

29
208



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

Desconcentración de la Secretaría de
la Reforma Agraria como consecuencia
de la Reforma Administrativa

T E S I S

Que para obtener el Título de:
LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a
BLAS FORTINO FIGUEROA MONTES



FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

Abril de 1989



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 está 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.

DESCONCENTRACION DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA
COMO CONSECUENCIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

I N D I C E

INTRODUCCION

C A P I T U L O I

	PAG.
LA REFORMA ADMINISTRATIVA:	
a) Principios Básicos de la Reforma Administrativa.	1
b) Proceso de la Reforma Administrativa.	8
c) Actual Programa de la Reforma Administrativa	22

C A P I T U L O II

LA DESCONCENTRACION EN GENERAL:

a) Concepto de Desconcentración	29
b) La Descentralización	31
c) Similitudes y Diferencias	33

C A P I T U L O III

EL EJECUTIVO FEDERAL Y LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA:

a) Razones de Carácter Político	37
b) Razones de Carácter Administrativo	41
c) Razones de Carácter Social	46

C A P I T U L O I V

	PAG.
LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA PARA AGILIZAR LA JUSTICIA AGRARIA:	
a) La Concentración Administrativa Agraria <u>co</u> mo Factor Negativo.	51
b) La Desconcentración Administrativa de las Autoridades Agrarias.	57
c) La Desconcentración Administrativa como <u>Fac</u> tor Esencial de la Justicia Agraria.	72
d) Los Organos Agrarios Desconcentrados:	
1).-Las Delegaciones Agrarias	76
2).-La Comisión Agraria Mixta.	81
3).-El Cuerpo Consultivo Agrario	82
4).-Límites y Restricciones de la Desconcentración	87

C A P I T U L O V

LA PROBLEMÁTICA DE LA JUSTICIA AGRARIA:	
a) La Reforma Agraria Mexicana	95
b) El Factor Humano (Burocrático)	105
c) Derechos sustantivos y procedimientos en materia Agraria	112
d) Aspectos Económicos	141
e) Factores Políticos en la solución de los <u>pro</u> blemas Agrarios.	146
 CONCLUSIONES GENERALES:	 156

I N T R O D U C C I O N

En un sentido profundo, la Desconcentración Administrativa, equivale a una Reforma Política; refrenda la voluntad de dar creciente vigencia al Pacto Federal, la Soberanía de los Estados y la Autonomía Municipal, como vocación y decisión Política del pueblo mexicano.

Confirma el Acuerdo de perfeccionar los Procesos Políticos que se expresan a través de la Democracia Electoral y la creciente participación de la Sociedad - individuos, grupos y organizaciones - en las decisiones de Gobierno que la afectan.

Se trata de revertir una tendencia histórica para fortalecer el desarrollo, la participación, el Federalismo y la Democracia. Durante varios lustros la Federación ha alentado este proceso mediante la construcción de obras materiales en todo el país y la Descentralización de funciones y de servicios.

El actual Gobierno ha dado mayor impulso a este proceso con las Reformas al Artículo 115 Constitucional que fortalece la capacidad de decisión de los Municipios; ha aumentado también los recursos a los Estados y ha -

transferido programas, funciones y servicios a los Gobiernos Estatales.

Pero también en la estructura interna del Gobierno Federal esta labor ha sido intensa, hecho que se verifica con la presencia y actuación de las dependencias federales en cada Entidad Federativa.

En materia agraria, la Secretaría del Ramo ha intensificado su actividad desconcentradora, en un afán de actualizar y perfeccionar su estructura, la que de origen implicó una desconcentración con las Delegaciones de la Comisión Nacional Agraria y las Comisiones Locales Agrarias, y ha tratado de que su actividad en cada Estado no sólo implique la labor técnica de investigación, sino la de integración total de expedientes y en algunos casos, hasta su resolución.

Por otra parte es evidente que el problema agrario del país no se agota con la distribución, reparto o regularización de la tierra, por el contrario, como consecuencia de la actividad agraria, se han generado nuevos problemas, entre ellos, el de la organización de los campesinos por la producción.

La presión demográfica impone retos sin precedentes al desarrollo futuro del país, dentro de algunos años se incrementará grandemente el número de habitantes en -- nuestro país, para mantener el mismo nivel de vida que hoy tienen los mexicanos, será necesario crear miles -- de empleos, el doble de los que se han creado hasta -- ahora; también será necesario duplicar todos los bie-- nes y servicios existentes.

Por otra parte, el excesivo crecimiento demográfico -- del país a partir de la década de 1940, rebasó la capa-- cidad del campo para generar empleos y provocó fuertes corrientes migratorias hacia las ciudades, particularmente al Distrito Federal, Monterrey y Guadalajara. Es necesario frenar esta tendencia y crear polos de -- atracción mediante un desarrollo regional más equili-- brado y preferentemente hacia la agricultura. No se -- trata del simple traslado de recursos materiales y hu-- manos a la provincia; es necesario asegurar el desarro-- llo rural, establecer una relación más equitativa en-- tre el campo y la Ciudad, garantizando al campesino la tenencia de la tierra, estimulando la producción de la misma y creando empleos que retengan a la población ru-- ral.

La nueva distribución urbana exige desalentar el centralismo y el crecimiento de la Ciudad de México, reduciendo gradualmente los subsidios que recibe el Distrito Federal; no se trata de abandonar a la Ciudad, que ha sido orgullo de los mexicanos por generaciones y cuya historia está ligada a la construcción de la nación. Se trata de reordenar su crecimiento, hacerla más habitable para los capitalinos y menos onerosa para el resto del país.

La Ciudad de México ha sido el Centro Político indiscutido del país y hasta hace poco, el principal motor de su desarrollo económico. Pero sus costos crecientes - exceden los de otras ciudades de la República y los defectos de la concentración, empiezan a ser mayores que sus ventajas.

La desconcentración política incluye la Descentralización de funciones y de decisiones de la Administración Pública Federal. Este es el elemento detonador y ordenador del éxito del proceso, por la dimensión de su impacto y la voluntad política que implica. La Desconcentración Administrativa no debe incluir sólo a las Dependencias Federales, sino que también al Poder Judi--

cial y en un sentido más amplio, a todas las Organizaciones Sociales. En cualquiera de los casos la Desconcentración debe hacerse con pleno respeto a los derechos de los trabajadores que sean trasladados de lugar.

La Creación de empleos requiere, más que en otras circunstancias, la presencia de promotores y organizadores de la producción y la participación de todos los sectores de la sociedad.

Pero el esfuerzo Descentralizador, para ser efectivo, debe evitar la dispersión y definir claramente sus propósitos territoriales. Los sistemas urbanos no se pueden inventar, deben partir de las redes urbanas existentes que se complementan y de las ciudades dominantes en esos sistemas.

La inquietud en torno al tema de la Desconcentración debe encontrar un cauce de expresión que recoja y amplíe el diálogo existente entre diversos grupos de la sociedad. Es indispensable promover una cultura de la desconcentración que tome en cuenta los aspectos económicos, políticos y sociales de este proceso, pero también los aspectos psicológicos y los que atañen a la -

forma en que los individuos lleven su vida cotidiana.
La Desconcentración Administrativa busca como objetivo
último mejorar la calidad de vida de toda la población,
y debe volverse parte viva y natural de la conciencia_
nacional.

CAPITULO PRIMERO

LA REFORMA ADMINISTRATIVA

A).-PRINCIPIOS BASICOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Realmente, la administración pública tiene la misma -- edad que el Estado, es decir, es tan antigua como el -- propio Gobierno; lo mismo puede decirse, de los proces-- os que se desarrollan en esta disciplina.

La Administración pública como toda disciplina científ-- ica, se inserta en un concreto o especial marco teóri-- co, precisamente por razones de orden práctico.

En relación con el marco teórico, el Licenciado José -- R. Castelazo, nos expone un interesante juicio, a sa-- ber: "El término administración pública, implícita o -- explícitamente remite cuando menos a tres connotacio-- nes:

- a).-Al conjunto de instituciones o personas que conforman un gobierno legítimamente establecido.
- b).-A los desarrollos de planeación, organi-- zación, ejecución y control, mediante --

los cuales se lleva a cabo la voluntad de un gobierno. Es decir el proceso administrativo, y

- c).-Al conjunto de conocimientos debidamente sistematizados que conforman una disciplina científica que se llama administración pública".⁽¹⁾

En este sentido o perspectiva, la administración pública se relaciona directamente con el derecho. La rama que estudia los fenómenos relativos al Estado, es la del Derecho Público, el cual se divide en Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, entre otros.

El Derecho Administrativo, según lo explica el Maestro Gabino Fraga, es la disciplina que norma las actividades concretamente, el proceso administrativo que se ejecutan para aplicar la legislación, o sea, aplicar las leyes que regulan a la sociedad en su conjunto.⁽²⁾

Efectivamente, la Administración pública debe ser contemplada de manera integral, pues esta institución no puede ser tomada de manera aislada o exclusivamente a

(1) Castelazo R. José. "Hacia la Formación de una Teoría de la Admón. Pública". México, D.F. 1979, Pág. 26. Edit. del Colegio de Lics. en Ciencias Políticas y Administración Pública.

(2) Fraga Gabino, Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1982, Págs. 9-34.

nivel de la microadministración o la microeconomía.

La Administración Pública, como parte de las ciencias sociales, hace necesaria la relación o la referencia a los conceptos jurídicos, económicos, políticos y sociales, en los que las instituciones, organizaciones o empresas se engloben en una determinada realidad.

En el desarrollo de la administración pública se han venido generando cambios fundamentales, tanto en su naturaleza como en sus procedimientos, con el fin de responder con prontitud y eficacia a las demandas y a los cambios que impone la realidad.

Este proceso de transformación hace poco tiempo que ha empezado, pero es un hecho que tiende a acelerarse.

La modernización o reforma administrativa se vuelve -- por lo tanto no solamente deseable sino indispensable.

Este proceso de transformación, es definido y distinguido convencionalmente, por el Licenciado Alejandro Carrillo Castro, cuando trata el fenómeno del cambio administrativo normal, de lo que puede ser la reforma

y la reestructuración o revolución administrativa.

Estos principios básicos de reforma administrativa, -- los define y explica de la siguiente manera:

"El cambio administrativo ocurre por procesos propios y sin que se generen mayores problemas. Conforme las técnicas administrativas van avanzando, las funciones y los objetivos del Estado aumentan; la maquinaria administrativa crece y, constantemente, el personal administrativo y las instalaciones con que cuenta se desarrollan en forma paralela.

La característica principal del cambio administrativo es que este produce generalmente un crecimiento por -- agregación, en el que se mezclan estructuras anacrónicas con otras más modernas y se producen grandes diferencias técnicas y de recursos entre las dependencias. Generalmente, esto conduce a un círculo vicioso en el cual por ejemplo, no se asignan nuevos recursos a un organismo porque éste es ineficiente y en consecuencia, continúa volviéndose cada vez más inadecuado por falta de dichos recursos".

"El cambio no es siempre el resultado de una previsión

deliberada, en tanto que una reforma sí requiere una -
previsión razonada que de base a la decisión del jefe_
de esa oficina; la de una Secretaría, la decisión del
Secretario; la del Poder Ejecutivo, la decisión del --
Presidente de la República.

El cambio administrativo se produce, por lo general, -
sin grandes fricciones; se ajusta a los intereses exis-
tentes, se puede negociar su velocidad, y se renuncia_
a hacer modificaciones que pudieran encontrar obstácu-
los de importancia. La reforma, por su parte, se ca--
racteriza por encontrar resistencias que hay que ven--
cer".

"Por su parte una reestructuración radical o revolu---
ción administrativa. si bien puede ser resultado de la
operación de mecanismos de forma, se diferencia comple-
tamente de ésta en que no es permanente, sino que cons-
tituye una transformación concreta de ciertas estructu-
ras, procedimientos o sistemas, de raíz, pero desconti-
nua en el tiempo. Este tipo de reorganizaciones se ha
ce necesario de tiempo en tiempo para corregir defi---
ciencias o adoptar el sistema a las nuevas políticas -
de un titular del Ejecutivo. Pero no puede pensarse -

en que sea conveniente llevar a cabo reorganizaciones de este género con demasiada frecuencia, pues ningún programa podría cumplirse adecuadamente en un clima de ausencia de normas o directrices de acción aceptadas - en forma general y para un período adecuado de tiempo_ por el mecanismo estatal".(3)

No cabe duda que estos tipos de clarificaciones respecto a las variantes de los fenómenos de la administración pública, nos permiten obtener una idea más precisa sobre estas complejas cuestiones, porque es obvio - que el Estado tiene que seguir impulsando la productividad y la equidad del sistema socioeconómico, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población, especialmente las de los grupos y regiones marginadas_ del país. Para ello se requiere precisar con mayor -- claridad los objetivos de los organismos que componen_ e integran al Estado, con el objeto de evitar las duplicaciones y las lagunas existentes. Para de esta - manera programar la reforma de su organización y sus - métodos de trabajo.

De manera que se hace necesario plantear con profundi-

(3) Carrillo Castro Alejandro. "La Reforma Administrativa en México", Edit. del Instituto Nacional de - Administración Pública. México, D.F. 1977, Págs. - 57-59.

dad y claridad el tipo de administración pública que -
se requiere para programar y ejecutar eficientemente -
las medidas de política económica y social que reclama
el momento presente.

En este sentido comparto y estoy de acuerdo con el ti-
po de administración pública que propone el Licenciado
Carrillo Castro, al exponer textualmente: "... propone
mos entender..." la reforma de la administración como
un proceso permanente, que persigue incrementar la efi-
cacia y la eficiencia del aparato administrativo guber-
namental en la consecución de todos los objetivos del
Estado. Tanto de aquellos considerados como coyuntura-
les, como de los que son consustanciales a su propia -
existencia; lo mismo en los aspectos que se refieren a
cada una de las instituciones públicas, como a los de
la Administración Pública, en su conjunto.

Este proceso debe ser necesariamente deliberado por --
parte de las altas autoridades gubernamentales y, si -
ha de tener éxito, debe contar además con la plena par-
ticipación de todos los servidores públicos de los di-
versos niveles administrativos que componen la Adminis-
tración Pública. Debe asimismo, estar apoyado en - -

en los principios de las ciencias y técnicas administrativas y orientar a revisar y evaluar los sistemas, los procesos, las estructuras y el desempeño de la administración pública, tanto en la acción de cada uno de sus elementos como en la de todo el conjunto, para proponer y llevar a cabo las modificaciones y mejoras que se vayan requiriendo. Generalmente este proceso se enfrenta a los obstáculos normales que genera toda innovación y, por lo mismo, debe contar con el apoyo político y la estrategia de implantación que le permita vencer la resistencia que le opongan los intereses formales e informales que habrán necesariamente de "afectarse".(4)

B).-PROCESO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Desde la conquista de Europa por Napoleón, la concepción francesa del Derecho Administrativo alcanzó un gran auge en todo el mundo occidental. Sin embargo, podemos decir que la Administración Pública es un producto del siglo XIX, auspiciado fundamentalmente por el auge de la ciencia, de la revolución industrial y de la revolución democrática.

(4) Carrillo Castro Alejandro. "La Reforma Administrativa en México", Edit. del Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F. 1977. Págs. 67-68.

Los antecedentes de la Reforma Administrativa en México como país políticamente independiente se remontan - al año de 1821, cuando se formuló el primer reglamento de gobierno, en el cual se estableció que: "cada minis
tro está obligado a proponer reformas y mejoras en su ministerio, además de coordinarse con los demás minis
tros para proponer reformas generales".

No sólo se señaló desde ese momento la necesidad de -- que los ministros coordinasen con los demás sus respec
tivas acciones, sino que se establecieron los cimien
tos de un sistema de administración personal basado en la aptitud e idoneidad de los empleados públicos, para lo cual se obligaban al "Oficial Mayor Primero" a "ins
truirse de la suficiencia y talento de cada oficial" - para "dar a cada uno la ocupación para cuyo desempeño
tuviera más aptitud".

Posteriormente fueron las constituciones políticas, lo mismo que las leyes orgánicas del Ejecutivo, las que - recogieron las principales reformas administrativas de sus dependencias centrales. Estas disposiciones casi siempre tuvieron la elaboración de reglamentos interio
res para definir la distribución interna de competen--

cias y para proponer la mejor forma de desarrollar las actividades administrativas.

Así, de 1821 a 1853, sin alternar mayormente la estructura orgánica básica, se reubicaron varias veces las funciones asignadas a los ministros existentes. En 1835, se creó un quinto ministerio al dividirse la Secretaría de Estado y de Despacho de Relaciones Exteriores y en el del interior. A mediados de 1853, se creó un sexto ministerio, con el nombre de "Fomento, Colonización, Industria y Comercio".

La llegada al Poder del Partido Liberal y la aprobación de las leyes de Reforma imprimieron también un cambio substancial en las funciones asignadas a la administración gubernamental. Con la separación del Estado y de la Iglesia, la Secretaría del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos se convirtió en 1861 en Secretaría de Justicia e Instrucción Pública.

Bajo el Gobierno de Porfirio Díaz, su número aumentó a ocho con la creación, en 1891, de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y, en 1896, de la del --

Consejo de Salubridad.

Al inicio de la Revolución de 1910, el Presidente Madero conservó el número y la denominación de las Secretarías existentes, y no fué sino hasta 1913, durante la gestión de Victoriano Huerta, en que se dividió la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública en una de - Justicia y otra de Instrucción Pública, elevándose a - nueve el número de dependencias centrales del Ejecutivo.

En pleno movimiento revolucionario, el 6 de enero de - 1915 se expidió por Don Venustiano Carranza una Ley -- Agraria, antecedente de la Legislación actual, en la - que se creó la Comisión Nacional Agraria dependiente - de la Secretaría de Fomento, Comisiones Locales Agrarias en cada Estado o Territorio de la República, así - como los Comités Particulares Ejecutivos necesarios en cada Entidad Federativa.

El triunfo definitivo de la Revolución generó un período de cambios fundamentales con el propósito de ade- - cuar la administración pública a la nueva realidad política preconizada en la Constitución de Querétaro.

La carta de 1917 señaló dos modalidades para la creación de los órganos centrales: las Secretarías y los Departamentos de Estado.

Es interesante destacar que en 1917, y en estricta aplicación del principio de la división de poderes, se hizo desaparecer la antigua Secretaría de Justicia, asignando las atribuciones que desempeñaba en materia judicial federal a los órganos correspondientes a ese Poder, y al Gobierno del Distrito Federal lo concerniente a su ámbito de competencia. Al Congreso de la Unión se le confió lo relacionado con nombramientos, renuncias y remociones de los ministros de la Corte y de los magistrados y jueces federales y, para encargarse de las funciones del Ministerio Público, se constituyó el Departamento Judicial, con el nombre de Procuraduría General de la República.

Para fortalecer al Municipio tal como lo ordenaba la nueva Constitución, los ayuntamientos locales fueron responsabilizados de la educación primaria y secundaria, función que hasta entonces desempeñaba la Secretaría de Instrucción Pública, que fué suprimida. El Departamento Universitario y de Bellas Artes se creó pa-

ra encargarse del fomento de la Educación Superior, y a su titular se dió el cargo de Rector de la Universidad Nacional.

La Creación en la Ley del Departamento de Aprovisionamientos Generales y el de Contraloría constituye un -- ejemplo claro del tipo de servicios de apoyo que se--- rían comunes a varias dependencias. El primero se encargaba de centralizar buena parte de las compras del Estado y el segundo tenía a su cargo la compatibilización de los ingresos y egresos de la Administración PÚblica.

Otro Departamento creado por esta Ley fué el del establecimiento Fabriles y Aprovisionamientos Militares, - antecedentes del que hoy se reconocen como de la Industria Militar.

Conviene recordar que, a causa de los avatares de la época no se llegaron a ejecutar en la práctica muchos de los propósitos contenidos en las leyes de Secretarías y Departamentos de Estado de 1917.

En 1921, una vez resuelta la lucha faccional, se refor

maron nuevamente algunas disposiciones con el propósito de ajustarlas a las circunstancias imperantes. Se creó nuevamente una Secretaría con las funciones sustraídas a la desaparecida de Instrucción Pública, que desde entonces se llamó de Educación Pública. El Departamento Universitario pasó a formar parte de esta Dependencia. Ocho años más tarde las funciones de este último dejarían de ejercerse dentro del ámbito de la administración central, pasando al régimen descentralizado como Universidad Nacional Autónoma de México.

El 30 de diciembre de 1922 se elevó a catorce el número de dependencias con la creación del Departamento Autónomo de Estadística Nacional. Este nuevo servicio de apoyo común se encargaría de compilar y publicar periódicamente, por medio de cuadros comparativos, todos los datos concernientes a la información de los censos y al aprovechamiento de datos centrales, a fin de que el Estado pudiera allegarse información adecuada para la toma de decisiones.

Esta solución de encargar a Departamentos autónomos la prestación de servicios comunes de apoyo al resto de las instituciones públicas no tuvo oportunidades sufi-

cientes para demostrar su utilidad, ya que pronto fueron reabsorvidos por otras dependencias centrales. Estas los recogieron en calidad de Direcciones Generales o Comisiones Internas, obstaculizando así su adecuado funcionamiento.

