar su nivel de bienestar e incorporarse al desarrollo rural.

Consideramos que el Programa constituye una estrategia sustentable en tanto que la solución de los conflictos en el medio rural, restablece la paz social y permite el ordenamiento y la regularización de la tenencia de la tierra, con lo que se abren oportunidades a la población rural para tener acceso a mejores condiciones de vida.

El principal obstáculo al inicio de esta estrategia fue la desconfianza de los campesinos involucrados en las controversias agrarias, quienes se mostraban renuentes a participar en las acciones inherentes al Programa pero una vez que surgieron los primeros resultados, fue evidente la disposición de la mayoría de los actores para incorporarse al mismo y obtener las ventajas y los beneficios ofrecidos por el Programa.

Esto ha significado un esfuerzo muy importante de sensibilización de los grupos en controversia, por conducto de los representantes del Sector Agrario en las entidades federativas, así como de los integrantes de los Grupos de Atención Especializada, específicamente para atender las controversias en el lugar de su ubicación.

De enero de 2007 al 31 de julio de 2010 se han resuelto 584 conflictos agrarios, liberando 232,535 hectáreas y beneficiando a 62,209 personas.

De septiembre de 2009 a julio de 2010, se atendieron y solucionaron en definitiva 208 conflictos agrarios por la tenencia y/o posesión de la tierra, que en promedio tenían una antigüedad de 23.5 años, de los asuntos resueltos 168 fueron solucionados con una contraprestación y 40 atendidos sin necesidad de erogar recursos. Con la solución de los 208 casos, se liberó de conflicto una superficie de 47,138, con lo que se benefició a 16,639 personas de 17 entidades federativas, erogando 595.4 millones de pesos. Destacan los asuntos ubicados en los estados de Oaxaca y Nayarit por la población indígena beneficiada; en Sinaloa e Hidalgo por su antigüedad y alto grado de conflictividad, en Veracruz y Tabasco por la cantidad de superficie y recursos presupuestales destinados.

Los resultados al segundo trimestre de 2010, han arrojado la solución de 87 conflictos, obteniendo un 48.3 por ciento de avance en la meta. Con estos conflictos resueltos, se ha incidido en la pacificación y reactivación para la producción de 9,869 hectáreas, beneficiando directamente a 5,579 personas al

iniciar sus trámites de regularización. Cabe mencionar que dentro de los beneficiarios se encuentran personas pertenecientes a grupos indígenas; 1,769 Huicholes en Nayarit, 10 Tzetzales en Chiapas, 1,161 Mixtecos en Oaxaca y 1,596 de varias etnias como la Nahuatl, Mexica, Totonaca, Huasteca y Mazateca en el Estado de Veracruz. Varios de los conflictos solucionados se localizan en municipios de alta y muy alta marginación, de acuerdo con la clasificación de la Comisión Nacional de Población. En el Estado de Chiapas se llevaron a cabo acciones en la zona de la Selva Lacandona, Reserva de la Biosfera Montes Azules y la Sepultura, particularmente en los municipios de Ocosingo y Tonalá, liberando de conflicto una superficie de 212 hectáreas y en zonas de influencia del Parque Nacional de Palenque, en 100 hectáreas.

La solución a los conflictos por la tenencia de la tierra ha permitido a los sujetos agrarios reactivar sus labores productivas en un contexto de certidumbre y con un panorama a largo plazo en donde sus descendientes también podrán disfrutar de los beneficios patrimoniales y productivos.

De la evaluación al Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural en los ejercicios de 2008, 2009 y 2010, se arriba a la necesidad de modificar el mismo, por lo tanto, las propuestas que hacemos son las siguientes:

- Modificar los Lineamientos de Operación del Programa, precisando y definiendo los objetivos a partir de los resultados obtenidos en los ejercicios anteriores.
- Una difusión más amplia sobre la normatividad que establezca las posibilidades legales de solución a los conflictos y de que regula en general a la materia agraria.
- Apoyo para la consolidación del desarrollo de los núcleos agrarios involucrados en la solución de los conflictos a los que se les otorga apoyo económico y que éste se derive en diversos proyectos productivos, ello en el contexto actual de un mundo

globalizado con impacto de la desgravación a partir de 2008 de los productos agrícolas como el maíz y frijol, como efecto de la aplicación de algunas cláusulas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