En 1928, mediante una reforma constitucional, tuvo lugar una transferencia de funciones entre los poderes de la Unión, sin que se modificara la estructura orgánica del aparato estatal: la facultado que tenía el -- Congreso de nombrar a los ministros de la Corte de Justicia, así como a los magistrados y jueces federales, -- pasó nuevamente al titular del Poder Ejecutivo Federal.

Con la intención de coordinar el desarrollo creciente del aparato administrativo del Estado, se promulgó en 1930 la Ley sobre Planificación General de la República que pretendía "coordinar y encauzar las actividades del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de organizarlo en una forma ordenada y orgánica"⁽⁵⁾ Las condiciones del momento impidieron nuevamente que este esfuerzo alcanzara la debida instrumentación en la práctica.

(5) Bases para el Programa de Reforma Administrativa -- del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976, Secretaría de la Presidencia de la República. México, D.F. -- 1972.

En 1932 se desprendió el Departamento del Trabajo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, a la que se llamó entonces Secretaría de Economía. Esta última absorbió a su vez las funciones del Departamento Autónimo de Estadísticas, que se convirtió en una Dirección General dentro de esa Dependencia.

Como antecedentes de órgano encargado de promover reformas a la Administración, conviene señalar que en 1932 se encomendó a la Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la facultad de hacer estudios para organización administrativa, coordinación de actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos.

Por Decreto del 30 de diciembre de 1933, publicado el 10 de enero de 1934, se reformó el artículo 27 constitucional, y en su Fracción XI estableció la creación de una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las Leyes Agrarias y de su ejecución, de un Cuerpo Consultivo Agrario así como una Comisión Mixta en cada Estado, territorio y Distrito Federal.

En cumplimiento a esta disposición Constitucional por Decreto del 15 de enero de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero siguiente, se creó el Departamento Agrario.

También en esta década, la administración pública mexicana, buscando propiciar mayor eficacia en sus funciones, recurrió, de una manera más frecuente, a una tercera modalidad de instituciones públicas con la creación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal para encargarse de las nuevas funciones que el Estado estaba llamado a desempeñar en los campos económicos, social y cultural. Se intentaba sustraer a las nuevas instituciones de una excesiva centralización que impidiese, entre otras cosas, la oportuna toma de decisiones y la eficaz atención de los asuntos públicos.

Retomando el estudio del desarrollo de los órganos centrales, se registra un aumento a quince en 1937 cuando la Secretaría de Guerra y Marina se dividió en la Secretaría de la Defensa Nacional y el Departamento de Marina; este último, en 1940, se elevó a la categoría de Secretaría. En 1941 el Departamento de Trabajo se

convirtió asimismo en la del Trabajo y Previsión Nacional. En 1943 se creó la Secretaría de Salubridad y -- Asistencia con el Departamento de Salubridad.

En este último año se realizó un esfuerzo por reformar y coordinar de una manera amplia las actividades de la administración pública. El Ejecutivo acordó crear en 1943, una Comisión intersecretarial con miras a formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el erario y conseguir así un mejor aprovechamiento de los fondos públicos.

Algunas de las prácticas sugeridas en esta ocasión -- eran verdaderamente revolucionarias en el campo de la administración pública, si se toma en cuenta que fueron formuladas hace más de cuarenta años. Sin embargo, sólo han llegado hasta nosotros en su calidad de intentos formales que no fueron debidamente instrumentados y que, por su desconocimiento, a menudo se les vuelve a proponer como soluciones novedosas.

Para 1947, el crecimiento y complejidad de los sectores central y descentralizado habían alcanzado considerables proporciones por lo que se volvió necesario contar con mecanismos más adecuados para maximizar su eficiencia y asegurar su control. La Ley de Secretarías de este año estableció, con tal propósito, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, con la idea de centralizar, entre otros, los asuntos relacionados con: "a).-La Conservación y Administración de los Bienes Nacionales, b).-La celebración de Contratos de Obras de Construcción que se realizarán por cuenta del Gobierno Federal o de los Territorios Federales y Departamento del Distrito Federal, c).- La vigencia de la ejecución de los mismos, d).-La intervención en las adquisiciones de toda clase, y e).-Por primera vez en el caso de una Secretaría, la realización de estudios y la sugerencia de las medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública"⁽⁶⁾

Por lo que respecta al crecimiento del sector de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se promulgó la Ley para su control. En este ordenamiento se estableció que dichas instituciones que-

(6) López Ochoa Marco A. "Fondo de la Reforma Administrativa". El Gallo Ilustrado No. 774 Suplemento Cultural del Periódico El Día. México, D.F. 1981.

daban sujetas a la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal.

Para propiciar el cumplimiento de esta Ley se creó, -- por Decreto del 27 de enero de 1948, la Comisión Nacional de Inversiones como órgano administrativo depen--diente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargada de asumir las funciones de control, vigilancia y coordinación sobre los organismos descentraliza--dos y empresas de participación estatal.

En 1949 se derogó el Decreto que creaba la Comisión -- mencionada, asignando, por una parte, las funciones correspondientes a las instituciones nacionales de Crédito y de Seguros a las Comisiones Nacionales respecti--vas; y para atender al sector restante, se facultó a -- la Secretaría de Hacienda para crear el órgano corres--pondiente de su Dirección de Crédito. Este Comité en 1954, pasó a depender directamente del Presidente de -- la República con el nombre de Comisión de Iversiones.

En la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, se produjo una reforma impor--tante dentro del proceso que se reseña. Se estableció

una Dependencia específicamente encargada de auxiliar al Ejecutivo en la planeación, coordinación y evaluación del desarrollo económico y social, así como en la programación del gasto público: La Secretaría de la -- Presidencia. A ésta se le facultó asimismo para coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la Administración Pública y para estudiar las modificaciones que a ésta deben hacerse. Esta Secretaría absorbió así las funciones de la antigua Comisión de Inversiones, encomendando desde entonces su desempeño a una Dirección General. También se le asignaron funciones que desempeñaban la Secretaría Particular -- del Presidente de la República y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Esta por su parte se transforma en la del Patrimonio Nacional y, por lo que toca a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se le concedieron importantes facultades de control y vigilancia.

Buscando de inmediato propiciar una mejor coordinación de las Dependencias, la nueva Ley dispuso además que -- el Presidente de la República podría constituir Comisiones Intersecretariales para el despacho de asuntos

en que debían "intervenir varias Secretarías o Departamentos del Ejecutivo Federal". (7)

C).-ACTUAL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, los países pobres empezaron a mostrar un gran interés por reformar sus sistemas en el campo de la administración pública. Esta búsqueda de los países subdesarrollados o llamados del Tercer Mundo se hizo necesaria y urgente, ya que el atraso, rigidez y caducidad en las estructuras administrativas son factores que impiden o retardan el desarrollo de las naciones. Por lo tanto, la administración pública en las sociedades que se encuentran en transición, requieren transformaciones e innovaciones prontas, racionales y concientemente conducidas.

En nuestro país, principalmente a partir de la década de los sesentas, la atención de los problemas de la administración pública ha sido bastante importante y creciente.

Precisamente, el proceso actual y moderno de la Reforma Administrativa se inicia en el año de 1958, con la

(7) Gutiérrez y González Ernesto, Descentralización -- por Servicio, Aportación al conocimiento de la Administración Pública, Editorial de la Sria. de la Presidencia, México, D.F. 1976. Págs. 207-208.

creación de la Secretaría de la Presidencia, facultada para planear y vigilar la inversión pública y la de -- los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, así como coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta deban hacerse.

Sin embargo, fué hasta el año de 1965 cuando se creó - en dicha Secretaría el órgano encargado de estudiar e iniciar la promoción y coordinación de la reforma admnistrativa del Ejecutivo Federal. En ese mismo año se constituye la Comisión de Administración Pública.

La Comisión de Administración Pública citada rindió su primer informe en el año de 1967. En dicho documento_ se asentó, entre otras cosas, lo siguiente: "...En esta etapa, es necesario establecer condiciones que permitan obtener el máximo provecho de la actividad nacional. Uno de los principales es la eficiencia administrativa del aparato gubernamental ... La planeación -- económica aspira a la utilización óptima de los recursos de que dispone el país, para elevar al máximo posible la tasa de crecimiento del producto nacional... De

la planeación económica y de la reforma administrativa resultan dos procesos distintos que persiguen un objetivo común; mejorar las condiciones de vida de los mexicanos. En México, el gobierno tiene entre sus deberes principales el de fomentar el desarrollo económico y social. Responsabilidad semejante da sentido a la "reforma administrativa".

"Elevar la capacidad administrativa de los organismos públicos para que el gobierno pueda realizar... La aplicación y el control del Plan Nacional de Desarrollo. Como resultado de la revolución, el Gobierno de México tiene el deber de procurar el desarrollo económico y social del país... (B)

El régimen del Presidente Luis Echeverría Alvarez se enfrentó a la necesidad del cambio de prioridades. Se hizo imperativo dar satisfacción a un enorme caudal de demandas populares, acumuladas a lo largo de tres décadas del llamado desarrollo estabilizador, las cuales hicieron crisis en 1968. Para atender esta nueva situación la estrategia que se adoptó, no siguió los cánones teóricos anteriores.

(B) Gutiérrez y González Ernesto. Descentralización por Servicio, Aportación al conocimiento de la Administración Pública. Editorial de la Sría. de la Presidencia. México, D.F. 1976. Págs. 215-220.

Desde el punto de vista de la reforma administrativa, - se pueden mencionar cuatro eventos importantes: la creación de la unidad de organización y métodos, de las Comisiones Internas de Administración, (CIDA) y de las -- unidades de programación en todas las Dependencias, así como la creación de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia.

En otras palabras se institucionalizó un sistema de información de base muy amplia para el posterior establecimiento de una reforma administrativa profunda y de -- largo alcance.

Al finalizar el régimen del Presidente Echeverría se alcanzó el nivel de complejidad más alto en la historia - del aparato de la administración pública. Se transformaron o crearon un total de 315 instituciones: 88 organismos descentralizados y empresas de participación estatal; 128 Comités, Comisiones, Consejos y Centros; 95 Fideicomisos y 4 Institutos.

La actual etapa de la reforma administrativa se sustenta legalmente en tres Leyes, tres Decretos y 16 Acuer-- dos, establecidos en la anterior y actual administra---

ción presidencial.

En diciembre de 1976 el titular del Poder Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley que fué presentada ante la Cámara de Senadores a efectos de sustituir la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en 1958, por una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En la exposición de motivos que acompañó a la iniciativa se señaló, entre otras consideraciones, que una estructura orgánica cuyo último ajuste de fondo había sido realizado hacia 18 años no podía seguir teniendo la misma eficacia para resolver en el presente los problemas que plantea un país cuyas actividades económicas y sociales son consideradas más amplias y complejas que las de entonces.

Así con el fin de adecuar la estructura administrativa a las necesidades y requerimientos de nuestro país, se consideró necesario proceder a realizar los ajustes indispensables para evitar duplicidad de funciones, precisar responsabilidades, simplificar los mecanismos operativos y dotar al Poder Ejecutivo Federal de los

instrumentos adecuados para dinamizar y optimizar la -
administración pública.

La iniciativa fué aprobada por el Congreso de la Unión
en los términos y condiciones que exige la Constitu---
ción General de la República y entró en vigor el primero
de enero de 1977.

La nueva estructura creada para el sector público fun-
damenta en un enfoque de tipo sectorial, tratando que_
todas las actividades del mismo sean dirigidas por la_
misma dependencia; el sector agropecuario, forestal y
pesquero, corresponde a la Secretaría de Agricultura y
Recursos Hidráulicos y al entonces Departamento de Pesca
; el Sector Industrial a la Secretaría de Patrimonio
y Fomento Industrial; el sector Comercio y Turismo a -
la Secretaría de Comercio y a la Secretaría de Turis--
mo; el sector Comunicaciones y Transportes a la Secre-
taría de Comunicaciones y Transportes; el sector Asentamientos
Humanos y Obras Públicas; el Sector Educativo y
Laboral a la Secretaría de Educación Pública y a la Se-
cretaría de Trabajo y Previsión Social; el Sector Salud
y Seguridad Social a la Secretaría de Salubridad y Asistencia;
el Sector Administrativo a la Secretaría de Sa-

lubridad y Asistencia; el Sector Administrativo a la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el Sector Defensa a la Secretaría de la Defensa Nacio--nal y a la Secretaría de Marina; y como Institución de Planeación y Coordinación global a la Secretaría de Programación y Presupuesto. (9)

En el actual sexenio (1983-1988), se ha reformado la --Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pre--tendiendo con ello reorganizar la presente administra--ción para brindar un mejor servicio, creando dos Secretarías de Estado más; como es el caso de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, encargada -de vigilar el adecuado manejo de recursos económicos y materiales, con los que cuenta toda la Administración -Pública Federal e Inspeccionando el Ejercicio del Gasto Público Federal en todas las Secretarías de Estado, Or--ganismos Descentralizados y Empresas de Participación -Estatad, y por otro lado el Departamento de Pesca, fué --elevado a la categoría de Secretaría de Pesca, cuya fun--ción es programar, fomentar y asesorar técnicamente la --producción pesquera del país. (10)

(9) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, D.F. Diario Oficial de la Federación del -29-XII-76.

(10) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, D.F. Diario Oficial de la Federación del -29-XII-82.

CAPITULO SEGUNDO

LA DESCONCENTRACION EN GENERAL

a).-CONCEPTO DE DESCONCENTRACION.

La desconcentración: es una expresión realmente muy reciente, se ha puesto en boga con el inicio de las reformas administrativas.

Con el objeto de precisar claramente la naturaleza, el significado o sentido del concepto de desconcentración, es preciso acudir al valioso auxilio del diccionario.

Para el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (décimo novena edición) este concepto simplemente no existe, pues no lo registra.

El diccionario de derecho define el concepto de desconcentración de la siguiente manera: "Traspaso de determinados servicios de la Administración Central a órganos o funcionarios de la misma con sede en las provincias o regiones, llevado a efecto por la vía legislativa". (11)

(11) De Pina Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1981.

Ahora, desde el punto de vista jurídico, el sustrato de esta figura de la administración pública, es cuidadosamente discernida por el Licenciado Ernesto Gutiérrez y González, por lo que me permito transcribir los principales perfiles de desconcentración que este riguroso jurisconsulto apunta, a saber:

1.-El Estado transmite alguna o algunas de sus competencias en un órgano administrativo.

2.-Por lo mismo el Estado le atribuye cierta y limitada competencia y poder de decisión.

3.-Este organismo es parte de una misma persona jurídica pública, el Estado, ... independientemente de que el órgano le tenga atribuida su competencia dentro de determinadas modalidades que son las que motivan la -- desconcentración, por lo cual, ... supone una relación entre organismos de la misma persona jurídica.

4.-En consecuencia de todo lo anterior, al organismo desconcentrado no se le dota de personalidad jurídica propia.

5.-El órgano desconcentrado no sale del vínculo del poder central y queda obligado a subordinarse a los principios de la organización administrativa centralizada.

6.-El control del Estado sobre el órgano desconcentrado, mantiene con la idea de subordinación, poder jerárquico y poder disciplinario.

7.-Al órgano desconcentrado se le confiere con carácter exclusivo una determinada competencia, pero sin ocupar la cúspide de la organización administrativa.

8.-Tampoco se dota al organismo desconcentrado de un patrimonio propio, por regla general.

9.-Sí se le otorga, en cambio, un ámbito territorial dentro del cual tiene competencia.

10.-"El traspaso de poderes debe tener un origen legal y no puede ser arbitrario o caprichoso".⁽¹²⁾

b).-LA DESCENTRALIZACION

En relación con el concepto descentralización, el citado diccionario de la Real Academia Española, nos dice

(12) Gutiérrez y González Ernesto, Descentralización - por Servicio, Aportación al conocimiento de la Administración Pública. Editorial Sra. de la Presidencia, México, D.F. 1976. Págs. 225-229.

lo siguiente: "Descentralizar: transferir a diversas - corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el Gobierno Supremo del Estado". (13)

Por otro lado, el diccionario de derecho, precisa lo - que se expone a continuación: Descentralización, actividad legislativa dirigida a desprender del Estado cen - tralizado determinadas funciones para entregarlas a ór - ganos autónomos.

La descentralización puede ser política o administrati - va. La política, hace referencia a la estructura del Estado, en cuanto afecta a la organización de sus pode - res o a la integración de su soberanía; la administra - tiva, hace referencia a la manera de realizar los ser - vicios públicos y a la distribución de los órganos en - cargados de cumplirlos.

La descentralización representa, en todo caso, una rec - tificación llevada a efecto en un régimen de centrali - zación.

Además, el mismo diccionario nos proporciona una impor - tante definición de la descentralización por servicios:

(13) Real Academia Española. Diccionario de la Lengua - Española. México, D.F. 1981.

Fórmula de la descentralización con la que no se trata de darle una base geográfica, cambiando el eje de la acción administrativa (administración local, regionalismo, etc.), sino de considerar objetivamente el servicio público buscando relajar su dependencia respecto del poder central, constituyéndolo con personalidad propia y con cierta autonomía de gestión, en interés general y como mayor garantía para la eficacia del servicio mismo". (14)

Por su parte, el Licenciado Gabino Fraga, considera -- tres tipos de descentralización:

- 1.-Descentralización por región
- 2.-Descentralización por servicio
- 3.-Descentralización por colaboración. (15)

c).-SIMILITUDES Y DIFERENCIAS.

De acuerdo con las anteriores definiciones y planteamientos, así como con los lineamientos generales de la actual reforma administrativa del Gobierno Federal, -- puede afirmar que la desconcentración de la administración pública, plantea la reubicación, en diversas ciu-

(14) Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. México, D.F. 1981.

(15) Fraga Gabino, Derecho Administrativo. editorial - Porrúa, S.A. México, D.F. 1982. Pág. 205

dades de la República, de aquellas instituciones y dependencias de la administración pública central paraestatal, cuyas actividades se desarrollen fuera del área metropolitana de la Ciudad de México para que puedan operar y cumplir sus funciones de manera más eficiente. (16)

La descentralización supone no solamente la reubicación de Instituciones y Dependencias en otras ciudades del Interior de la República, sino que también la reubicación del factor humano, como es el caso de la gran cantidad de burócratas, empleados y obreros que se encuentran prestando sus servicios para la Administración Pública Central y Paraestatal, dentro del área metropolitana de la Ciudad de México. Además con la desconcentración se busca que el grueso de la población que habita en la República Mexicana, no tenga que trasladarse a la Ciudad de México para efectuar los trámites en la Institución o Dependencia de la Administración Pública Central, ya que con esto se evita la sobrepoblación en la Capital de la República.

La descentralización es una forma de organización que

(16) López Portillo José. Filosofía Política, Dirección General de Documentación y Análisis. Edit. - Sría. de Programación y Presupuesto. México, D.F. 1981. Págs. 37-39.

adopta la administración pública con el fin de dar cumplimiento a sus objetivos de manera más eficaz, a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de patrimonio, personalidad, y régimen jurídico propios, pero esto no implica que sea necesario su traslado a otro punto del territorio nacional, o sea, pueden ejercer sus funciones también dentro del área metropolitana de la Ciudad de México.

En cambio, la desconcentración se refiere al traslado físico de una dependencia o entidad o determinadas unidades de éstas hacia otro punto del territorio nacional.

El proceso de desconcentración debe plantearse como una espiral en la que las políticas generales y un plan determinado de desarrollo general operen sobre la realidad.

La descentralización es importante en todos los aspectos, sobre todo, para que la planeación nacional rinda sus frutos; además para que cada región exija sus propias soluciones, a fin de lograr un desarrollo compartido que se funde en una verdadera justicia social, es

decir, un desarrollo que de vigilancia y presencia plena del derecho al empleo, derecho a la alimentación, - derecho a la vivienda, etc.

El programa de Desconcentración de la Administración Pública Federal, forma parte de los instrumentos jurídicos que coadyuvan a la implementación de los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano para los niveles de Gobierno, tanto federal como estatal y municipal.

Este programa pretende reubicar, en diversas ciudades de la República a todas aquellas unidades administrativas gubernamentales descentralizadas y paraestatales, - cuyas funciones y acciones no necesariamente deben desarrollarse en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

De acuerdo con estos objetivos, el programa de descentralización de la administración pública tiende a fortalecer el federalismo y lograr una estructura más - - equilibrada de la población en el territorio nacional.

CAPITULO TERCERO

EL EJECUTIVO FEDERAL Y LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

a).-RAZONES DE CARACTER POLITICO.

La forma y naturaleza jurídica del sistema federal mexicano se encuentra establecido en los artículos 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

De acuerdo con el artículo 40, el sistema federal en México es una decisión fundamental del orden jurídico, es una de sus columnas, es parte de la esencia misma de la organización política.

El Estado Federal, afirma este artículo, está compuesto de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Por su parte el Artículo 41 expone que el ... pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes an-

teriores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particularidades de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Lo que quiere decir, que según los dos preceptos antes mencionados, que el Estado Federal en nuestro país está compuesto por la Federación y los Estados Miembros, y cada uno de ellos es soberano dentro de su competencia. Las Constituciones de las entidades federativas no pueden contravenir la Carta Magna que representa la Unidad del Estado Federal.

Lo anterior nos representa la idea del prototipo de -- Descentralización en nuestro Sistema Federal Mexicano, plasmado en nuestra propia Constitución Política, al conceder la formación de Entidades Federativas a todo lo largo y ancho de la República Mexicana, dotándolos de soberanía.

De manera que los estados deben organizarse de acuerdo con las bases que les marca el artículo 115, cuyo encabezado dice textualmente: los Estados aceptan para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, re

representativo, popular.

También la propia Constitución Política señala la base sobre la cual se levanta toda la estructura política - en los estados, la que coincide con la declaración del artículo 40 de la misma Ley fundamental, cuando dice: es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una re pública representativa, democrática, federal.

El artículo 41 claramente indica que en el estado fed eral existe una división de competencias entre las órde nes que la propia Constitución crea, la federación y - las entidades fed erativas. (17)

En relación con nuestro sistema federal, el Licenciado Jorge Carpizo, expone un interesante planteamiento, -- que dada su importancia me permito transcribir:

"Existe la convicción de que el sistema federal es im- portante y tiene una función que cumplir, detener una_ mayor centralización que pueda ser perjudicial y no se desea, y especialmente, que los gobernantes locales -- sean realmente elegidos por el pueblo de cada entidad_ federativa, para que resplandezca su autonomía.

(17) Constitución Política de los Estados Unidos Mexi- canos, México, D.F. 1984.

Este es un reto a la centralización política existente y en él está el futuro de nuestro sistema federal.

Desde luego que los sistemas federales, y claro está México entre ellos, seguirán evolucionando. Un ciudadano de fines del siglo pasado no reconocería el sistema federal actual de México, Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, Suiza o Alemania. El mundo de hoy con sus graves problemas, tiende al centralismo, pero hay algo que es la esencia del sistema federal y que no debe desaparecer por ser una de las bases de la democracia, - que las pequeñas comunidades se gobiernen, que el poder esté descentralizado, que las decisiones no se tomen sin discusión, sin conocer el pensamiento de los gobernados, que los gobernantes, sean personas de la localidad que conozcan los problemas de esas comunidades, que no todo sea decidido en la capital del país, - que exista descentralización administrativa, ya que -- ayuda a lograr la de tipo político.

En el juego de estos factores se encuentra el futuro del sistema federal mexicano y que pueda seguir considerándosele como una idea-acción de democracia y libertad.

El sistema federal de este país es un elemento de equilibrio entre dos tendencias: centralización y descentralización política, ¿cómo lograr que florezca, crezca y se fortalezca el principio de descentralización política?, esto constituye para los próximos años el más grande desafío para el régimen federal en México".⁽¹⁸⁾

b).-RAZONES DE CARACTER ADMINISTRATIVO.

Sin duda, el federalismo constituye una real y verdadera posibilidad para la solución de nuestros problemas -- dentro del marco libertario constitucional, ya que este sistema garantiza a cada Estado y a cada Municipio la expresión de su ser y le permite la solución de sus asuntos y problemas locales.

De manera que la Reforma Administrativa, es un proceso -- que deben emprenderlo los gobiernos locales con vigor y realismo en los ámbitos estatal y municipal con el fin de avanzar en forma simultánea en el mejoramiento integral de la administración pública, ya que como lo dijo el Licenciado José López Portillo, quien afirmó " ...organizar al gobierno para organizar al país para el desarrollo económico y social. Esperando la comprensión de

(18) Carpizo Jorge, "El Sistema Federal Mexicano". Sistemas Federales del Continente Americano. Edit. Fondo de Cultura Económica y U.N.A.M. México, D.F. -- 1981. Págs. 546-547.

los gobiernos de los Estados, lo que nos permitirá una auténtica descentralización en la inversión y en los programas. Ello a su vez, nos permitirá una mayor evaluación, un programa único nos dejará medir la eficiencia, y esto tendrá un doble efecto; por un lado, se reducen severamente los riesgos de la propia ineficiencia y, del otro, los de la inmoralidad y de los abusos, porque estaremos cuidando nuestros objetivos de común acuerdo establecidos.

Mi propósito es entender que esto lo digo entrecomillado la clientela de la Federación, la clientela del Estado, la clientela del Municipio, es decir, la población a la que sirven, es la misma, dividida según competencias territoriales, pero fundamentalmente es la misma. Es decir, no hay mexicanos a los que exclusivamente atiende un Estado, o un Municipio de la Federación; todos somos los mismos.

De tal suerte que, perfectamente podemos, cada uno en su esfera de competencia, definir objetivos comunes y orientar toda la acción, toda la competencia, toda la función, todos los recursos, a ese objetivo común, El

sentido de la reforma administrativa es y debe ser una norma para el servicio; y en nuestro país, se sigue -- cumpliendo con las obligaciones de un desarrollo que -- no se agote en el crecimiento económico, sino que se -- aclare, que se oriente, que se califique, que se valore con el esfuerzo distributivo, con lo que hemos llamado la justicia social que en gran medida está en -- nuestras manos, porque si bien es cierto que seguimos -- cumpliendo las instancias de servicio de vigilancia -- del Estado gendarme, las hemos adicionado con los impe -- retivos del servicio que sólo se extiende orientado -- por la justicia social.

De ahí que la decisión primaria para quien aspira a -- ser coordinador de los esfuerzos nacionales, sea, en -- función de los propósitos del desarrollo, condicionar -- la reforma administrativa y emplear los órganos del Go -- bierno como instrumentos de nuestros valores axiológicos reconocidos, esto es, la administración pública co -- mo agencia eficiente de nuestros propósitos revolucionarios.

De ahí que la reforma administrativa sea en rigor la -- reforma del servicio del pueblo, para ser congruente --

con el lema de su agrupación, y no puede tener otro -- sentido y no debe tener otro sentido y no debe tener -- otro alcance; debemos meditar que pueblo y servidores_ son las misma instancia, es papel recíprocamente condi_ cionante pero nunca opuesto, asimilados el uno al otro, implicados el uno en el otro".(19)

Este ha sido el pensamiento presidencial respecto a -- las finalidades de la Reforma Administrativa del Go--- bierno Federal, sin embargo, hay que decir, que los Go_ biernos Estatales y Municipales enfrentan un desarro-- llo administrativo desigual, producto del propio dese- quilibrio regional que confronta el país, porque les - impide realizar una acción de mejoramiento de su admi- nistración pública.

De manera que la Reforma Administrativa es un reto que están enfrentando los estados, y principalmente, los - municipios. Por lo que la participación y responsabi- lidad de las entidades federativas se está garantizan- do a través de un Convenio que no sólo contempla aspec_ to de inversión, sino de programación.

(19) López Portillo José, Filosofía Política. Direc--- ción General de Documentación y Análisis. Edit.de la Sría. de Programación y Presupuesto. México, D.F. 1981. Págs. 39-40.

Ya que debemos estar ciertos de que la vigencia del fe
deralismo, implica el mutuo consentimiento de personas,
instituciones y entidades federativas, en las que sin_
sacrificar identidades, se edifique una sociedad en la
que la coordinación y la colaboración desplacen toda -
idea de subordinación.

El Ex-Presidente José López Portillo, afirmó lo si---
guiente: "Aprovecharemos las experiencias y los fraca-
sos para mejorar y ampliar los Convenios Unicos de - -
Coordinación de modo que no sean sólo de inversión, si
no también de orientación del gasto corriente, y se --
conviertan en auténticos convenios de desarrollo esta-
tal y federal, como modalidades de la Alianza para la
producción, que habrá de ajustarse constantemente, co-
mo consecuencia de una evaluación permanente, rigurosa
y sistemática, para vincular el trabajo sectorial con_
el desarrollo regional, armónico y justo de toda la po
blación en todo el territorio. Los acuerdos y conve--
nios que sectorial y nacionalmente se han pretendido -
llevar adelante, deben partir del convencimiento funda
mental de que el avance económico o es compartido y se
convierte en adelanto social, o no es progreso. La --

convivencia humana no se justifica si las mayorías carecen de las condiciones mínimas de bienestar para desarrollarse con decoro su presente y su futuro. Es muy satisfactorio comprobar que los convenios que hemos realizado con los Estados, satisfacen el propósito fundamental que nos habíamos propuesto: fortalecer nuestro federalismo, y fortalecer nuestro federalismo no sólo tiene un carácter institucional, sino efectos muy ricos, entre las cuales debo destacar que a través de este esfuerzo, la descentralización combate el defecto fundamental de nuestro desarrollo y se cumple al permitir que los Estados Federados puedan contribuir con su propia organización, en su propia localidad y con sus propios recursos, a la realización de obras y decisiones previamente planteadas. El convenio único está acreditado que es una forma de transmitir no sólo los recursos, sino de arraigar todos los que en los Estados existen, fundamentalmente humanos". (20)

c.- RAZONES DE CARACTER SOCIAL.

El desarrollo general del país se ha caracterizado por una muy irregular distribución en el territorio nacional, como uno de los resultados de la concentración de

(20) López Portillo José, Filosofía Política. Dirección General de Documentación y Análisis. edit. - Sría. de Programación Y Presupuesto. México, D.F. 1981 Págs. 41-42

los bienes y servicios en unas cuantas zonas tradicionales, especialmente en la zona metropolitana de la Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey.

Esta tendencia a la concentración se ha visto agudizada por el alto grado de centralización en las actividades y decisiones de la administración pública, así como también por el débil impulso dado al desarrollo regional.

De acuerdo con un estudio sobre desarrollo interregional del economista Ricardo Carrillo Aorrante, el Distrito Federal, en comparación con el resto del país, tiene las siguientes demandas porcentuales:

80.8 de la electricidad.

65.2 del personal calificado

66.8 de la construcción

62.3 del comercio

En cuanto a los 16 polos del desarrollo industrial que existen en el país, cada uno con una aportación mayor al 0.5 por ciento del producto industrial nacional, y que en conjunto han representado más del 70 por ciento del total de la producción industrial, el Distrito Fe-

deral aporta el 50 por ciento del total nacional, o sea, que su producción industrial practicamente duplica la de los restantes 15 polos de desarrollo en su conjunto.

Este proceso de crecimiento ha provocado un fuerte agravamiento de las desigualdades regionales, lo que a su vez provoca un fuerte deterioro en las condiciones de vida del pueblo mexicano, fundamentalmente de los grupos marginados. Existen en el país todavía millones de compatriotas que carecen de lo más indispensable; de la comunidad, de salubridad, de vestido y de vivienda decorosa. Hay todavía millones de mexicanos que no saben leer ni escribir, hay millones de desempleados y subempleados, sobre todo en el campo; donde la miseria y la pobreza se manifiesta con más crueldad que en los centros urbanos del país.

Por eso el mismo Presidente de la República ha reconocido que el problema fundamental de México en estos momentos, es el problema social. En este sentido manifestó en su segundo informe de gobierno, lo siguiente: tenemos que convertir las normas en realidades para más de 64 millones de mexicanos, que a fines de siglo seremos más de cien. Según hayamos actuado, estaremos en tie--

rra fértil y campos aradas o suelo yermo y ocioso; en gigantes ciudades deformes y minúsculos poblados dispersos o en armonioso equilibrio urbano y rural; con precios que se disparan y se subsidian o con costos reales, poder adquisitivo y ganancias lícitas; en páramos improductivos o en complejos industriales y vegetales; con niños tristes que se enferman o con una infancia feliz; con ricos ahítos, que viajan a comprar predios en extranjero; con jóvenes obsesionados por la importancia, que matan y mueren, sabiendo que así no conseguirán lo que buscan; o con un pueblo sano y equitativo, cada vez más informado, que conoce ya estas diferencias y las impugna y que reclama disfrutar los dones de la vida. En fin, es optar porque todo siga igual o por el modelo -- que diseñamos juntos y que sea el fruto de nuestros -- triunfos y tropiezos, de nuestras posibilidades y competencia.

La tarea es ahora menos difícil que cuando empezamos; -- pero más delicada. Las perspectivas son promisorias y la gama de alternativas externas; por ello mismo, elegir es más comprometido y equivocarse más grave.

Estamos por superar la crisis económica que tuvo su mo-

mento más dramático a fines de 1976. La hemos sabido -
afrentar. Era lo urgente.

Vamos ahora a enfrentar lo importante, lo más serio que
ha vivido México en toda su historia; la crisis de fon-
do, el problema social.

CAPITULO CUARTO

LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA PARA AGILIZAR LA JUSTICIA AGRARIA

a).-LA CONCENTRACION ADMINISTRATIVA AGRARIA COMO FACTOR NEGATIVO.

El desarrollo económico y social de México ha ocurrido con crecientes desequilibrios regionales, como manifestaciones de este fenómeno se encuentran las grandes concentraciones de población, de servicios y de capital en unas cuantas localidades, principalmente en las Ciudades de México, Guadalajara y Monterrey simultáneamente existe una enorme dispersión de pequeños asentamientos humanos carentes, en su mayoría, de los servicios más elementales.

Aunque los efectos negativos de las concentraciones metropolitanas se presentan en un sinnúmero de países, en México adquieren una dimensión muy particular, por su explosión demográfica, su intenso proceso de urbanización y su eminente transformación en país urbano.

La concentración excesiva en área metropolitana manifiesta ya serias dificultades de flujos de abasto y transporte, contaminación ambiental, congestionamiento

en todos los órdenes, ineficiencia administrativa, - - agresividad y enajenación de sus habitantes, especulación, terrenos y vivienda, etc.; situaciones que aundas al creciente problema que representa el proveerlas de infraestructura, servicios y equipamiento urbano -- adecuados, frenen grandemente nuestras posibilidades - de desarrollo social.

La existencia en vastas zonas del país de recursos productivos desaprovechados, atenta contra la igualdad de oportunidades de trabajo, ingreso, educación, salud y vivienda, para sus habitantes.

La falta de posibilidades reales para aprovechar adecuada y organizadamente los recursos regionales, provoca una creciente migratoria hacia las grandes ciudades que pretende huir de la pobreza para encontrar, en la mayoría de los casos, la aún más frustrante miseria urbana.

Los subsidios a las grandes urbes, especialmente a la Ciudad de México y su área metropolitana, han otorgado artificial y costosamente para el país ventajas comparativas de ubicación para muchas actividades económi--

cas, públicas y privadas, sin proporcionar opciones y - socialmente convenientes para el asentamiento de la población en las otras regiones del país.

Esta realidad se hace evidente al notar que uno de cada cinco mexicanos vive en la zona metropolitana de la Ciudad de México.

Este desequilibrio regional tiende a agravarse por la propia dinámica de los centros desarrollados, atentando contra la intención de derivar beneficios mayores a todos y cada uno de los Estados de la República Mexicana.

Como hemos visto, la Administración Pública Federal no escapa al fenómeno de la concentración, al que contribuye notoriamente el fortalecimiento del sistema de economía mixta y la consecuente operación de organismos centralizados y paraestatales ubicados en la Ciudad de México.

Esta concentración no sólo ha sido producto del esquema de desarrollo concentrado, sino también ha contribuido fuertemente a incrementarlo ya que su volúmen de gastos, de sueldos y salarios, su capacidad de generación de em

pleo, los servicios de abastecimiento que demanda, los contratos de obra y estudios que otorga, y las decisiones políticas que conlleva, generan efectos multiplicadores de indudable atracción poblacional.

En el aspecto agrario, esta política concentradora ha provocado que se destine menor inversión al campo, lo que a su vez motiva una retracción en la productividad y en el desarrollo de las actividades agrícolas, en especial de productos alimenticios, la que ha puesto en peligro la soberanía alimentaria del país, y ha debilitado la economía rural, lo anterior repercute en el aspecto demográfico, pues ha originado una constante y - cada vez mayor emigración de campesinos a las ciudades, no sólo del país sino del extranjero inclusive.

En el aspecto administrativo dió lugar a políticas - agrarias generales, sin tomar en cuenta las características y peculiaridades que el problema agrario tiene - en cada región del país, y la centralización de decisiones y de trámites se ha traducido en la lentitud de procedimientos, lo que trae como consecuencia el rezago de expediente agrarios.

Permitir que continúe el esquema actual de concentra---
ción significaría, en un futuro no lejano, multiplicar_
enormemente las consecuencias adversas.

NECESIDAD DE LA DESCONCENTRACION

En el contexto actual, la desconcentración territorial_
de la administración pública federal adquiere una impor_
tancia especial en la estrategia global de desconcentra_
ción; por ser un instrumento bajo control directo del -
estado, y porque algunos de los costos iniciales del --
proceso pueden ser tomados por este, a cambio de los be_
neficios sociales correspondientes.

La desconcentración territorial de la administración pú_
blica federal plantea como deseable que con optimiza---
ción en su funcionamiento global, entidades y dependen-
cias dejen de estar innecesariamente concentradas en el
área metropolitana de la Ciudad de México y sean ubica-
das en donde convenga a las necesidades de desarrollo.
En efecto Gobiernos pasados siguiendo el criterio de la
desconcentración parcial de las Secretarías de Estado,-
estableciendo en cada Entidad Federativa, una Represen_
tación Federal, correspondientes a cada una de esas Se-

cretarías de Estado, con lo anterior se dió el primer paso en el proceso de Desconcentración de la Administración Pública Federal; es de hacer notar que dichas representaciones federales se han encontrado limitadas en sus atribuciones.

La experiencia histórica muestra que los esfuerzos para lograr la desconcentración de actividades económicas se caracterizan por ser acciones no integradas y discontinuadas. Si bién los efectos que puedan causar estas medidas sólo podrán manifestarse en el mediano plazo, es evidente que una acción integral congruente, continua y progresiva, logrará mejores efectos.

En este sentido, una estrategia de desconcentración territorial deberá referirse al mediano plazo y al marco de la estrategia global de desarrollo socioeconómico, y orientarse a cambiar sustancialmente la tendencia concentradora, al sentar las bases y estímulos para que -- otras regiones y ciudades del país tengan también la posibilidad de un desarrollo acelerado, pero con un mayor grado de regulación que las existentes; creando así las condiciones para un esquema territorial con otras alternativas, para la localización de actividades en el pro-

pio proceso de nuestro futuro desarrollo.

La desconcentración territorial de la administración pública federal, tiene incidencia parcial en este proceso, pero juega un papel fundamental que deberá complementarse con medidas y acciones de los sectores privado y social.

b).-LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA DE LAS AUTORIDADES AGRARIAS.

A N T E C E D E N T E S

Los organismos administrativos encargados de la aplicación de las leyes agrarias desde su creación han revestido características peculiares, por ello es importante hacer un análisis somero de la evolución que ha tenido la estructura administrativa agraria.

El movimiento revolucionario de 1910 fué impulsado por los campesinos, este hecho se reflejó durante el movimiento revolucionario a través de los múltiples planes, proclamas o proyectos de leyes revolucionarias, que expresaban la necesidad de que se les hiciera justicia, entre ellos destaca el Plan de Ayala, expedido por la

corriente zapatista el 28 de noviembre de 1911, en uno de cuyos puntos se clamaba por lograr tribunales agrarios especiales que conocieran y resolvieran los problemas de los campesinos.

La demanda agrarista, poco a poco se fué concretando en la realidad; así, la Ley del 6 de enero de 1915, expedida por el grupo constitucionalista, fué el primer ordenamiento revolucionario que tuvo plena vigencia como -- Ley y es además, el punto de arranque de la legislación agraria del país.

Esta ley contiene una innovación en cuanto a la estructura de los órganos encargados de atender y resolver el problema agrario, pues lo substraer de las autoridades judiciales ordinarias y le otorga competencia al Ejecutivo Federal, así en su artículo 4o. estableció que para los efectos de esa Ley y las demás Leyes Agrarias -- que se expidieran crea una Comisión Nacional Agraria -- que presidiría el secretario de Fomento; una Comisión Local Agraria compuesta de 5 personas en cada Estado o Territorio de la República y Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten, integrados por -- tres personas dependientes de la Comisión Local Agraria.

Asimismo en sus artículos 6, 7 y 8 faculta a los Gobernadores de los Estados y Territorio del D.F., incluso el jefe militar correspondiente para intervenir, conocer y resolver sobre las solicitudes de tierras de los campesinos.

Es notable la adecuación de esta ley a la realidad del país; la estructura administrativa que para la aplicación de las leyes agrarias establece, parte de la autoridad suprema, el Presidente de la República o encargado del Poder Ejecutivo, hasta individualizar una autoridad agraria en cada poblado, como lo eran los Comités Particulares Ejecutivos en la concepción de esta Ley.

Esta organización administrativa de la magistratura agraria subsistió con los cambios que la realidad o el desarrollo del país iba obligado a realizar, pero lo que debe recalcar, es que en la legislación en materia agraria, desde su origen, se tuvo conciencia plena de que para lograr su funcionamiento adecuado y eficaz de las autoridades agraria era necesario o indispensable que actuaran desconcentradamente.

Al expedirse la Constitución en 1917, su artículo 27, -

en el cual se trata el problema agrario, ratificó esta estructura agraria al prescribir que la Ley del 6 de enero de 1915 continuaría en vigor con el carácter de Ley Constitucional.