- Mayor difusión de los resultados de la evaluación externa que permitan una valoración objetiva de la continuidad del Programa y que garantice el otorgamiento de recursos dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Todos estos cambios obligarán a realizar las transformaciones necesarias, encaminadas a redefinir el papel de este programa en la vida de las comunidades y que se tomen decisiones acordes a la realidad de la sociedad y con una administración modernizada y fortalecida para llevar a cabo todas las acciones que se determinen utilizando los medios y mecanismos que encuentre a su alcance para mantener la gobernabilidad, así como la demanda ampliada de respuesta a las peticiones y necesidades de la sociedad, que cada día exige una mayor participación en la toma de decisiones.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Del análisis a los antecedentes histórico normativos al Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural se desprende como respuesta a los núcleos agrarios y organizaciones campesinas que han presentado conflictos cuyos compromisos han sido exigibles a través de diversas instancias y no ha sido posible solucionar.

SEGUNDA.- De la evolución de la normatividad que ha tenido como sustento el Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural se desprende que básicamente se ha sustentado en Lineamientos de Operación que no requieren ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

TERCERA.- Conforme al marco conceptual del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural se concluye que al referirse a conflicto social en el medio rural los elementos que contiene la definición utilizada en los Lineamientos de Operación carece de elementos que permitan identificar que es exactamente un conflicto social en el medio rural.

CUARTA.- En el año de 2003 se creó el Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, sin embargo en el mismo año se firmó el Acuerdo Nacional para el Campo entre el gobierno federal a través de diversas dependencias y las organizaciones campesinas adheridas al Congreso Agrario Permanente y algunas independientes, lo que obligó a replantear las Reglas de Operación de los diversos programas federales de apoyo al campo, marcando de igual forma prioritariamente la atención a los conflictos agrarios derivados de la problemática de la tenencia de la tierra, privilegiando la vía de la conciliación en las disputas de naturaleza jurídica, administrativa y social.

QUINTA.- De los conceptos utilizados en los Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural se advierte que en lo referente a los beneficiarios se ha tratado de ajustarse al Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en cuanto a los Programas sujetos a Reglas de Operación aún y cuando en el Presupuesto de Egresos de la Federación no se contemple este Programa como sujeto a estas Reglas, lo que se estima que sería difícil

cumplir con las mismas, puesto que no existiría un padrón de beneficiarios directos, ya que su conformación se da en la medida de la existencia de un conflicto social en el medio rural.

SEXTA.- La definición utilizada en los Lineamientos de Operación del Programa referente a la contraprestación otorgada en la solución de un conflicto social en el medio rural no resultan precisas, ya que se refieren al recurso económico erogado con fondos del PROGRAMA para la solución de un conflicto social en el medio rural, sin embargo, en todos los casos la contraprestación que se otorga deriva de la firma de un convenio que pone fin a un conflicto y en sentido amplio en este se renuncia a algún derecho a cambio de esa contraprestación, sin que este aspecto se incluya en la definición, por lo tanto estimamos que deben modificarse los Lineamientos respectivos haciendo esa precisión.

SÉPTIMA.- En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010 se prevé dentro de las vertientes que integran el Programa Especial Concurrente diversos programas y recursos de los Ramos Administrativos mencionados en dicho Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), en la vertiente agraria se encuentra comprendido el rubro de Conflictos Agrarios, de lo anterior se deduce que el Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural tiene sustento legal en el referido Presupuesto de Egresos de la Federación.

OCTAVA.- De la evaluación al Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural en los ejercicios de 2008, 2009 y 2010, se arriba a la necesidad de modificar el mismo, por lo tanto, las propuestas que hacemos son las siguientes:

- Modificar los Lineamientos de Operación del Programa, precisando y definiendo los objetivos a partir de los resultados obtenidos en los ejercicios anteriores.
- Una difusión más amplia sobre la normatividad que establezca las posibilidades legales de solución a los conflictos y de que regula en general a la materia agraria.