En el acuerdo presidencial del 9 de diciembre de 1924, se indica como debe integrarse la Comisión Nacional -- Agraria; en su artículo 2 se le faculta para que nombre un Ingeniero Delegado para cada uno de los Estados y Territorios de la República así como el personal necesario para el mejor desempeño de sus labores, con lo cual a partir de entonces en cada Entidad Federativa -- hubo los siguientes órganos agrarios desconcentrados: -- Los Comités Particulares Ejecutivos, la Comisión Local Agraria y el Delegado de la Comisión Nacional Agraria.

En el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Agraria del 26 de febrero de 1926, en sus artículos 5 y 91 a 107 se alude a las Delegaciones de esta Comisión en los Estados.

La Ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas de 1927 es la primera de tal rango, en la que se reconoce la existencia y las atribuciones de las Delegacion

nes en referencia.

En la reforma hecha al artículo 27 Constitucional del - 30 de diciembre de 1933, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934, en la fracción XI señala que para los efectos en las disposiciones contenidas en este precepto se crean una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución, un Cuerpo Consultivo Agrario y una Comisión Agraria Mixta en cada Estado, territorio y Distrito Federal.

En esta reforma, tanto a los Comités particulares ejecutivos como a los comisariados ejidales ya se les considera fundamentalmente como órganos de representación de núcleos de población.

En acatamiento al nuevo contenido del artículo 27 Constitucional, por decreto presidencial del 15 de enero de 1934, publicado en el Diario Oficial Federal el 17 de enero de 1934, se crea el Departamento Agrario y se establecen sus atribuciones.

En forma concomitante, en el mismo año se expide una --

nueva Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demas Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, en cuyo artículo 20 se establecen las atribuciones y la integración del Departamento Agrario, en los que se alude de manera expresa a las Delegaciones Agrarias en los Estados y a las Comisiones Agrarias -- Mixtas.

En el Código Agrario del 26 de junio de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de 1934, se regula con cierta amplitud las atribuciones de las Delegaciones Agrarias y de las Comisiones Agrarias Mixtas, disposiciones reiteradas en los Códigos Agrarios de 1940 y 1942 y en la Ley Federal de Reforma Agraria vigente.

Mención especial debe hacerse de las Jefaturas de Zonas Ejidales, ahora denominadas Promotorias Agrarias, como importante elemento desconcentrador de las justicia agraria, pues con ellas se trata de llevar a las autoridades al campo, lo más cerca posible de los campesinos y en algunos casos, hasta el lugar mismo donde se generan los problemas agrarios.

Otro paso importante de desconcentración de la Administración de la justicia agraria fué la creación de la -- Procuraduría de Asuntos Agrarios, mediante acuerdo presidencial del 1o. de julio de 1953, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de agosto de 1953, -- que prescribía que se designaran procuradores tanto en las oficinas centrales como en las foráneas del Departamento Agrario con el fin de asesorar gratuitamente a -- los campesinos; en el reglamento de esta Procuraduría -- del 22 de julio de 1954, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1954, se estableció la existencia de Procuradurías en cada una de las Delegaciones Agrarias.

Con posterioridad, al crearse las Salas Regionales del Cuerpo Consultivo Agrario, se establecieron ante ellas, mediante Acuerdo del 4 de septiembre de 1978, las representaciones de las diversas direcciones, con el objeto de hacer más expedita la tramitación de los expedientes al evitar el envío y devolución de los mismos de la Ciudad de México; por Acuerdo del 14 de marzo desaparecieron estas representaciones.

LA DESCONCENTRACION ACTUAL DE LAS AUTORIDADES AGRARIAS.

En el Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988, una de sus orientaciones básicas es evitar la concentración de las decisiones y los recursos, y promover un desarrollo más equilibrado, justo y equitativo en todo el país, y para realizarla propone la descentralización de la Administración Pública Federal.

Con esa finalidad, el Presidente de la República, el 12 de junio de 1984, expidió un Decreto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 1984, para que las Dependencias y Entidades de ese sector público procedieran a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa.

Para lograr este proceso revisarían sus atribuciones, funciones y programas determinando las acciones a realizar a mediano y corto plazo así como los mecanismos y modalidades específicas de acuerdo a las características de su materia, además contemplada la descentralización de la operación y funciones tanto de personal como de recursos presupuestales, en coordinación con los Go-

biernos de los Estados y de los Municipios, reubicación territorial y la delegación de facultades, en la realización de estas medidas se previó la participación de los trabajadores así como la preservación de los derechos adquiridos por ellos.

Como complemento de lo anterior, con el objeto de facilitar la relación de los ciudadanos con la administración pública mediante la simplificación de trámites y procedimientos para reactivar, fomentar e impulsar la actividad económica y social del país, alcanzar grados razonables de productividad y eficiencia en la gestión pública y atenuar uno de los factores que propician con tados inconvenientes al interés público, el Presidente de la República por Decreto del 7 de Agosto de 1984, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 1984, determinó que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal identificaran, jerarquizaran, prepararan y realizaran las acciones concretas y específicas tendientes a la simplificación administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realicen ante ellos.

Con base en las anteriores directrices, las autoridades agrarias emprendieron un programa de descentralización.

Así el 26 de agosto de 1985, publicado el 27 de agosto de 1985, se expidió el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, en cuya estructura se habla de órganos desconcentrados y Delegaciones; para la mejor atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia podrá contar con los órganos administrativos desconcentrados que sean necesarios, que tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Este reglamento se refiere de manera expresa como órganos desconcentrados al Instituto de Capacitación Agraria para impartir capacitación campesina e institucional en materia de organización y desarrollo agrario; al Programa Nacional de Empleo Rural, de efímera existencia y a las Delegaciones Agrarias

A su vez el Secretario de la Reforma Agraria ha emitido múltiples acuerdos, en los que descentraliza diversas -

funciones de la Secretaría, contando entre ellos, los siguientes:

Por acuerdo del 11 de diciembre de 1985, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 16 siguiente, se desconcentraron a las Delegaciones Agrarias las funciones operativas de las Direcciones Generales de Organización Agraria de Desarrollo Agrario y de Promoción Agraria adscritas a la Subsecretaría de Organización y Desarrollo Agrario, así como las funciones del Instituto de Capacitación Agraria.

Por acuerdo del 26 de agosto de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de septiembre del mismo año, se crearon las Coordinaciones Regionales de Revisión y Dictamen de Asuntos Agrarios, con residencia en las mismas sedes de las Consultorías Regionales del Cuerpo Consultivo Agrario; se les delegaron las facultades para atender en el territorio de su adscripción, los asuntos asignados de origen a las Direcciones Generales de Tenencia de la Tierra y de Procedimientos Agrarios. Estas coordinaciones desaparecieron al finalizar 1988.

Por acuerdo del 9 de octubre de 1986, publicado en el -
Diario Oficial de la Federación el 14 de octubre si----
guiente, se modificó la estructura orgánica de las Delg
gaciones Agrarias, y al respecto, es interesante mencion
nar la alusión que se hace a las Promotorías Agrarias y
a la Subdelegación de Bienes Comunales.

Por acuerdo del 11 de diciembre de 1986, publicado en -
el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre -
de 1986, se delegan en los Jefes de las Unidades de - -
Asuntos Jurídicos de las Delegaciones Agrarias diversas
funciones de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Especial referencia debe hacerse al acuerdo del 12 de -
diciembre de 1986, publicado en el Diario Oficial de la
Federación el 8 de enero de 1987, por el cual se constit
tuyen las Unidades Regionales de la Contraloría Interna
de la Secretaría de la Reforma Agraria, en las cuales_
se delegan diversas facultades de la Contraloría Inter-
na, con residencia en las mismas sedes de las Consulto-
rías Regionales del Cuerpo Consultivo Agrario.

Resulta interesante referirse al convenio celebrado en-
tre el Secretario de la Reforma Agraria y el Gobernador

del Estado de Oaxaca por el cual se conviene la creación de 7 Subdelegaciones Especiales en el Estado de Oaxaca dada la peculiaridad del problema agrario, en especial los conflictos de límites de esta Entidad Federativa.

Por acuerdo del 13 de abril de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 1987, el cual se delegan diversas facultades de la Dirección General de Procuración Social Agraria en las Procuradurías adscritas a las Delegaciones Agrarias.

Por acuerdo emitido y publicado en las mismas fechas que el anterior diversas Direcciones Generales delegan facultades en especial las relativas al Registro Agrario Nacional en las Unidades correspondientes adscritas a las Delegaciones Agrarias.

DESCONCENTRACION DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

El Cuerpo Consultivo Agrario surge como un órgano autónomo en la reforma hecha al artículo 27 Constitucional el 30 de diciembre de 1933, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1934, que fun-

cionó en la capital de la República, y que dada sus funciones de Cuerpo Colegiado revisor de consulta y opinión, se consideraba innecesaria e impráctica su desconcentración.

En 1978 este Cuerpo Colegiado aunque seguía constituido por cinco Consejeros Agrarios Titulares, y un número variable de Supernumerarios dada la carga de trabajo que tenía que desahogar poco a poco se fué incrementando su número con Consejeros Auxiliares Supernumerarios, hasta llegar a ser 32 Consejeros Agrarios, pero dada la creciente complejidad de los problemas agrarios y las demandas de los núcleos de campesinos nos hizo necesaria su desconcentración, la cual se hizo administrativamente y sobre la marcha pues no existe acuerdo o disposición legal que le sirviera de apoyo.

En sesión del 2 de octubre de 1978 el Pleno de este - - Cuerpo Colegiado aprobó los lineamientos generales para el funcionamiento de las Salas Regionales y Consultorías Estatales, esto es solo se refiere a la forma y al contenido de sus actividades, pero no explica ni mucho menos funda y motiva las razones de la desconcentración.

En esa época se dividió el país en 8 regiones y en cada una de ellas se estableció una Consultoría Regional.

Esa estructura de hecho fué reconocida y adoptada en el Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario expedido por - el Presidente de la República el 28 de agosto de 1980, - publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de septiembre siguiente, y en la cual se reconoce la existencia de las Consultorías Regionales o Estatales integradas por Consejeros Supernumerarios y se regulan sus atribuciones y forma de integración, esto constituye un gran avance, y puede considerarse que esta medida ha dado firmeza a esta actividad desconcentradora además de que ha habido efectividad en la actividad de este Cuerpo Colegiado.

Por acuerdo interior del 11 de abril de 1983, el Secretario de la Reforma Agraria y Presidente del Cuerpo Consultivo Agrario, reestructuró ese Cuerpo Colegiado y estableció las sedes y competencia territorial de las Consultorías Regionales y Estatales.

Al concluir el año de 1988 existían 11 Consultorías Regionales y Estatales con residencia en los siguientes -

lugares:

- | | |
|------------------------|---------------------|
| 1.-Campeche | 2.-Distrito Federal |
| 3.-Gómez Palacio | 4.-Guadalajara |
| 5.-Hermosillo | 6.-Irapuato * |
| 7.-Jalapa | 8.-Morelia * |
| 9.-Oaxaca * | 10.-San Luis Potosí |
| 11.-Tuxtla Gutiérrez * | |

*Estas Consultorías sólo tienen jurisdicción en los lugares donde se ubican dichas ciudades.

c).-LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA COMO FACTOR ESENCIAL DE LA JUSTICIA AGRARIA.

Lo expuesto con antelación demuestra que las autoridades agrarias han estado en permanente transformación desde 1915; además, la naturaleza misma del problema -- agrario, presente en el campo de todo el país, constituye una demanda social permanente de los campesinos, lo que hizo necesaria y ha obligado a crear una estructura administrativa desconcentrada, tal como lo previó el -- Legislador de 1915 y que con los cambios que la evolución ha impuesto, aún prevalece.

Resulta pertinente hacer un análisis de la política de desconcentración seguida por la Secretaría de la Reforma Agraria, y hacer un examen somero de los principales órganos agrarios que se han desconcentrado, para -- despues hacer una evaluación sobre sus ventajas y sus limitaciones.

Dentro de los lineamientos de desconcentración que existen en el modelo de la actual Ley Federal de Reforma -- Agraria, están dos posibilidades de implementación. En ambos, las oficinas centrales conservan las siguientes atribuciones.

1.-Facultad de decisión política, de planeación de programación, de reglamentación, de revisión y de revocación.

2.-Facultad de determinar los órganos desconcentrados.

3.-Facultad de mando para ordenar al órgano desconcentrado, actos jurídicos y materiales.

4.-Facultad disciplinaria para imponer sanciones por no cumplir obligaciones y decisiones del órgano central.

5.-Facultad para resolver conflictos entre órganos desconcentrados. (21)

(21) Lemus García Raúl, Ley Federal de Reforma Agraria comentada. Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1981. - Págs. 28-33

Los órganos desconcentrados tienen facultad de decisión limitada a la aplicación en los casos concretos de las normas establecidas a nivel nacional por el órgano central.

El primer modelo de desconcentración de la Secretaría - de la Reforma Agraria, significa básicamente apoyar y - perfeccionar el actual proceso de desconcentración que tiene la Secretaría, fortalecer principalmente a las Delegaciones Agrarias y proporcionarle los elementos operativos necesarios para el cabal cumplimiento de sus -- funciones.

El segundo modelo, propone que las Direcciones. Genera-- les, en especial las dependientes de las Subsecretarías de Asuntos Agrarias, tengan representación, bien sea en las sedes de las Consultorías o en cada una de las Delegaciones Agrarias, con facultades limitadas de decisión.

En este sentido ha habido indefinición . e inconsisten-- cia y decisiones variables en la práctica, primero se - determinó que tales representaciones estuvieran ante -- las Consultorías Regionales o Estatales, despues se - - adoptó un sistema de módulos ante las Delegaciones Agra rias que de hecho no operaron, posteriormente se crea--

ron las Coordinaciones Regionales de Revisión y Dictamen, las que sólo operaron dos años y desaparecieron.

Al respecto debe señalarse que sería conveniente que la Secretaría adoptara una decisión de fondo al respecto, pues por una parte por disposición legal, dentro de los principales procedimientos agrarios de tierras, se prevee la fase procesal en que las oficinas centrales de la Secretaría de la Reforma Agraria, a través de la Subsecretaría o Direcciones correspondientes deben revisar y opinar en los expedientes agrarios; cumplir con esta disposición, obliga a que los expedientes se envíen a la Ciudad de México y vuelvan otra vez a la Consultoría Agraria, situación que va en contra del espíritu de la descentralización y de la simplificación administrativa; por tanto o bien se instrumente un mecanismo administrativo para que en cada Estado se cumpla con ese requisito procesal mediante una representación, o de plano se suprima a través de la reforma legal correspondiente.

d).- LOS ORGANOS AGRARIOS DESCONCENTRADOS

Resulta pertinente referirse de manera precisa a los principales órganos agrarios que operan desconcentrada-

mente.

1).-LAS DELEGACIONES AGRARIAS

En primer término están las Delegaciones Agrarias, uno de los órganos desconcentrados más antiguos que existen, pues al analizar los antecedentes se expuso que la Comisión Nacional Agraria en 1923 creó sus Delegaciones de los Estados.

Por disposición legal, en cada Entidad Federativa habrá por lo menos una Delegación, para el desahogo de los asuntos que tiene encomendados la Secretaría, habrá dos Subdelegados y el personal necesario para el cumplimiento de sus funciones.

Los Delegados serán nombrados y removidos por el Presidente de la República y deberán ser profesionistas titulados con experiencia agraria, y reconocida honorabilidad, no poseer predios rústicos cuya extensión exceda la de las propiedades inafectables y no desempeñar cargo de elección popular, (Artículo 7 de la Ley).

Entre las principales atribuciones que la Ley otorga a

los Delegados Agrarios (Artículo 13) están los de representar en el territorio de su jurisdicción a la Secretaría de la Reforma Agraria en los asuntos de su competencia; tratar con el Ejecutivo local los problemas agrarios de la competencia de éste; presidir las Comisiones Agrarias Mixtas; velar por la exacta ejecución de las resoluciones presidenciales; intervenir en la elección y sustitución de las autoridades ejidales y comunales; intervenir en las controversias que se susciten en los ejidos y comunidades; informar periódica y regularmente a la Secretaría de la Reforma Agraria de los asuntos en trámite; realizar los estudios y las promociones de organización de los campesinos y de la producción agropecuaria regional o de unidades ejidales y comunales que les encomiende la Secretaría de la Reforma Agraria, en coordinación con otras Dependencias federales y locales; intervenir en los asuntos correspondientes a la organización y al control técnico y financiero de la producción ejidal en los términos de la Ley, así como todas las demás de la propia Ley, otras Leyes y Reglamentos - le atribuyan.

De la anterior reenumeración se desprende que las facul-

tades y atribuciones de los Delegados Agrarios son amplisimas, esto aunado al hecho de que la atención de -- los problemas agrarios requieren de investigaciones, -- trabajos técnicos e informaciones que deben recabarse - en el campo mismo, todo lo anterior hace necesario e in dispensable una división del trabajo y la Delegación de facultades, para lo cual se debe contar con una estructura administrativa interna que permita y facilite realizar todas las actividades, ello se logra con las Subdelegaciones de Asuntos Agrarios y la de Organización y Desarrollo Agrario y por excepción, en algunos casos co mo en Oaxaca, la de Bienes Comunales, en la que hay una división del trabajo y delegación de facultades por materia.

Pero como es necesario atender los asuntos agrarios lo más cerca posible de donde se originen o en el lugar -- mismo donde estos se susciten, se requiere una descon-- centración de personal desde el punto de vista territorial, para abarcar todo el territorio en que ejerce su competencia.

Para responder a esta necesidad se crearon originalmente las Jefaturas de Zona Ejidal para labores de organi-

zación principalmente; despues, se les cambio la denomi-
nación por la de Promotorías Agrarias, se les ampliaron
sus atribuciones y se ubicaron en regiones, municipios_
o poblaciones estratégicos con el objeto de abarcar to-
da la circunscrición territorial en que ejerce su com-
petencia la Delegación Agraria, que en la mayoría de --
los casos, corresponde a una entidad federativa.

En estas Promotorías se han ubicado a una gran cantidad
de personal de la Secretaría, como éstas atienden a un
promedio de 40 núcleos agrarios y tomando en cuenta las
precarias vías de comunicación en el medio rural, lo --
que dificulta su labor; no obstante su importancia y --
trascendencia, aún no se crea el número de promotorías,
ni mucho menos se les ha dotado con los recursos sufi-
cientes para atender a las demandas de los ejidos y co-
munidades en toda la complejidad de su problema, por lo
que es importante para regularizar y perfeccionar la po-
lítica desconcentradora, poner atención y fortalecer ég-
tos órganos que representan el primer nivel administra-
tivo de atención general y permanente de los problemas_
agrarios, y que entre otras ventajas evita el peregrin-
ar y los gastos a los campesinos, con viajes a la capi-
tal de los Estados o de la República.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Es importante resaltar que la Secretaría de la Reforma Agraria para fortalecer su acción desconcentradora como también para vigorizar las Delegaciones Agrarias, modificó la estructura orgánica de las mismas mediante - - acuerdo del 9 de octubre de 1986 con el objeto de dotar las de una organización que les permita responder con - mayor eficiencia a las funciones, servicios y facultades a desarrollar, a través de una adecuada división del trabajo, para lograr una mayor actividad en su actuación, y la mejor realización de los programas de la Secretaría de la Reforma Agraria.

La estructura orgánica actual de las Delegaciones Agrarias es la siguiente:

1.- DELEGADO

Comité de Programación, Presupuestación y evaluación.

Unidad de Asuntos Jurídicos.

Unidad de Programación e Información.

Unidad de Servicios Administrativos

Unidad de Registro Agrario Nacional

2.- SUBDELEGACION DE ASUNTOS AGRARIOS

3.- SUBDELEGACION DE ORGANIZACION Y DESARROLLO AGRARIO

- 4.- SUBDELEGACION ESPECIAL DE BIENES COMUNALES, EN SU CASO.
- 5.- PROCURADURIA SOCIAL AGRARIA
- 6.- INSTITUTO ESTATAL DE CAPACITACION AGRARIA
- 7.- PROMOTORIAS AGRARIAS

2).- LA COMISION AGRARIA MIXTA

La Comisión Agraria Mixta, es un órgano agrario de carácter local, pues funciona en cada Estado y en el Distrito Federal, cuya existencia está prevista en el inciso c) de la Fracción XI del Artículo 27 Constitucional y, como su nombre lo indica, es un órgano mixto integrado por representantes de la Federación, de los Gobiernos locales y de los campesinos.

Originalmente fué un órgano desconcentrado de la Comisión Nacional Agraria, pero al reformarse el artículo 27 Constitucional ya tuvo el carácter actual que ahora tiene.

Dadas las atribuciones actuales de las Comisiones Agrarias Mixtas más que ser desconcentrada, requiere contar con los elementos necesarios para que sus notificacio-

nes, investigaciones y actuaciones en general que deba realizar en el campo, se hagan oportunamente, con precisión y eficacia, para lo cual además de personal calificado y los recursos presupuestarios podría contemplarse la posibilidad de utilizar la estructura de la Delegación Agraria.

La Comisión Agraria Mixta debe tener un futuro importante en la Administración de la Justicia Agraria, pues -- existe la tendencia de darle cada vez mayores atribuciones, y sobre todo de reconocerle el carácter de Autoridad Agraria, además de la posibilidad de la transformación en órgano jurisdiccional.

3).-EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

Otro de los órganos agrarios cuya desconcentración ha sido práctico y eficaz lo es el Cuerpo Consultivo Agrario.

Si bien su desconcentración se inició de hecho de manera administrativa, los resultados positivos de esta medida, hizo necesaria la expedición del Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario, el primero, no obstante la

larga existencia que tenía ya este Cuerpo Colegiado, or
denamiento en el cual se reconoció y reglamentó su des-
concentración.

En el Artículo 3 del mismo prescribe que este Cuerpo Co
legiado se integrará por 5 Consejeros Titulares y con -
el número de supernumerarios que a juicio del Ejecutivo
Federal sea necesario; dos de los mismos Titulares ac-
tuarán como representantes de los campesinos y la misma
proporción se observará en la integración de las Consul-
torías Regionales o Estatales.

En el Artículo 7 se indica que los Consejeros Supernu
merarios integrarán las Consultorías Estatales o Regiona-
les, y suplirán en sus ausencias temporales a los Titu-
lares.

En el Artículo 8 se establece que el Cuerpo Consultivo_
Agrario funcionará en Pleno y en Consultorías Regiona--
les o Estatales; las Consultorías Regionales tendrán --
competencia territorial en dos o más Entidades Federati-
vas y podrán ser unitarias o Colegiadas, las Estatales_
tendrán competencia territorial en una Entidad Federati-
va o en parte de ella y podrán ser unitarias o colegia-

das; estarán obligadas a celebrar por lo menos una sesión ordinaria a la semana, y podrán celebrar sesiones extraordinarias cuando se requiera.

Las atribuciones de las Consultorías Regionales o Estatales señaladas en el Artículo 16 son: formular los proyectos de dictamen, de opinión o de autorización que serán sometidas para su aprobación al pleno del Cuerpo Consultivo.

Celebrar sesiones y tomar acuerdos; observar y cumplir las normas e instrucciones del Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario; proveer a la debida integración de los expedientes que lo requieran, así como las demás que les confieren los ordenamientos aplicables el Pleno o el Presidente del Cuerpo Consultivo Agrario. (Artículo 16).

El turno de los asuntos a los Consejeros será en forma equitativa atendiendo a su complejidad y conexidad; el orden del día de los asuntos a discutir será aprobado previamente por los Consejeros, según lo prescribe el Artículo 17.

Las Consultorías Estatales o Regionales estarán a cargo de un Presidente que durará un año en su encargo y podrá ser confirmado (Artículo 18); entre sus atribuciones está la de presidir las sesiones y dirigir los debates, atender y autorizar la correspondencia, tomar las medidas que requiera el expedito y eficaz funcionamiento de la consultoría y en fin realizar todas las actividades administrativas tendientes al mejor funcionamiento de la misma. (Artículo 19).

Contarán estas Consultorías con Secretarios de Sesiones y Acuerdos que serán los encargados de dar fé del sentido de la votación y de las determinaciones que se acuerden, desahogar los asuntos acordados, ejecutar las instrucciones del Presidente y llevar el archivo de la Consultoría. (Artículos 20 y 21).

Resulta pertinente señalar que las principales atribuciones que tiene el Cuerpo Consultivo Agrario se refieren a problemas de redistribución y regularización de tierras, y como este problema ha decrecido por la propia acción agraria del Estado, y por falta de tierras afectables, resultaría conveniente reestructurar y reorientar la actividad del Cuerpo Consultivo Agrario, pa

ra que sus funciones y su actividad esten acordes con - la evolución del problema agrario y con las nuevas necesidades que en materia de justicia van planteando los - campesinos.

La Reforma hecha a la Ley Federal de Reforma Agraria en el año de 1984 se avanzó un poco en este sentido, pues le dió a ese Cuerpo Colegiado el carácter de autoridad agraria, superando el criterio tradicional de considerarlo un órgano de consulta y opinión y se le facultó para resolver los recursos de inconformidad que las partes interpongan contra las resoluciones de privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones que dicten las Comisiones Agrarias Mixtas.

Esta reforma abrió la posibilidad de que todos los problemas agrarios en que existen disputas o conflictos, los conozca y resuelva el Cuerpo Consultivo Agrario, como un órgano de carácter jurisdiccional ya que ello permitiría impartir una justicia agraria más expedita y honesta en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, cumpliendo de esta manera con la disposición constitucional contenida en la Fracción XIX del Artículo 27.

4).-LIMITES Y RESTRICCIONES DE LA DESCONCENTRACION

La desconcentración de las autoridades agrarias es un medio muy importante para agilizar la administración de la justicia y dar un mejor tratamiento y solución a los problemas agrarios. No obstante la gran actividad desconcentradora desplegada recientemente en esta materia por el Gobierno Federal, la misma se ha visto limitada en sus efectos prácticos por diversos factores, principalmente de carácter presupuesta; la preservación de los derechos de los trabajadores; la estructura legal y la imprecisión de atribuciones, así como el desconocimiento del mecanismo de la desconcentración.

El principal factor limitante de la desconcentración se da en el aspecto económico, derivado en primer término de la crisis por la que atraviesa el país; lo que se ha reflejado en el presupuesto de la Secretaría, y ha dado lugar que las oficinas desconcentradas carezcan de recursos, de personal y elementos materiales para cumplir sus funciones, lo que necesariamente se refleja en su actividad y sobre todo en su eficacia.

Se debe distinguir y evitar que bajo el pretexto de la desconcentración se establezcan nuevas estructuras administrativas, las que además de aumentar innecesariamente el aparato administrativo, complican la tramitación y la atención de los asuntos, además de que incrementarían las necesidades presupuestales; en cambio la desconcentración tiende a lograr objetivos opuestos, - esto es, a reestructurar y sistematizar la organización centralizada del Estado, lograr una administración más racional y consecuentemente lograr el aprovechamiento óptimo del presupuesto asignado a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Para obtener un mejor aprovechamiento del presupuesto es necesario que la labor desconcentradora tenga coherencia, se haga conforme a un plan determinado y con lineamientos generales precisos, para evitar la dispersión y repetición de funciones, porque se ha observado que tanto en oficinas centrales como en los Estados -- hay personal operativo principalmente destinado a las mismas funciones, con lo que se da una duplicidad que es necesario evitar.

Lo anterior hace indispensable que las oficinas centra

les reduzcan su estructura administrativa, ya que en -- ellas sólo debe haber el personal de las dependencias - superiores y oficinas coordinadoras de las oficinas des concentradas para que haya unidad de acción y de crite- rios, para que los recursos ahorrados se trasladen a -- las oficinas desconcentradas lo que permitiría una uti- lización más racional y benéfica de los recursos econó- micos.

El funcionamiento de las oficinas desconcentradas se ha restringido por el hecho de que los trabajadores de la Secretaría han adquirido una serie de derechos, que las autoridades están obligados a respetar, pero que difi- culta y casi imposibilita la movilización y traslado in mediato y oportuno de las oficinas centrales a los luga- res en donde se requiere personal lo que obliga a las - oficinas desconcentradas a contratar nuevos empleados, - lo que es difícil por la situación económica ya señala- da, o a limitar su número, en detrimento de su eficacia.

Para evitar el aumento en el número de trabajadores, en beneficio del presupuesto, puede recurrirse a la reac- sión de los contratos, retiros voluntarios o jubilacio- nes, medios que además de onerosos tienen la desventaja

de desaprovechar la experiencia de esos trabajadores, que por el tiempo que han laborado y por su preparación serían las gentes idóneas para integrarlas y en algunos casos asumir la Dirección de las oficinas desconcentradas.

Para salvar este obstáculo, la Secretaría debe buscar - alicientes y mecanismos para que sin perjuicio de los - derechos de los trabajadores y sin carga excesiva al -- presupuesto, pueda redistribuir su personal en todo el territorio nacional.

Una limitación más que ha impedido que la desconcentración alcance los objetivos deseados es porque desde el punto de vista legal, no están precisadas sus atribuciones, ya que en la mayoría de los casos no es suficiente la simple determinación administrativa para que éstos - funcionen eficazmente, sino que es necesario regular su actividad a través de reglamentos e incluso por disposición de la Ley y es notorio que los ordenamientos que - rigen las cuestiones agrarias contienen imprecisiones, - ambigüedades y lagunas.

En efecto, la estructura legal y administrativa, al me-

nos en el ámbito agrario, estuvo concebida en su origen con ánimo centralista; en vía de ejemplo se puede señalar la determinación de la Ley Federal de Reforma Agraria, que los procedimientos dotatorios una vez que interviene la Delegación Agraria, ordena que las oficinas centrales de la Secretaría a través de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios o de Direcciones deben revisar y emitir opiniones en estos expedientes, esto trae como consecuencia que el expediente de la Delegación Agraria se turne a la Ciudad de México y luego se devuelve a la Consultoría Agraria Estatal o Regional correspondiente por lo que el expediente tiene que ir a la Ciudad de México volver a la sede la Consultoría y regresar a la Ciudad de México otra vez para su trámite final de resolución.

Esta disposición ilustra claramente como la estructura legal actual dificulta la desconcentración y la simplificación de los procedimientos.

Por lo anterior, resulta urgente que las autoridades agrarias, tomando como base la experiencia producto de su labor desconcentradora, revise su estructura legal,

la actualice y la ponga en consecuencia con los requerimientos actuales del problema agrario.

Otro factor que ha frenado la desconcentración es el hecho poco perceptible pero real de que de los beneficiarios, esto es los campesinos, desconocen el mecanismo de la desconcentración, pues ignoran la existencia, o no la aprovechan cabalmente por desconocer el mecanismo de su funcionamiento y sus atribuciones. Si lo anterior es negativo, más grave es el hecho de que las propias autoridades estatales y federales ignoran o desdeñan a los órganos desconcentrados, lo que ocasionan trámites lentos, tortuosos e innecesarios.

Lo anterior obliga a emprender una labor de difusión y concientización entre los campesinos y entre las autoridades, establecer mecanismos de coordinación de sus actividades.

Como corolario de la exposición anterior se concluye -- que el hecho de enfrentarnos a la acumulación de un serie de problemas sociales que han sido originados por la lucha por la tierra, y que han sido canalizados para su solución mediante la práctica de una determinada es-

estructura administrativa denota una acción ejecutiva - - sui-generis circunscrita por múltiples factores limitantes.

Factores como la orientación política de reparto agrario, de posesión uso social de la tierra, que adolece - de capitalización y organización para la producción, -- frente al choque antagónico tradicional de los estratos campesinos, nos sitúa en una perspectiva en conflicto - dinámico, creciente y constante.

Pienso que la desconcentración a nivel regional, en el terreno mismo en donde se encuentran los problemas, es un paso de gran trascendencia con el cual se habrá de - culminar el esfuerzo que se ha realizado en la atención de la problemática del campo.

Sin duda alguna, la desconcentración administrativa es una de las mejores respuestas a los reclamos de justicia agraria de los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios para terminar con todos los añejos vicios y moldes caducos que la misma dinámica del - desarrollo de nuestro campo demanda como imperativo de enriquecimiento.

La adaptación de la Secretaría de la Reforma Agraria a la realidad para finalizar el proceso de afectación y reparto agrario ha desembocado en la actual estructura administrativa. Esta debe cambiar necesariamente y -- aún cuando no termina todavía el proceso de afectación y reparto, se debe pasar a una estructura que se dedique, por un lado ya no nada más al mantenimiento de la vigencia de los derechos agrarios, sino poner énfasis en la organización, social, política y económica, con el fin de aumentar la producción y elevar el nivel de vida rural.

CAPITULO QUINTO

LA PROBLEMATICA DE LA JUSTICIA AGRARIA

a).- LA REFORMA AGRARIA MEXICANA.

Durante la segunda década del presente siglo, México se vió sacudido por un profundo movimiento social, el cual removió sus injustos cimientos y sentó las bases para transformar a la somnolienta y atrasada sociedad mexicana, impregnándola de un espíritu de amplias reivindicaciones populares.

La distribución de la tierra en esa época presentaba un panorama desolador debido a que un pequeño grupo poseía la mayor parte de ella, en tanto la mayoría del campesinado o no era propietario o sólo disponía de una cantidad insuficiente.

Esta situación se produjo como resultado del acaparamiento de las propiedades del clero en 1856 y por la acción de las compañías deslindadoras. Al amparo de la Ley, estas últimas despojaron sistemáticamente de sus propiedades tanto a pequeños propietarios como a comunidades y núcleos indígenas.

En la fisonomía del país era típico el latifundio. La explotación agropecuaria en grandes haciendas suponía - además de una economía cerrada, con intercambios muy ex porádicos, una explotación humana en donde el peón oca-sillado, inmovilizado por las deudas de las tiendas de raya, vivía en condiciones infrahumanas.

La lucha entablada por la base popular, por la alianza_ de los sectores campesinos, los núcleos obreros y las - capas medias ilustradas y progresistas de las ciudades_ pero fundamentalmente por los peones expoliados y humi-llados de las viejas haciendas mexicanas constituye una gesta formidable.

La preocupación por el sistema de tenencia de la tierra data del siglo anterior, ya el patricio liberal Poncia-no Arriaga proponía en el Congreso Constituyente de - - 1856 la expedición de una Ley Agraria, pues percibía, - desde entonces que era en el campo mexicano donde se en contraban las causas más profundas de malestar social.

Andrés Molina Enríquez, los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, en unión de Juan y Manuel Sarabia, Anto--nio I. Villarreal y Librado Rivera, recogen esas inquieta

tudes agrariatas en su programa del Partido Liberal. Las mismas preocupaciones eran compartidas también por Antonio Díaz Soto y Gama, Luis Cabrera y Francisco J. Mújica.

Esta vigorosa y humanista corriente doctrinaria desemboca, durante la etapa de la lucha armada, en la elaboración del Plan de Aysla, expedido por Emiliano Zapata, - Caudillo del Sur y Héroe de la Reforma Agraria.

El Plan de Guadalupe y el de Veracruz despues consigna la plataforma que en esa materia presentaba Venustiano Carranza. La Ley Agraria del 24 de mayo de 1915 expedida por Francisco Villa, en León, Gto., Plasma las reivindicaciones agrarias de los hombres del norte.

Mención especial merece, por último, la Ley del 6 de enero de 1915, formulada por Luis Cabrera y que viene a ser el antecedente inmediato de nuestro Artículo 27 Constitucional.

La demanda social revolucionaria implícita en el lema ideológico capital "Sufragio Efectivo No Reelección", - es en esencia la substitución del extracto social enraí

zado en el poder político.

En el aspecto agrario, la idea fundamental fue "Tierra y Libertad", que traduce las ideas campesinas de reparto de tierra y el establecimiento de derechos políticos y sociales.

Frente al sacudimiento a la conciencia nacional provocada por estos preceptos revolucionarios que identifican una realidad, los ideólogos de la Revolución se ven en la necesidad de no sólo analizar las relaciones políticas, sino también analizar las estructuras sociales y económicas que las sustentan. Surgen así, toda una plataforma de ideas políticas que se van conformando paulatinamente la ideología de la Revolución Mexicana.

En este contexto, donde se acrisolan las ideas iniciales por la sustentación de una Reforma Agraria; primero, explotación productiva de tierras o expropiación por parte del Estado; reparto de tierras a quien lo solicite para producción agrícola y no venta de ellas, en una superficie limitada por el Estado; restitución de tierras a grupos indígenas; apoyo del estado a sujetos agrarios por medio de una Banca Oficial (Artículo 34, 36, 37 y -

50 del Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación Mexicana de 1906).

Todos estos rasgos ideológicos caracterizaron posteriormente el Artículo 27 de la Constitución que nos rige, - segundo: devolución a los pequeños propietarios de las tierras que hubiesen sido despojados injustamente (Artículo 3o. del Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910).

Este planteamiento denota una estrategia eminentemente política para el futuro de las cuestiones agrarias, dado que en su momento el Poder real se deriva del latifundio, tercero: "se expropiarán los latifundios mediante el pago de la tercera parte de su valor, para que los pueblos y las Ciudades de México tengan ejidos, colonias, fondos legales, campos de sembradura y labor y se mejore la propiedad y bienestar de los mexicanos.

...Plan de Ayala 28 de noviembre de 1911". (25)

Las ideas aquí expresadas son fundamentalmente agraristas, sin embargo, destaca un impedimento legal en caso de su aplicación, el uso de un derecho histórico de clase, al determinar la legalidad de las tierras mediante

(25) Córdoba Arnoldo. "La Ideología de la Revolución Mexicana". Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1979. Págs. 441-442.

títulos, documentos regularmente inexistentes y casi -- inalcanzables para el común del pueblo, cuarto: "Leyes_ Agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a -- los pueblos las tierras que fueron injustamente priva-- dos. Plan de Veracruz, decreto del 12 de diciembre de 1914. Aquí se retoman los principios agrarios básicos_ que venían conformando la línea ideológica en la cues-- tión agraria, quinto: restitución de tierras en favor - de los pueblos que hubiesen sido despojados de ellos -- ilegalmente, dotaciones: se dió a los propietarios un - año de plazo para reclamar ante los tribunales, la in-- demnización pertinente. Para cumplir los preceptos an-- teriores se creó la Comisión Nacional Agraria. Ley del 6 de enero de 1915".(26)

Con los principios aquí plasmados se inicia la institu-- cionalización de la Reforma Agraria al establecer la - práctica de las ideas sobre una realidad agraria nacio_ nal, sexto: la propiedad de la tierra es de la nación_ y tendrá las modalidades que dicte el interés público; reconocimiento a derecho en propiedades públicas y pri_ vadas; dotación de tierras a los pueblos que carecen -

(26) Córdoba Arnoldo. "La Ideología de la Revolución - Mexicana". Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. - 1979. Págs. 437-455.

de ella o no la tienen en cantidad suficiente; restitución y confirmación de tierras a pueblos ilegalmente -- desposeídos; creación de nuevos centros de población -- agrarios; creación de ejidos y respeto a la pequeña propiedad; limitación de las extensiones de tierra y expropiación y fraccionamientos de latifundios (Artículos 27 Constitucional de 1917).

Por primera vez se conjuntan factores claramente sociales, económicos e ideológicos que campearon en las distintas corrientes políticas presentes en el movimiento revolucionario, las que no cristalizaron sino hasta la promulgación constitucional de nuestra Ley fundamental en su artículo 27, destaca por su originalidad el planteamiento de lo que constituye el ejido moderno y la pequeña propiedad para uso ganadero.

Se constituye así, la base que sustenta todo un cuerpo normativo legal en materia agraria de alcances y trascendencia no sólo nacional, sino mundial, al reconocerse internacionalmente el avance de sus preceptos.

Las ideas centrales de la Reforma Agraria fueron establecidas, a partir de ellas se genera una evolución --

institucional que implementa principios de desarrollo de la infraestructura rural a través de la creación de Instituciones y Programas de Fomento a la Producción; - Bancos de Crédito Social; Centros de Investigación Agropecuaria; Construcción de Caminos; Construcción de Presas y Distritos de Riego; Conducción de Energía Eléctrica; Acciones Educativas y de Desarrollo de la Comunidad Rural; Canales de Comercialización de los Productos y - Organización de Agroindustrias, entre otras cosas.

El objetivo político buscado por los hombres del campo_ en el movimiento revolucionario consistió fundamentalmente en alcanzar el restablecimiento de sus derechos y garantías sociales y políticas, y a medida que evolucionaba el proceso, los objetivos del movimiento campesino fueron variando y extendiendo sus alcances, así lo que en un principio se presentó como transformación más o menos radical, al transcurrir el tiempo se convirtió en un verdadero cambio revolucionario encaminado a la instauración de un nuevo orden, por lo que en el transcurso de esta etapa revolucionaria, el clima de agitación, descotento y efervescencia política que imperaba fue capitalizado por líderes espontáneos que interpretaron e

impulsaron las aspiraciones y demandas de los intereses campesinos, por lo que para lograrlos crearon organizaciones y sindicatos agrarios. Tales organizaciones carecieron de estructura adecuada al medio rural, debido a ello se vieron obligados a depender de organizaciones típicas del medio urbano: sindicatos y partidos políticos.

Fueron realmente a partir del régimen cardenista cuando se pensó seriamente en una estructuración política campesina a nivel nacional. En efecto, Lázaro Cárdenas, afirmó que hasta entonces los propósitos de unificación de los hombres del campo habían fracasado en perjuicio de la economía del país, por lo que de manera consecuente Lázaro Cárdenas, optó por crear una agrupación que respondiera a sus intereses formando la Confederación Nacional Campesina.

En el campo de sus ideas agrarias destaca de manera trascendental una nueva concepción en el uso de la tierra al iniciar las formas de organización colectiva para la producción. La forma colectiva del trabajo ofrece a los campesinos la mejor opción para desarrollar su sistema productivo con mayor economía, con mayor efi---

ciencia, con más sentido de la modernidad a la vez que permite establecer un régimen de plena justicia social.