- Apoyo para la consolidación del desarrollo de los núcleos agrarios involucrados en la solución de los conflictos a los que se les otorga apoyo económico y que éste se derive en diversos proyectos productivos, ello en el contexto actual de un mundo globalizado con impacto de la desgravación a partir de 2008 de los productos agrícolas como el maíz y frijol, como efecto de la aplicación de algunas cláusulas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- Mayor difusión de los resultados de la evaluación externa que permitan una valoración objetiva de la continuidad del Programa y que garantice el otorgamiento de recursos dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.

NOVENA.- Los cambios en los Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural obligarán a realizar las transformaciones necesarias, encaminadas a redefinir el papel de este programa en la vida de las comunidades y que se tomen decisiones acordes a la realidad de la sociedad y con una administración modernizada y fortalecida para llevar a cabo todas las acciones que se determinen utilizando los medios y mecanismos que encuentre a su alcance para mantener la gobernabilidad, así como la demanda ampliada de respuesta a las peticiones y necesidades de la sociedad, que cada día exige una mayor participación en la toma de decisiones.

DÉCIMA.- Se requiere ponderar la inclusión definitiva de un rubro en el Presupuesto de Egresos de la Federación de recursos para el Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural lo cual se encontrará supeditado al avance en la resolución de los conflictos y Lineamientos más estrictos que no permitan la generación artificial de conflictos.

BIBLIOGRAFÍA

Acevedo López, María Guadalupe y Adrián Sotelo Valencia. **Reestructuración económica y desarrollo en América Latina**. Siglo XXI, México, 2004.

Aguilar, Luis. **Estudio Introdutorio de la antología a su cargo. La implementación de las políticas.** Miguel Ángel Porrúa. México, 1992.

Aguilar, Luis. **El estudio de las políticas públicas.** México, Miguel Ángel Porrúa.

Ballart, X. **Evaluación de programas y servicios públicos.** Madrid, España, 1992.

Bandera Greño et al. **Las políticas de desarrollo rural en América Latina: requerimientos de un nuevo enfoque.** México, 2007.

Chávez Padrón, Martha. **El Derecho Agrario en México.** Ed. Porrúa. 15ª. Edición. México, 2002.

Cohen, Ernesto. **Gestión Social: como lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales.** Siglo XXI, CEPAL, 2005.

Delgadillo, Javier. **Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México.** UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias , 2004.

Ferrajoli, Luigi. **Derechos y Garantías. La Ley del más Débil.** Tr. Andrea Greppi. Editorial Trotta. 3a. Edición. Madrid, 2002.

González Hinojosa, Manuel. **Derecho Agrario. Apuntes para una Teoría del Derecho Agrario Mexicano.** Ed. Jus. México, 1975.

Guerrero, Omar. **Introducción a la administración pública.** Harper an Roww Latinoamericana. México, 1984.

La Transformación Agraria: origen, evolución, retos, testimonios. Secretaría de la Reforma Agraria. 2ª. Edición. México, 1998.

Lewis A. COSER, **Las funciones del Conflicto Social.** New York: The Free Press, 1956.

Majone, Giandomenico. **Los usos del análisis de políticas.** La hechura de las políticas. Miguel Ángel Porrúa. México, 1992.

Márquez Rábago, Sergio R. **Evolución Constitucional Mexicana.** Ed. Porrúa. México, 2002.

Mendieta y Núñez, Lucio. **El problema agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria.** Ed. Porrúa. 17ª. Edición. México, 1981.

Moreno Sánchez, Manuel et al. **Política Ejidal.** Ed. UNAM, México, 1960

Pérez Castañeda, Juan Carlos. **El Nuevo Sistema de Propiedad Agraria en México.** Ed. Palabra en Vuelo. México, 2002.

Robbins, Stephen P. **Comportamiento Organizacional, Conceptos, Controversias y Aplicaciones,** Edith. Prentice Hall, Sexta Edición 1994.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de 6 de enero de 1915.

Código Agrario de 1942

Decreto de reformas al artículo 27 Constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992.

Ley Agraria

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Ley de Planeación

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

OTRAS FUENTES

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

Diccionario Enciclopédico Larousse

Diccionario LTD

Diccionario de la Lengua Española Espasa Calpe

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2008

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010

Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Atención a Conflictos en el Medio Rural, publicado en el Diario Oficial de la Federación el

Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural 2008

Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural 2009

Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural 2010