Sin embargo, como todo proceso social, el ejido colectivo sólo puede surgir donde con plena conciencia lo adopten los ejidatarios y los comuneros, quienes organizados lucharán permanentemente y eficazmente contra la marginación.

Dentro de la ampliación de los objetivos de la Reforma Agraria, el Gobierno Federal se preocupa de habilitar a los campesinos para que puedan realizar directamente la comercialización e industrialización de los productos de sus propias explotaciones.

De manera que puedo afirmar que la Reforma Agraria no ha fracasado, sus frutos están a la vista, salvo que no quiera verseles. Ella ha subvencionado las diferentes líneas del progreso de México; los insumos del desarrollo industrial provienen del sector rural. Los campesinos (ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios), en fusión interactiva con los demás sectores han posibilitado nuestro desenvolvimiento cultural desde la escuela rural mexicana hasta los altos estudios.

La Reforma Agraria ha favorecido la estabilidad política de la nación y no obstante que el campo no se capitalizó conforme a la esperanza, los campesinos han dado más de lo que se les ha proporcionado; así que se hace necesario fortalecer la Reforma Agraria, tal como lo plantea el Maestro Raúl Lemus García, en este importante juicio que me permito transcribir: "Para reforzar y alentar el proceso de reforma agraria es menester llevar al primer plano de la política agraria una planeación que organice y coordine esfuerzos y recursos humanos, técnicos y económicos, que permita alcanzar las metas y objetivos de la reforma. La planeación conlleva a la necesidad de realizar un amplio análisis de las tendencias históricas en materia agraria; de definir las características y particularidades de la vigente problemática rural; de determinar las metas económicas y sociales a alcanzar y diseñar los programas apoyándolos en las mejores técnicas de opinión y de acuerdo con los recursos disponibles". (27)

b).-EL FACTOR HUMANO (BURDCRATICO)

Con el fin de determinar el significado del concepto de burocracia, recurrí a diferentes fuentes, las cuales di

(27) Lemus García Raúl. "Tesis e Instituciones Agrarias Autogestión Campesina". Periódico El Día. México, D.F. 1979.

ferían unas de otras; sin embargo cabe mencionar que dicho vocablo es un neologismo de tipo híbrido, integrado por dos palabras, una de origen Francés: bureu, que significa oficina; y la otra de origen griego; Krateo, que significa tener autoridad, es decir, el personal que -- aún cuando no se menciona se refiere a quien labora para el Estado, sin dejar de tomar en cuenta la burocracia privada integrada por grandes empresas.

Los orígenes de la burocracia se remontan como un fenómeno paralelo al origen del Estado, es decir, nacieron juntos o casi simultáneamente. En otras palabras, en la medida en que la función pública se iba diversificando y haciéndose más complicada, la autoridad gobernante tenía que aumentar el número de sus servidores para cumplir con las tareas públicas.

El fenómeno de la burocracia no es un fenómeno nuevo, -- sino que tiene una serie de antecedentes que lo crearon y cuyas transformaciones lo han convertido en uno de -- los importantes de la ciencia.

Por lo anterior expuesto, tenemos que "burocracia es -- aquel sector de la población que presta sus servicios --

en el área gubernamental... burocracia es una estructura para hacer divisiones sobre política, para distribuir poder y recursos, y para coordinar agentes que tratan de obtener fines esencialmente específicos". (26)

Es indiscutible la gran influencia que la burocracia ha tenido y tiene en el mundo contemporáneo; influencia -- que ha llegado a ser determinante en la vida de los países. El aparato estatal moderno requiere un grado extremo de los servicios de la burocracia, la que a pesar de los grandes avances técnicos y científicos, no ha podido ser desplazada, ni con la utilización de las máquinas computadoras o electrónicas, pues aún cuando en la práctica las computadoras desplazan y substituyen la -- fuerza de trabajo humano, requieren de nuevos puestos y nuevas especialidades, desde la fabricación de las máquinas y equipos especiales hasta el mantenimiento y reparación de las mismas, mediante la fabricación de refacciones que suplan las partes desgastadas o inútiles. Lo anterior no significa que en realidad no exista desplazamiento de la fuerza de trabajo, lo que sucede es -- una transferencia de personal a nuevos puestos con características especiales, es decir, requieren de perso-

(26) Greenberg H. Martín. "Burocracia y Subdesarrollo". Editorial Fondo de Cultura económica. México, D.F. 1980, Págs. 95-96.

nal altamente especializado. Este fenómeno no es exclusivo del sistema capitalista, pues también se observa con algunas variantes en los países socialistas y en los países de desarrollo, aún cuando en estos últimos se observa dicho fenómeno en menor escala, sin embargo los procedimientos utilizados en estos últimos requieren una gran fuerza de trabajo.

Los gobiernos se han preocupado principalmente por mantener un orden racional dentro de las sociedades nacionales a través de un aparato administrativo que desempeñe las actividades de control, supervisión, regulación, coordinación, etc., del conjunto total y complejo de funciones que desempeñan cada uno de los miembros de una sociedad, en un lugar y en un tiempo dado.

El burócrata que presta sus servicios para la Administración Pública Federal se encuentra bajo un régimen jurídico laboral especial, señalado en el Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional, el cual origina la creación del Estatuto que les regirá y que conocemos como la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado. Los burócratas que prestan sus servicios para la Secretaría de la Reforma Agraria, se encuentran den-

tro de las disposiciones previstas anteriormente; además complementan su relación laboral, el Reglamento de Condiciones Generales del Trabajo de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Por lo que respecta al aparato burocrático agrario, tenemos que para el año de 1967 el entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización contaba con un total de 3.757 personas a sus servicios, clasificadas en las siguientes categorías:

Empleado de base	2,662
Empleado Supernumerarios	544
Empleado de Confianza	753
Empleados Eventuales	178

Los salarios mensuales promedio por categorías eran los siguientes:

Empleado de Base	\$ 1,000
Empleado Supernumerario	1,700
Empleado de Confianza	3,000
Empleados Eventuales	4,000

Del total de empleados 2,542 eran varones y 1,305 mujeres con una escolaridad que variaban entre la escuela elemental y la profesional, de acuerdo con la calificación que requieran las funciones que se desempeñaban. (29)

Entre los trabajadores al servicio del Departamento Agrario se distinguieron categorías que ofrecen peculiaridades propias del funcionamiento burocrático.

A partir del año de 1970, con el fin de responder a nuevos requerimientos y necesidades de la Reforma Agraria, se inició un proceso de contratación de nuevo personal, con objeto de dotar a cada una de las áreas administrativas, de los recursos humanos necesarios. De manera que para el año de 1976, la Secretaría de la Reforma Agraria sumaba 12 mil funcionarios y empleados.

Cabe señalar que el 31 de diciembre de 1974 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, las reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos del estado, con la finalidad de proporcionar el adecuado nivel político y administrativo a la dependencia que tiene en la Reforma Agraria no sólo un cometido para administrar los bienes, sino una finalidad política para organizar

(29) Varios Autores. "Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México". Editorial Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 1980 Pág. 647.

y encauzar a los hombres del campo. Con ellas el antiguo Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización ocupó el rango de Secretaría de Estado.

A la fecha, la plantilla total de la Secretaría de la Reforma Agraria asciende aproximadamente a los 18,260 trabajadores. El promedio de percepción de los trabajadores es del orden de los 48,000 pesos mensuales.

Respecto a la estructura burocrática de esta dependencia puedo decir que no ha logrado evitar la dispersión, la falta de coordinación y, muchas veces, el desperdicio de recursos. El sistema burocrático funciona, muchas veces, sin una adecuada coordinación a nivel local y aún a nivel nacional, lo que trae consigo acciones aisladas, algunas veces contradictorias, que debilitan y neutralizan los efectos que la acción de cada institución podría tener.

Por otro lado, se encuentran dentro de la administración pública múltiples instituciones cuyos objetivos son similares y sólo es su nombre y algunas normas las que varían. La carga administrativa que esto representa, y su falta de coordinación, originan pérdidas sensi

bles de recursos y disminuyen los efectos positivos de las distintas acciones emprendidas.

c).-DERECHOS SUBSTANTIVOS Y PROCEDIMIENTOS EN MATERIA AGRARIA.

Uno de los temas más importantes o substanciales del Derecho es el estudio, el análisis y la comprensión amplia de los hechos que se dan en el mundo en que vivimos y nos desarrollamos, pues unos tienen consecuencias de derecho y otros no. Los primeros son la base de la estructura de las instituciones jurídicas.

Del concepto aplicable al Derecho Substantivo, podemos decir que es el que establece y determina un orden de relaciones jurídicas consideradas en sí mismas.

Los hechos jurídicos, doctrinalmente se han clasificado de muy diversas formas, Bonnacase dice, que acto jurídico es la manifestación exterior de la voluntad que se hace con el fin de crear, modificar o extinguir una obligación o un derecho y que se produce el efecto deseado por el autor, porque el derecho sanciona esa voluntad. (30)

(30) Bonnacase Julián. "Elementos de Derecho Civil". - Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1980 Pág. 89.

De acuerdo a la anterior definición se desprende que el acto jurídico está integrado por dos elementos principales: uno voluntario y personal; y otro, representado -- por el derecho objetivo o sea: el objeto.

En este sentido preciso, uno de los conceptos jurídicos fundamentales es el de persona. Coviello señala sobre este concepto que: "...El sujeto de los derechos y de los deberes jurídicos se designa con la palabra persona. La capacidad jurídica, esto es, la aptitud de llegar a ser sujeto de derechos y de deberes jurídicos, es lo que atribuye a un ser la calidad de -- persona. Por esto, capacidad jurídica es sinónimo de -- personalidad... la capacidad jurídica se distingue en -- capacidad de derechos propiamente dicha y capacidad de obrar. Aquella consiste en la capacidad de ser sujeto de derechos y obligaciones; esta es la capacidad de adquirir y ejercitar por sí derechos, en asumir por sí -- obligaciones. La primera sólo presupone las condiciones naturales de existencia. La segunda la capacidad de querer; por eso todos los hombres están dotados de -- la capacidad de derechos, entretando que la capacidad de obrar la tienen solo aquellos que se encuentran en --

ciertas condiciones naturales o jurídicos.

Por su parte la Profesora Martha Chávez Padrón nos manifiesta que: "...el concepto más amplio de persona, cuantitativa y cualitativamente hablando, es coincidente -- con el de ser humanos; que esta regla general admite excepciones creadas por la Ley en el caso de seres aún no nacidos, de ausentes, de personas morales, etc. Estos principios encuentran su consagración en las leyes vigentes, por ejemplo, el artículo 22 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales del 30 de agosto de 1928, señala que la capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte; (pero desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la Ley y se le tiene por nacido para efectos declarados en el presente Código). El artículo 24 del citado ordenamiento establece que el mayor de edad tiene la facultad de disponer libremente de su persona y de sus bienes, salvo las limitaciones que establece la Ley; normalmente esas limitaciones las concreta el artículo 23 del mismo Código, cuando señala que la minoría de edad, el estado de interdicción y las demás incapacidades establecidas por

la ley, son restricciones a la personalidad jurídica; - pero los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representados. De las anteriores consideraciones se refiere que en materia agraria normalmente serán sujetos de derechos campesinos, comuneros, ejidatarios y pequeños propietarios - poseedores de un derecho substantivo y/o procesal; que la adquisición perdida y ejercicio de sus derechos dependerá de los requisitos señalados para cada acción y cada procedimiento; la disponibilidad de los bienes tendrá las condiciones señaladas por la función social de una propiedad sujeta a las modalidades que dicte el interés público, requisitos que, además, varían en cada uno de los tres tipos de propiedad rural permitidos por la Constitución Federal".⁽³²⁾

En materia de procedimientos, objeto del Libro Quinto - de la Ley Federal de Reforma Agraria, se introducen diversos procedimientos en materia de nulidad; se regulan las relativas a suspensión y privación de derechos agrarios y lo más trascendentales, en el título séptimo se sientan las bases de lo que puede llegar a configurar un verdadero sistema de justicia agraria descentraliza-

(32) Chávez Padrón Martha. "El Proceso Social agrario y sus Procedimientos". Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. Págs. 90-97.

da, que se agota en dos fases la conciliatoria que se -
lleva en la propia comunidad y la de controversia que -
se inicia, cuando la conciliación no resuelve el con-
flicto interindividual, ante la Comisión Agraria Mixta_
correspondiente y termina con su fallo definitivo.

Apunto a continuación una síntesis de los principales -
procedimientos agrarios.

Dotación (de tierras y aguas).-Se inicia el expediente_
con la solicitud que presenten los campesinos ante el C.
Gobernador de la entidad federativa que corresponda, la
cual deberá publicarse en el periódico oficial del Go-
bierno del Estado y posteriormente la Comisión Agraria_
Mixta, en los términos del artículo 286 de la Ley Fede-
ral de Reforma Agraria, procederá a levantar el censo -
agropecuario y ejecutar los trabajos técnicos para loca-
lizer dentro del radio de 7 kilómetros del núcleo soli-
citante, las fincas legalmente afectables.

Comprobar la capacidad jurídica del núcleo que por lo -
menos debe contar con 20 capacitados en materia agraria
y constatada la existencia de fincas legalmente afecta-
bles (Artículo 195 L.F.R.A.) la Comisión Agraria Mixta_

emitirá dictamen concediendo la superficie necesaria, - para satisfacer las necesidades agroeconómicas del Estado (Artículo 291 L.F.R.A.) y dicho dictamen se someterá a la consideración del Gobernador del Estado, quien de acuerdo con lo que establece el artículo 298, de la Ley Federal de Reforma agraria, pronunciará en un término - que no deberá exceder de 15 días el mandamiento correspondiente (Artículo 291 L.F.R.A.) el cual se turnará nuevamente a la Comisión Agraria Mixta, para su ejecución (Artículo 298 L.F.R.A.). Cuando el C. Gobernador del Estado no dicte la resolución, en el término indicado, éste se considerará como negativa (Artículo 293 L.F.R.A.).

Una vez publicado el Mandamiento del Gobernador del Estado, el expediente se turna a la Secretaría de la Reforma Agraria, y quedará a cargo del Consejero Agrario que corresponda, según la entidad federativa, que corresponda donde radique el núcleo solicitante (Artículo 295 L.F.R.A.) y dicho funcionario emitirá un dictamen - que someterá a la consideración del Cuerpo Consultivo Agrario (Artículo 304 L.F.R.A.) y una vez aprobado, se turna a la Dirección General de Derechos Agrarios para

que se elabore el proyecto de Resolución Presidencial - que corresponda, el cual nuevamente se someterá a la con-
sideración del Cuerpo Consultivo, para su revisión y rú-
brica.

Una vez aprobado el proyecto de Resolución Presidencial, se remite para la firma del Presidente de la República_ (Artículo 304 L.F.R.A.) y su publicación en el Diario - Oficial de la Federación. Publicada la Resolución Pre- sidencial, la Subsecretaría de Asuntos Agrarios a tra- vés de la Dirección de Derechos Agrarios, gira instruc- ciones al Delegado Agrario de la entidad que correspon- de a fin de que se ejecute el Mandamiento Presidencial_ y una vez deslindado el Ejido, el expediente de ejecu- ción se turna a la Dirección General de Derechos Agra- rios, para su revisión y con opinión de la misma se tur- na al Cuerpo Consultivo Agrario, para su aprobación y - el plano respectivo se remite para firma del C. Presiden- te de la República, con lo cual queda terminada la tra- mitación de esta acción (Artículo 305, 306, 307, 308, - 309, 310, 311 hasta 317 L.F.R.A.).

Ampliaciones Ejidales.-Para la tramitación de las am-- pliaciones se sigue el mismo procedimiento que para las

dotaciones, pero además de constatarse la capacidad del núcleo promovente, se tiene que demostrar que los terrenos que lo integran se encuentran total y eficientemente aprovechados, según lo establece el artículo 241 de la Ley Federal de Reforma agraria. (33)

Nuevos centros de Población.-Los expedientes de nuevos Centros de Población, se inician con la solicitud de los interesados, cuando se ha demostrado la necesidad de dotación, ampliación o acomodo, que deben presentarse ante el C. Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria (Artículo 326 y 327 L.F.R.A.), quien la remite a la Dirección General de Nuevos Centros de Población, quien a su vez la turna al Diario Oficial de la Federación y al periódico oficial del Gobierno del Estado que corresponda para su publicación (Artículo 328 y 329 L.F.R.A.). Una vez publicada la solicitud la Secretaría de Planeación e Infraestructura Agraria, gira instrucciones al C. Delegado Agrario y a la ejecución de los trabajos técnicos necesarios de localización de fincas afectables (en este caso donde las haya), no como en las dotaciones que se concretan a las existentes en el radio de 7 kilómetros de núcleo solicitante.

(33) Lemus García Raúl "Ley Federal de Reforma Agraria, Comentada". Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. -- 1980 Pág. 39.

Terminados estos trabajos, se remiten a la Dirección General de Nuevos Centros de Población quien elabora un anteproyecto de dictamen y se turna al Consejero Agrario que corresponda quien a su vez formula el dictamen correspondiente que servirá de base para la elaboración de la Resolución Presidencial, en el concepto de que el anteproyecto de dictamen de acuerdo con lo que establece el Artículo 275, de la Ley Federal de Reforma Agraria como Presidente de la Comisión Agraria Mixta, a los propietarios preasuntos afectados y a los campesinos preasuntos afectados y a los campesinos solicitantes para su conocimiento y con objeto de que emitan la opinión que proceda (Artículo 331 a 333 L.F.R.A.).

Una vez aprobada la Resolución Presidencial, la tramitación posterior es igual que en el caso de las dotaciones y ampliaciones ejidales (Artículo 334 L.F.R.A.).

Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales.-Estos expedientes se inician con la solicitud del núcleo interesado (Artículo 356 de la Ley Federal de Reforma Agraria) quien debe presentar los títulos de propiedad si los tiene ante la Dirección General de Bienes Comunales, la cual los turna a la Dirección General de Asuntos Ju-

rídicos para su análisis, con objeto de comprobar la autenticidad de los mismos (Artículo 362 L.F.R.A.). Comprobado lo anterior, la propia Dirección de Asuntos Jurídicos emite dictamen para la elaboración del censo de comuneros y la realización de los trabajos topográficos para determinar la superficie que emparán los títulos de referencia y para este efecto se emplaza a los núcleos y propietarios de terrenos colindantes, levantándose se los actas de conformidad o inconformidad de linderos. En caso de zonas en disputa, la Dirección General de Bienes Comunales tomando en cuenta las pruebas aportadas, determinará a que poblado corresponde dicha superficie y formulará anteproyecto de dictamen que se remitirá como en los casos anteriores a la Consultoría Agraria que corresponda, para someterlo a consideración y para la elaboración del dictamen respectivo (Artículo 252, 361 y 366 L.F.R.A.) el cual servirá de base para la formulación de la Resolución Presidencial que corresponda. Los trámites posteriores son los mismos que en los casos anteriores.

Restitución de Tierras y Bosques y Aguas.-Estos expedientes se inician con la solicitud de los poblados (Artículo 8, Fracción I, 191, 192, 279, 825 y 9 Fracción I,

L.F.R.A.), los que en un plazo de 40 días contados a -- partir de la fecha de la publicación, de la solicitud, - deberán presentar ante la Comisión Agraria Mixta que co rresponde los títulos para comprobar la propiedad de -- lãs tierras cuya restitución pretende comprobar además_ la fecha y forma del despojo de las mismas (Artículo -- 279 L.F.R.A.). Comprobado lo anterior la Comisión Agra ria Mixta, llevará a cabo los trabajos censales y los - técnicos necesarios para determinar los linderos de la superficie solicitada, emitirá el dictamen correspon--- diente y lo someterá a la consideración del Gobierno -- del Estado, quien en un plazo de 10 días, deberá dictar el Mandamiento respectivo, según lo establece el Articu lo 229 de la Ley Federal de Reforma Agraria, así tam--- bién los Artículos 281, 282 y 283 de la citada Ley. En el caso de que no se dicte el mandamiento se considera-- rá de desaprobado y el dictamen de la Comisión Agraria_ Mixta deberá turnarse a la Secretaría de la Reforma - - Agraria, para su resolución definitiva, de acuerdo con lo que se establece en el Artículo 219 del propio orde- namiento, el expediente de restitución se iniciará por esta vía, pero al mismo tiempo se seguirá de oficio el procedimiento dotatorio, para el caso de que la restitu

ción se declare improcedente. En ambos casos la Comisión Agraria Mixta, deberá remitir las actuaciones a la Secretaría de la Reforma Agraria y quedarán a cargo del Consejero Agrario, que corresponda para la elaboración del dictamen correspondiente, siguiéndose el mismo trámite que en los casos de dotación anteriores, hasta la aprobación del expediente de ejecución. (34)

Zonas Urbanas Ejidales.-La tramitación de estos expedientes se inicia en la sección correspondiente de la Dirección general de tierras y Aguas, quien deberá realizar los trabajos técnicos necesarios para localizar la zona que deberá adjudicarse perfectamente a los ejidatarios hijos de ejidatarios y personas ajenas al ejido que se hayan avicinado en el lugar y en alguna forma hagan beneficio al núcleo. Esta distribución de los lotes deberá hacerse en Asamblea General de Ejidatarios, debiendo remitirse la documentación a la Dirección mencionada la que solicitará el avalúo de los lotes para las personas ajenas al ejido, ya que los ejidatarios tendrán derechos sin costo alguno a su solar. Con los datos anteriores la citada Dirección formulará el anteproyecto de dictamen y como en los casos anteriores, se turnará al Cuer-

(34) Lemus García Raúl. "Ley Federal de Reforma Agraria, comentada". Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. -- 1980 Pág. 53.

po Consultivo Agrario, siguiendo los trámites posteriores en igual forma que en los casos anteriores. Las cantidades que se obtengan por la venta de solares a las personas ajenas al ejido, deberán depositarse en el Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., para que se aplique como lo dispone el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las inversiones de los fondos comunes ejidales, publicada el 23 de abril de 1959 (Artículo 223, Fracción II de la Ley Federal de Reforma Agraria. Al ejecutarse la Resolución Presidencial se expedirá a cada uno de los beneficiarios y para los servicios públicos y sociales de la zona urbana, los correspondientes certificados de derechos a solar urbano y al comprobar que los beneficiarios cubrieron el importe de los lotes vivieron en forma ininterrumpida durante 4 años en dicha zona, se podrá dictar nueva resolución presidencial para la expedición de los artículos respectivos (Artículo 90 al 100 de la Ley federal de Reforma Agraria.

División de Ejidos.-Fusión; estos expedientes se tramitan a solicitud de los núcleos ejidales en la Dirección General de Tierras y Aguas, quien deberá llevar a cabo

los trabajos técnicos que determinen las superficies de cada uno de ellos, así como los trabajos censales y proceden cuando comprueben que cuentan con 20 o más capacitados (Artículos 109, 110 y 190, Fracción II de la Ley Federal de Reforma Agraria).

Que trabajan en forma independiente, sus terrenos y que de acuerdo con los trabajos técnicos económicos que se realicen al efecto, la división y la fusión es conveniente para obtener un mejor aprovechamiento de las tierras, según lo establecen los Artículos 3o. y 339 al 342 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Con estos elementos la propia Dirección elabora anteproyectos de dictamen siguiéndose los trámites posteriores en la misma forma que en las acciones anteriores, debiéndose solicitar la opinión del Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., en el caso de los ejidos cooperen con dicha Institución crediticia y de las Direcciones Generales de Desarrollo Agroindustrial y de Organización Ejidal. La fusión de ejidos procede cuando se compruebe con los trabajos técnicos y económicos que se realicen que esto es conveniente para la mejor organización de los ejidos y el desarrollo de un plan de explotación agropecuario_

benéfico a su economía ejidal. (35)

Juicios privados de derechos y nuevas adjudicaciones de parcelas.-En los términos de los artículos 81, 85, 87,- 68, 242 y 243 de la Ley Federal de Reforma Agraria, Únicamente el Presidente de la República, previo juicio seguído ante el Cuerpo Consultivo Agrario, podrá decretar la privación de los derechos de los ejidatarios en la forma siguiente previas a las convocatorias de Ley,- los comisariados ejidales y un representantes de la Secretaría de la Reforma Agraria se llevará a cabo Asamblea General de Ejidatarios en la cual se aportarán las pruebas necesarias para decretar la privación de derechos ejidales a campesinos que han dejado de cultivar personalmente la parcela que le asignó por 2 o más años, siendo la propia asamblea la que determine quien debe ser el nuevo adjudicatario, debiéndole corresponder al campesino que demuestre haberla trabajado desde el tiempo que se abandonó la unidad de dotación, en la propia asamblea pueden tratarse los casos de traslado de dominio el titular de la parcela haya fallecido y debe adjudicarse el heredero preferentemente registrado, y también casos de reconocimiento de derechos para campesi--

(35) Lemus García Raúl. "Ley Federal de Reforma Agraria, comentada". Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. -- 1980. Págs. 60-65.

nos que han abierto tierras al cultivo. Las documentaciones que se levanten al efecto se turnarán a la oficina de Certificados de la Dirección General de Derechos Agrarios donde se hace la confronta respectiva. La cual con opinión de la propia dirección se turna al Cuerpo Consultivo Agrario para la elaboración del correspondiente dictamen y posteriormente se manda dicho dictamen a la Dirección indicada para elaboración de la Resolución Presidencial correspondiente que decreta la privación de los derechos ejidales y la adjudicación al nuevo ejidatario, a quien deberá expedirse el correspondiente título parcelario o en su caso el certificado de derechos agrarios (Artículo 426 a 483 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

PERMUTAS DE BIENES EJIDALES.-Los Expedientes relativos a permutas entre ejidos se iniciarán a solicitud de los ejidos interesados ante el Delegado Agrario que corresponda, dicha solicitud se interpondrá ante la Secretaría de la Reforma Agraria, por conducto de su Delegado, para que sea tramitada en única instancia y en ella se expresarán los motivos recíprocos de la conveniencia de efectuarse (Artículos 336 de la Ley Federal de Reforma

Agraria).

La conformidad de los permutantes se recabará en las --
Asambleas Generales de Ejidatarios que para el efecto -
se convoque, con un representante de la Delegación Agra
ria, en que deberá comprobar, de acuerdo con los censos
legalmente aprobados la aceptación de la permuta por --
las dos terceras partes de los miembros del ejido.

Asamblea General de Ejidarios en las cuales exprese el
voto de conformidad, por lo menos de las dos terceras -
partes de sus componentes (Artículo 337 de la L.F. de -
R.A.) integración del expediente, recaba legalmente la
conformidad de los ejidos interesados; la Delegación --
Agraria oyendo previamente al Banco Oficial que opere -
con alguno de ellos, hará un resumen del caso en el tér-
mino de 15 días, fijado la extensión y calidad de las -
tierras y los volúmenes de agua que deberá permutarse, -
los remitirá junto con el expediente a la Secretaría de
la Reforma Agraria, para que ésta los someta a Resolu-
ción Presidencial. El expediente se integrará con los_
trabajos técnicos e informativos que desahogue la Dele-
gación Agraria y que normalmente consiste en recabar --
las actas de conformidad con la Asamblea general de eji

datarios de los antecedentes de los ejidos de su dotación y en su caso ampliaciones y expedientes de ejecución aprobados. Si en su caso la depuración censal para especificar nombres de ejidatarios y para parcelas que deberán ir incluidas en las tierras permutadas. La planificación de los ejidos para determinar que parte del ejido permutado, los trabajos técnicos e informativos para comprobar la conveniencia económica de la permuta (Artículo 338 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

Una vez integrado el expediente, a los 15 días de recabada la conformidad de los ejidos, el Delegado Agrario formulará resumen y los remitirá con el expediente a la Dirección General de Tierras y Aguas, la que formulará el estudio sobre el mismo y de ser necesario recabará el plan agropecuario que se formule, con todos los elementos anteriores el cuerpo consultivo agrario emitirá dicho dictamen de la permuta; de acuerdo con los elementos resolutivos del dictamen, procederá a formular el proyecto de Resolución Presidencial, el cual deberá ser aprobado por el Cuerpo Consultivo Agrario y el cual pasará a consideración del Presidente de la República, de acuerdo con el Artículo 338 de la Ley Federal de Reforma Agraria. La resolución Presidencial se publicará --

tanto en el Diario Oficial de la Federación como en la Gaceta Oficial de la Entidad Federativa, correspondiente y se inscribirá en el Registro Agrario Nacional y el Registro Público de la Propiedad.

BIENES INAFECTABLES.-El presupuesto jurídico corresponde a lo indicado en la Fracción XV del Artículo 27 Constitucional que señala lo que constituye la pequeña propiedad que se complementa con lo indicado en el Artículo 249 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Por lo -- que respecta a las aguas inafectables, ésta se señala -- en el Artículo 262 de la citada Ley, así como también -- las obras inafectables. La solicitud de inafectabili-- dad se tramita en única instancia ante el Delegado del -- Ramo en el Estado a que corresponda el predio que se -- trata de declarar inafectable, éste le dará entrada, -- instauraré el expediente y dará aviso de iniciación, en el término de 10 días remitirá un comisionado para cons-- tatar los datos que aporte el propietario rindiéndole -- él mismo un informe del origen del predio y las necesi-- dades agrarias en la localidad, indicando si se encuen-- tra la Finca en explotación. Transcurrido este plazo -- (el de la investigación) la Delegación Agraria citará a

los núcleos agrarios dentro del radio legal y a los propietarios colindantes de la Finca, para que en un término de 20 días expongan lo que a sus derechos convenga. Integrado el expediente con alegatos, estudios y datos complementarios, el Delegado Agrario rendirá su opinión remitiendo la documentación a la Dirección General de Inafectabilidad para que se haga la revisión técnica, y en un plazo de 30 días se emita dictamen. Este dictamen se convertirá directamente en Acuerdo Presidencial, cuyos proyectos se turnarán al Cuerpo Consultivo Agrario, quien en el término de 60 días, dictaminará al respecto y de ser favorable se mandará publicar en el Diario Oficial de la Federación en el Periódico Oficial de la Entidad correspondiente y se ordenará su inscripción en el Registro Agrario Nacional (Artículo 353 de la Ley Federal de Reforma Agraria). Con base en el Acuerdo Presidencial se elaborará el certificado de inafectabilidad correspondiente.

Este procedimiento es genérico para los tres tipos de inafectabilidad o sea la agrícola, la ganadera y la agropecuaria; Artículos correlativos del 257 al 264 y del 350 al 355 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

PROCEDIMIENTO DE NULIDAD Y CANCELACION.-Nulidad de fraccionamientos de Bienes Comunales; el procedimiento para obtener la nulidad de Fraccionamientos se iniciará por solicitud de los adjudicatorios en la proporción que expresa la fracción IX del Artículo 27 Constitucional, dirigida a la Comisión Agraria Mixta que corresponda, el cual contendrá lo siguiente:

a).-Nombre de los solicitantes y proporción de área comunal que posea y,

b).-Nombre de la comunidad o núcleo de población de que se trate, expresando su ubicación, a solicitud se acompañará, si los hubiere, los títulos que ampara la propiedad de los terrenos. Cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que están en posesión de una cuarta parte de los terrenos materia del fraccionamiento, o una cuarta parte de los mismos que estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos, se iniciará la nulidad de un fraccionamiento de bienes comunales, según el precepto constitucional antes citado. (Artículo 391 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

La Comisión Agraria Mixta una vez que haya recibido la solicitud convocará a una Junta General de Ejidatarios_ o Comuneros para oír tanto a los peticionarios como a los demás interesados en el caso (Artículo 392 de la -- Ley de Reforma Agraria). Las partes dispondrán de un -- plazo de 90 días a partir de la Junta a que se refiere_ el anterior párrafo para rendir pruebas y formular alegatos (Artículo 303 de la L.F.R.A.). Transcurrido el término de pruebas y alegatos la Comisión Agraria Mixta, resolverá si es de declararse o no la nulidad del fraccionamiento o repartimiento de que se trate en su caso la forma en que deberá hacerse el nuevo repartimiento -- de las tierras materia de la controversias (Artículo -- 394 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

Nulidad de Fraccionamientos Ejidales.--Cuando la asignación definitiva se hubiera hecho tanto en controversión a lo que la Ley dispone, él o los perjudicados podrán -- iniciar, a petición de parte el procedimiento para de-- clarar nulo dicho parcelamiento. La solicitud deberá -- presentarse por escrito ante la Comisión Agraria Mixta, dentro de los 30 días siguientes a que se haya verifica-- do el Fraccionamiento. (Artículos 395 y 396 de la L.F. R.A.)

La Comisión Agraria Mixta dispondrá que se practique -- una investigación sobre el terreno, estudiará la docu-- mentación relacionada con la posesión y el fracciona-- miento y oirá a las partes interesadas (Artículo 397 de la L.F.R.A.). Posteriormente dispondrá de un plazo de 90 días para integrar el expediente, transcurrido el -- cual emitirá su resolución en un plazo improrrogable de 15 días y lo comunicará a las partes de la Secretaría - de la Reforma Agraria (Artículos 397 y 398 de la L.F.R. A.).

Nulidad de Fraccionamiento de Propiedades Afectables.-

La Secretaría de la Reforma Agraria, de oficio o a soli- citud del Ministerio Público Federal, la Comisión - - Agraria Mixta, en el caso del Artículo 290, o de los -- campesinos interesados, podrá iniciar el procedimiento_ para declarar la nulidad y los Fraccionamientos ilegaa- les de propiedades afectables y de los actos de simula- ción a que se refiere el Artículo 210 de la L.F.R.A.).

La solicitud a actos de simulación, o acuerdo que ini-- cie de oficio el procedimiento deberá publicarse en el Diario Oficial, donde se encuentren ubicados bienes ob- jeto del procedimiento de nulidad, la Secretaría de la

Reforma Agraria, comunicará a los propietarios la iniciación del mismo por medio de oficio que les dirija, en los casos de las fincas además la solicitud se acompañará con los documentos y testimonios que le funden y hagan presumir la violación (Artículos 399 y 401 de la L.F.R.A.), los propietarios y demás afectados podrán acudir por escrito ante la Secretaría de la Reforma Agraria, dentro de los 30 días siguientes a la publicación de la solicitud, exponiendo lo que a su derecho con venga y rindiendo las pruebas y alegatos pertinentes. Transcurrido dicho plazo, el Cuerpo Consultivo Agrario, intervendrá en un término no mayor de 30 días y lo someterá a consideración del Presidente de la República. La Resolución se publicará en el Diario Oficial de la Entidad donde se encuentran ubicados los predios. Si se declara la nulidad de un fraccionamiento la Resolución Presidencial traera como consecuencia la nulidad de todos los actos derivados del mismo, en cumplimiento de la resolución decretada, se procederá a cancelar las inscripciones de los actos jurídicos declarados nulos tanto en el Registro Público de la propiedad como en el Registro Agrario Nacional. Los predios de que se ocupe la Resolución serán para satisfacer las necesidades de

núcleos agrarios, (Artículos 402, 403, 404 y 405 de la L.F.R.A.)

Nulidad de Actos y Documentos que contravengan las Leyes Agrarias. El procedimiento de nulidad se iniciará de oficio de parte interesada ante la Comisión Agraria Mixta que notificará a las partes por Oficio en un plazo de 10 días. Sólo tiene personalidad para solicitar la nulidad las personas o núcleos de población con derecho o interés para hacerlo en el perjuicio que pueda causarles el acto o documentos que infunda la nulidad de las asambleas sólo podrá ser promovida por el Comisariado Ejidal, el Consejo de Vigilancia, o el 25% de los Ejidatarios o comuneros (Artículo 407 de la L.F.R.A.). La Comisión Agraria Mixta ordenará una investigación en relación con los actos o documentos impugnados y otorgará un plazo de 30 días a partir de la notificación para que las partes aporten las pruebas conducentes (Artículo 407 de la L.F.R.A.). La Comisión Agraria Mixta ordenará una investigación en relación con los actos o documentos impugnados y otorgará un plazo de 30 días, a partir de la notificación para que las partes aporten pruebas conducentes (Artículo 408 de la L.F.R.A.). Las

Comisiones Agrarias Mixtas, teniendo en cuenta la situación económica y la preparación de los promoventes y -- testigos, y la lejanía de los lugares en donde sea necesario practicar diligencias, facilitará la obtención y presentación de pruebas, enviando a un representante -- que las practique bajo su responsabilidad o encomendando a peritos o autoridades municipales, estatales o federales residentes en el mismo, la práctica de ellas y las que estime indispensables para mejor proveer.

Transcurrido el término aprobatorio se hará saber a los interesados mediante oficio, que disponen de 15 días hábiles a partir de la notificación para alegar lo que a sus derechos convenga. Dentro de los 10 días siguientes a aquel en que concluya el período de alegatos, la Comisión Agraria Mixta resolverá sobre la procedencia -- de la nulidad materia del procedimiento. Estas resoluciones no serán recurridos. cuando se trate de asam-- bleas ejidales o comunales o de actos o documentos relacionados con las mismas, si la Comisión Agraria Mixta -- resuelve la nulación el Delegado Agrario citará a una -- nueva Asamblea General dentro de los 15 días siguientes, señalando expresamente que el objeto de la misma es re-

parar o reponer el acto anulado. En los demás casos la Comisión dictará las órdenes necesarias para dejar sin efectos el acto o sin valor el documento de que se trate (Artículos 409, 410, 411 y 412 de la L.F.R.A.).

Nulidad de Contratos y Concesiones.--Por Acuerdo del Presidente de la República, la Secretaría de la Reforma --Agraria, abrirá expediente para la nulificación de los contratos y concesiones a que se refiere la Fracción --XVIII del párrafo séptimo del Artículo 27 Constitucio--nal.

En el Acuerdo Presidencial se especificará el contrato_ de concesión de que se trate y con base en esa especificación, la Secretaría de la Reforma Agraria indicará el procedimiento. Con base en las investigaciones que se realicen, citará a los terceros poseedores de propieda--des dentro del área afectada, para que en un plazo de --90 días, se presente a alegar lo que a su derecho con--venga.

Desde que se inicia el procedimiento hasta que la Se---cretaría de la Reforma Agraria declare cerrado el expe--diente, las partes interesadas podrán presentar toda --

clase de pruebas y alegatos. Concluido el procedimiento, el Cuerpo Consultivo Agrario formulará un proyecto de declaración de nulidad que se someterá a la consideración del Presidente de la República. La declaratoria Presidencial de nulidad contendrá:

a).-El fundamento jurídico y la declaratoria de que el acaparamiento de que se trata, implica perjuicios graves para el interés público, y

b).-Declaratoria de que pasan las tierras reivindicadas a las reservas de terrenos nacionales para fines agrarios.

c).-La declaración de nulidad se publicará en el Diario Oficial de la Federación y se registrará en el Registro Agrario Nacional y en el o los registros de la propiedad de las entidades federativas en donde estén ubicadas las tierras de que se trate. (Artículos 413, 414, 415, 416 y 417 de la L.F.R.A.).

Nulidad y cancelación de los Certificados de Inafectabilidad, los Certificados de Inafectabilidad legalmente expedidos podrán ser cancelados cuando:

a).-El titular de un certificado de inafectabilidad - - agrícola, ganadero o agropecuario, adquiera extensión - que, sumadas a las que ampara el certificado rebasa la superficie señalada como inafectable, de acuerdo con -- las equivalencias del Artículo 250 de la L.F.R.A.).

b).-El predio no se explote durante dos años consecutivos, salvo que medien causas de fuerza mayor.

c).-tratándose de inafectabilidad ganadera o agropecuaria dediqué la propiedad a un fin distinto al señalado_ en el certificado y,

d).-En los casos que esta Ley señale.

La Secretaría de la Reforma Agraria cuando tome conocimiento de alguna o algunas de las causales señaladas en anteriormente, iniciará el procedimiento de cancelación - notificando a los titulares de los certificados de inafectabilidad que deban quedar sujetos al procedimiento, para que dentro de los 30 días que sigan a la notificación rinden sus pruebas y expongan lo que a su derecho_ convenga. Satisfecho lo anterior se dictará resolución que corresponda, la cual si manda cancelar el certificado

do, deberá notificarse al Registro Agrario Nacional para que se tilde la inscripción del Título cancelado.

Igual procedimiento se seguirá en los casos de nulidad_ (Artículos 418 y 419 de la L.F.R.A.). (36)

d).-ASPECTOS ECONOMICOS

La Reforma Agraria Mexicana fue parte de un movimiento más amplio encaminado a transformar la estructura político económico del país, mediante la eliminación de la injusta distribución de la tierra, apoyada en un régimen dictatorial que impedía un crecimiento económico -- equitativo.

La dotación y restitución de tierras a los pueblos, permitió establecer nuevas relaciones de producción al retornarse el elemento fundamental de la economía rural; - la tierra. Se planteó de hecho una apertura hacia los mercados locales, regionales y nacionales; en consecuencia, se origina la incorporación parcial de los sujetos de derecho agrario al proceso productivo y participativo.

De manera que en la forma jurídica en que se planteó el

(36) Lemus García Raúl. "Ley Federal de Reforma Agraria, comentada". Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. -- 1980. Págs. 68-77.

reparto agrario se originó un proceso de incentivos para la producción de alimentos y materias primas, pues - la posesión de la tierra amparada en la Ley fundamental de seguridad inmediata a los sujetos agrarios.

En este contexto de lineamientos económicos a seguir -- por la Reforma Agraria se busca evidentemente que el -- crecimiento productivo y participativo del sector - - - agrícola sea satisfactorio, de tal forma que lleve el - país a una autosuficiencia alimentaria y se comprometa_ con el desarrollo de los demás sectores de la economía_ con el fin de consolidar la independencia económica del país.

El actual estado de cambios sociales y económicos del - país, representa una estructura agraria en donde las re_ laciones económicas de la producción están establecidas por los flujos inter e intrasectoriales injustos, el -- mercado de productos acaperados; el fomento agropecua-- rio escaso, la educación rural insuficiente, la pobla-- ción y el problema del empleo y el desempleo en crisis y la imparticipación de justicia limitada.

Es evidente que el subsector agropecuario que conforman

los ejidatarios y comuneros, por razón de la atomización en la tenencia de la tierra, la baja productividad, la calidad de la tierra, la falta de medios para producir, su acentuada desorganización y la inseguridad en la tenencia de la misma, ha propiciado en gran medida su estancamiento.

Lo anteriormente señalado ha provocado entre otras cosas, que los ingresos anuales de este subsector están por abajo de los mínimos de subsistencia, siendo su único recurso: abundante mano de obra barata, con trabajo temporal y sin organización para demandar derechos laborales y de seguridad social.

Esta situación fue consecuencia de la orientación político económica del sector agropecuario, que pretendió consolidar una clase productora eficiente, que: primero, asegurará la base material en la producción de alimentos y materias primas; segundo, suministrará los excedentes de capital necesario para la industrialización del país.

Eso, entre otras cosas, originó que la economía campesina ejidal y comunal quedará relegada a asegurar sus pro

ductos básicos de autoconsumo y ser mano de obra barata. Más aún, los beneficiarios de este modelo de política económica no reinvirtieron en la agricultura.

Por otro lado, con una población rural de 2.5 millones de ejidatarios, más de medio millón de pequeños propietarios minifundistas y cerca de 2 millones, entre descendientes en mayoría de edad, campesinos con derechos a salvo y avecindados de los pueblos y comunidades, se propició en el período de 1940 a la fecha expulsión de trabajadores como braceros al Sur de Estados Unidos, pero sobre todo a las grandes ciudades, provocando así el subempleo, desempleo, marginalidad urbana y la concentración de la oferta de productos agropecuarios del país.

Las manifestaciones apuntadas y referidas en la estructura social del campo demuestran mecanismos de una clase dominante y de clases económicamente dominada.

La agricultura lejos de ser exclusivamente una actividad económica, constituye la base de nuestra organización social y política. Se resumen en la historia de México como la lucha por la tierra, la lucha por alcan-

zar la libertad, la democracia, la independencia política y la justicia social.

La lucha por la tierra constituye la característica fundamental de nuestro proceso histórico y la reforma agraria ha sido y es el pilar fundamental del desarrollo económico y social del país.

Los mayores obstáculos a la eliminación del subdesarrollo se presentan en el sector agrícola, el superarlos implica una transformación global de la sociedad para lo cual se cuenta con las fuerzas necesarias para alcanzar la solución de problemas complejos.

La reforma agraria, al iniciar la transformación del campo, inició la transformación del país, creó las bases del desarrollo nacional al permitir a las fuerzas económicas estancadas se liberaran y a la fuerza de trabajo de los campesinos, antes aprovechadas por un puñado de familias ubicadas en 840 haciendas que explotaban el 90% de la población rural, se utilizará en beneficio de las propias familias campesinas con lo cual 2 millones 800 mil jefes de familias recibieron tierras y se organizaron en más de 24 mil ejidos.

Sin embargo, este fenómeno requiere de continuidad y -- profundización para cancelar la miseria en la existencia de muchos campesinos con graves carencias.

e).-FACTORES POLITICOS EN LA SOLUCION DE LOS PROBLEMAS AGRARIOS.

El objetivo político buscado por los hombres del campo_ en el movimiento revolucionario consistió fundamentalmente en alcanzar el restablecimiento de sus derechos_ y garantías sociales y políticas. Y a medida que evolu_ cionaba el proceso, los objetivos del movimiento campe_ sino fueron variando y extendiendo sus alcances; así lo que en un principio se presentó como transformación más o menos radical, al transcurrir el tiempo se convirtió_ en un verdadero cambio revolucionario encaminado a la - instauración de un nuevo orden.

Por lo que en el transcurso de esta etapa revoluciona-- ria, clima de agitación, descontento y efervescencia po_ lítica que imperaba fue capitalizado por líderes espon_ táneos que interpretaron e impulsaron las aspiraciones_ y demandas de los intereses campesinos, por lo que para lograrlos crearon organizaciones y sindicatos agrarios.

Tales organizaciones carecieron de estructura adecuada al medio rural, debido a ello se vieron obligados a depender de organizaciones típicas del medio urbano; sindicatos y partidos políticos.

Fue realmente a partir del régimen cardenista cuando se pensó seriamente en una estructuración política campesina a nivel nacional. En efecto, Lázaro Cárdenas afirmó que hasta entonces los propósitos de unificación de los hombres del campo habían fracasado en perjuicio de la economía del país, por lo que de manera consecuyente -- los campesinos optaron por crear una agrupación que respondiera a sus intereses formando la Confederación Nacional Campesina.

En el campo de sus ideas agrarias destaca de manera -- trascendental una nueva concepción en el uso de la tierra al iniciar las formas de organización colectiva para la producción.

El desarrollo de la Reforma Agraria en los años transcurridos entre 1940 y 1970, mantuvo un modelo de desarrollo cuyas prioridades como lo afirmé anteriormente se -- orientaron a la industria y a los servicios, ocasionan-

do el estancamiento del sector agropecuario.

Los criterios del desarrollo económico se desviaron para generar la apariencia de una sociedad opulenta. Se antepuso el criterio de la productividad al de bienestar de las grandes mayorías, se apoyó con las obras públicas la capitalización y el acaparamiento de tierras y aguas por una minoría enriquecida, y se erigió así la antitesis de la democracia económica representada por -- los núcleos agrarios.

El desarrollo social en el campo se frenó severamente, el crecimiento agrícola se detuvo y los campesinos sin tierra se unieron a quienes empobrecidos, clamaron respecto a la Ley revolucionaria, en un clima donde ciertamente se gestaba la violencia.

Las imperfecciones de la propia legislación, los abusos cometidos, la improvisación, el autoritarismo, la falta de visión clara de la problemática económica y social y en ocasiones la simulación, la mala fé y la corrupción han tenido o desviado las acciones en esta materia.

En el aspecto meramente legal se criticó a la legisla--

ción agraria además de otras imperfecciones, la falta - de sistematización y el indebido enfoque de la realidad y de las necesidades de los solicitantes de tierras, a quienes se les dotó este recurso en cantidad insuficiente.

Esta legislación, primero, ni siquiera fijó un mínimo - para la extensión de la parcela, enseguida lo señaló en 4 hectáreas notoriamente insuficiente para asegurar a - los campesinos el disfrute de su vida digna, y finalmente, quedó establecido en 10 hectáreas.

Conjuntamente con lo anterior, por un mal entendido seu do legalista, se creó un procedimiento riguroso en donde se dió oportunidad a los dueños de los predios afecta bles para participar en la depuración censal de los núcleos solicitantes.

Esto provocó el entorpecimiento de las resoluciones guber nativas y de la justicia agraria y el uso inmoderado del juicio de amparo en perjuicio de los campesinos, de tal suerte que expedientes de dotación instaurada en -- 1930 no fueron resueltos en 40 años.

La presión demográfica experimentada en las familias -- del campo mexicano ha determinado que la justicia so-- cial y las reivindicaciones agrarias, por las que lucha ron nuestros peones de las haciendas porfirianas, han sido en muchas ocasiones una promesa incumplida y constituye todavía una deuda de los gobiernos revolucionarios.

Otro defecto grave de esa legislación fué el énfasis -- sobre la redistribución, la dotación, la creación de -- nuevos centros de población y la restitución, con olvido de aspectos complementarios tan importantes como la organización para la producción y la comercialización, el adecuado aprovechamiento de los recursos, la agiliza ción de créditos y financiamientos, la planeación de to do sector ejidal y comunal, la asistencia técnica, la parcelación exagerada, la rehabilitación ejidal y muchos más.

En estas circunstancias se hacia imperativo enfrentarse con valentía, realismo y previsión al reclamo justiciero de nuestros compatriotas del campo mexicano, esto es, encarar la modificación y perfeccionamiento de la Legia lación Agraria.

La Ley Federal de Reforma Agraria es la denominación -- que se propuso para el nuevo ordenamiento rural, La nueva Ley, a través de sus 480 artículos distribuidos en - siete libros, contiene modificaciones que implican una transformación radical de las bases, procedimientos y - metas de nuestra Reforma Agraria. Ellas se refieren a los siguientes aspectos:

- a).-Descentralización Administrativa y Democratización_ de la Justicia Agraria.
- b).-Rehabilitación Ejidal.
- c).-Organización económica agraria.
- d).-Planeación Agraria.

la descentralización y desconcentración administrativa_ y la democratización agraria son de gran importancia, - pues vienen a corregir errores observados en las disposiciones anteriores. De esta manera, las Comisiones - Agrarias Mixtas, dejan de ser únicamente órganos de cónsultas de los gobernadores de los Estados y se convierten en autoridades agrarias con facultades para resol-- ver controversias sobre los bienes y derechos agrarios.

Las Comisiones Agrarias Mixtas cuentan con su propio re
glamento y formulan sus presupuestos anuales para su --
eficiente funcionamiento.

Estos presupuestos son cubiertos por la Federación y el
Gobierno de cada entidad, por eso la aportación del Go-
bierno Federal nunca será inferior al 50%.

Las Delegaciones Agrarias, por su parte, se estructuran
más solidariamente al contar con dos subdelegados, uno_
de procedimientos y controversias y otro de organización
y desarrollo agrario, a fin de resolver algunos conflic
tos planteados entre ejidatarios, comuneros y pequeños_
propietarios y evitar que los afectados se trasladen al
lejano despacho metropolitana. Con la reducción del --
costo social también se descongestiona la actividad de
las oficinas centrales de la dependencia y se hace más_
expedita la solución de sus problemas.

La justicia agraria se democratiza así en el seno mismo
del núcleo de población a través de un procedimiento --
conciliatorio sumamente sencillo, exento de fórmulas es
cramentales.

Las controversias se resuelven, en consecuencia apreciando las pruebas y los alegatos en un plazo de 3 días, el término del cual se da por finiquitado el conflicto_ si ambas partes alcanzan un acuerdo. En el presupuesto contrario, la Comisión Agraria Mixta correspondiente re s u e l v e n ú n i c a y e n e l t é r m i n o d e 15 d í a s, a p a r t i r d e l r e n d i m i e n t o d e l a s p r u e b a s y a l e g a t o s r e s p e c t i v o s.

Aunque no se destierra totalmente la idea de equipar el procedimiento agrario al de juicio civil, se logra un gran avance en materia de tramitación y de solicitudes_ de dotación de tierras. Se suprime, en efecto, la representación de los propietarios, presuntos afectados, en relación a la Junta Censal, que califica la capacidad jurídica del poblado, y sólo se les permite presentar objeciones con pruebas documentales ante la Comisión Agraria Mixta.

Sin embargo, como afirma el Maestro Raúl Lemus García: "...para nuestra nación, hoy como ayer, los conflictos_ relativos a la tenencia de la tierra, son objeto de la más alta preocupación de todos los sectores interesados en los grandes problemas nacionales, muy a pesar de los

evidentes avances y logros que se han alcanzado con la aplicación de las Leyes de Reforma Agraria en materia de redistribución de la propiedad rural. Podemos afirmar que el mayor de los obstáculos que en los actuales momentos se opone con singular éxito, a la política del reparto y distribución equitativa de la propiedad rural afectable, es la simulación de fraccionamientos. A este procedimiento han venido recurriendo en forma sistemática, los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos cuya extensión, rebasa a los límites de la pequeña propiedad, inclusive los titulares de concesiones ganaderas, que antes de su vencimiento, ya tienen formalmente divididos sus precios. La política en materia de redistribución de la propiedad rural, tendrá que orientarse, y ya se está haciendo, a quebrantar en forma valiente y definitiva la acción simuladora que se han convertido en el recurso más generalizado, para entorpecer y desvirtuar las Leyes de la Reforma Agraria, burlando los derechos del campesinado".⁽³⁷⁾

Estos y otros muchos problemas y obstáculos permanecen en el proceso social agrario, pero a pesar de todo, la acción agraria en el campo mexicano ha sido la plataforma

(37) Lemus García Raúl. "Tenencia de la Tierra, Desviaciones a la Legislación Agraria. La Reforma Agraria en México". Editorial IEPES-PRI. México, D.F. 1980. Págs. 89-92.

ma de sustentación de las grandes transformaciones que ya ha experimentado nuestro país. Esa acción no ha cesado ni va a cesar en el porvenir. Por el contrario, de su vigoroso ejercicio depende que la Revolución Mexicana sea capaz de enfrentar y de vencer los poderosos retos de un formidable crecimiento de la población, que sin cesar requiere más y más alimentos, y de un marcado desarrollo industrial que exige materias primas.

Las tareas de la acción agraria de hoy siguen siendo -- las del reparto y regularización de la tenencia de la tierra, pero de especial manera son también las de la organización superior de la producción agropecuaria, -- del aprovechamiento integral de todos los recursos de que disponen los ejidos, las comunidades o las auténticas pequeñas propiedades, y de la elevación material, social y espiritual de las grandes masas campesinas que durante siglos han esperado con paciencia su gran día.

C O N C L U S I O N E S

I.-La Administración Pública, considerada como el conjunto de instituciones o personas que conforman un gobierno legitimamente establecido, encargados de ejecutar y aplicar las leyes que regulan a la sociedad en su conjunto; su funcionamiento implica una constante evolución y transformación, tanto en su naturaleza como en sus procedimientos con el fin de responder con prontitud y eficacia a las demandas y a los cambios que imponen la realidad, es un proceso permanente que persigue incrementar la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos sus fines.

La Reforma Administrativa en nuestro país debe ser un reto y una conquista para los presentes y futuros gobernantes, pues al igual que las medidas de racionalidad del gasto público debe de continuarse con la desconcentración del aparato gubernamental y las acciones tendientes a dar mayor eficiencia a la Administración Pública Federal.

La desconcentración de la Administración Pública Federal, constituye un proceso que tiende a ser lento

por las dificultades que esto conlleva, pero que al mismo tiempo una vez que se ha iniciado se convierte en irreversible, ya que la instrumentación de la desconcentración no se podrá detener.

El desarrollo económico, social y la evolución política del país han originado que en la estructura administrativa predomine el centralismo, lo que crea situaciones y condiciones negativas para el desarrollo del país.

II.-Conceptos tales como la Desconcentración y la Descen-
tralización dentro de un sistema político son términos que en la Administración Pública Federal, deben estar íntimamente ligados a la eficiencia con plena vocación de servicio, pues entendamos que la acción del Estado al dispersar en todo el país la Administración Pública que se encontraba reunida en un solo sitio, lleva del centro hacia las diferentes regiones del país, una justa distribución de todos los aspectos que conforman la Administración Pública la cual para que surta los efectos deseados deberá complementarse con capacidad y eficiencia de quien pres

ta el servicio público.

Los conceptos de desconcentración y eficiencia están ligados entre sí, porque atacan el que ha sido un -- problema medular de la Administración Pública desde -- hace muchos sexenios, entre otros, como es el exceso de trámites, tal situación hay que reconocerlo afecta a la ciudadanía en general, al Gobierno mismo y a la Producción. Por lo que resulta necesario proseguir con la simplificación administrativa evitando -- la concentración de funciones y capacitar a los trabajadores del Estado, al mismo tiempo que se les estimule económicamente, para lograr una mejor eficiencia.

En materia agraria la política centralizadora y concentradora provocó la descapitalización del campo, -- desaceleró la productividad y el desarrollo de las -- actividades agrícolas, y como consecuencia se ha debilitado la economía rural, decayó la producción de alimentos y se ha puesto en peligro la soberanía alimentaria del país; en el aspecto demográfico ha propiciado la emigración de campesinos a ciudades del -- país y del extranjero.

III.-La Desconcentración Administrativa es una tarea que corresponde programar y sobre todo organizar sistemáticamente al Ejecutivo Federal conjuntamente con los Poderes Legislativos y Judicial, cada uno dentro de sus respectivas esferas de competencia, pero en forma coordinada. Las Secretarías de Estado y la que nos preocupa en este caso, la Secretaría de la Reforma Agraria, detendrá razones de carácter político, las que se encuentran fincadas principalmente en las decisiones que asumirán los responsables de los órganos desconcentrados en pleno uso de sus facultades y la cual deberá estar avalada en todos los casos por la Superioridad Institucional de la Secretaría de Estado.

Corresponderá también a los titulares de los órganos desconcentrados, asumir la responsabilidad Administrativa de acuerdo a las necesidades propias de la Entidad Federativa y conforme lo requiera la estructuración de programas que operen dentro de su Jurisdicción, según las metas y objetivos que se hayan propuesto realizar, en periodos determinados de tiempo.

Las razones de carácter social, para llevar a cabo - la Desconcentración de la Secretaría de la Reforma Agraria, se encuentran comprendidas en el beneficio_ que se otorga al campesinado del país, para que - - atienda sus problemas agrarios ante el órgano descon centrado regional que le corresponda con motivo de - su ubicación, sin que se traslade en ocasiones inu-- tilmente a la capital del país, en donde se localiza la Secretaría del ramo.

La tendencia reciente de las autoridades federales - es la de evitar la concentración de las decisiones y de los recursos que manejan, con el objeto de promo- ver un desarrollo más equilibrado y equitativo del - país han intensificado su labor descentralizadora y desconcentradora, a través de la redistribución de - su personal, de sus recursos presupuestales y mate-- riales y en el aspecto formal a través de una mayor_ delegación de facultades, tratando a la vez de lo--- grar la simplificación de trámites y procedimientos, para reactivar, fomentar e impulsar la actividad eco nómica y social del país, y alcanzar grados razona-- bles de productividad y eficacia en la gestión públi ca.

Para lograr estos objetivos y evitar o disminuir los efectos de la centralización se ha tratado de modificar la estructura administrativa del País a través - de la descentralización y la desconcentración de sus órganos.

La descentralización es una forma de organización -- que adopta la administración pública mediante la -- cual el Estado centralizado se desprende de determinadas funciones para entregarlas a órganos autónomos creados con ese fin y dotados de patrimonio, personalidad y régimen jurídico propio.

La desconcentración se refiere al traslado físico de una Dependencia o entidad, determinadas unidades de este hacia otro punto del territorio nacional, para cumplir con más eficacia sus funciones.

La actividad desconcentradora tiene deficiencias que limitan sus efectos prácticos por diversos factores, entre ellos el principal de carácter presupuestal, - la preservación de los derechos de los trabajadores, la estructura legal vigente y la imprecisión de -- atribuciones de los órganos desconcentrados, así co-

mo el desconocimiento del mecanismo de la desconcentración.

IV.-Es indiscutible que para efectuar la Desconcentración de la Secretaría de la Reforma Agraria, está siguiendo un criterio desconcentrador, tendrá como base para cumplir con su objetivo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Reforma Agraria con su Reglamento Interno, el Plan Nacional de Desarrollo y las circulares que al respecto gire en uso de sus facultades, el titular del ramo y en virtud de las atribuciones que se le confieren para tal fin.

Asimismo, deberá atender los diversos Acuerdos y Decretos que el Ejecutivo Federal tenga a bien emitir para proseguir con la desconcentración en general de la Administración Pública Federal.

Las autoridades agrarias han estado en permanente transformación desde 1915, además la naturaleza misma del problema agrario presente en todo el territorio del país y que afecta a todos los campesinos hizo necesaria y ha obligado a crear una estructura ad

ministrativa desconcentrada adecuada a la realidad --
tal como lo previó el legislador de 1915.

El primer paso de Desconcentración dado por la Secretaría de la Reforma Agraria ha sido la designación de Delegaciones Agrarias en cada una de las Entidades Federativas de la República Mexicana, pero las mismas, se han encontrado limitadas en sus atribuciones y en consecuencia en la toma de decisiones, por lo que en la actualidad no cumplen cabalmente con los propósitos que en realidad persigue la verdadera Desconcentración de la Secretaría de la Reforma Agraria.

El esfuerzo por desconcentrar los organismos encargados de atender el problema agrario, a través de las Delegaciones Agrarias y Consultorías Regionales y Estatales principalmente ha sido importante y en muchos aspectos positiva, pero también es evidente que dada la complejidad del problema agrario, las limitaciones que ha tenido tal actividad desconcentradora, que aun subsiste el problema agrario, por lo que es necesario intensificar y sobre todo perfeccionar las medidas para hacer más efectiva y útil la desconcentración.

La Delegación Agraria como órgano Desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, debe de contribuir al desarrollo económico y social de las Entidades Federativas, que garantice la seguridad jurídica de la Tenencia de la tierra, la ocupación del campesino y el incremento de la producción local, aprovechando adecuadamente para ello, los elementos humanos, jurídicos, tecnológicos, materiales y financieros que le sean programáticamente asignados.

V.-La impartición de una verdadera justicia agraria, ha representado el principal problema en todo el territorio de la República Mexicana, lo cual se pretende atacar a fondo con la desconcentración de la Secretaría de la Reforma Agraria.

El excesivo burocratismo centralizado, la falta de otorgamiento de créditos al campesinado, la inseguridad en la tenencia de la tierra, la existencia de latifundios, la falta de asesoría y apoyo técnico al campesinado para un mejor aprovechamiento de la tierra, han sido los obstáculos que impiden el exacto cumplimiento de la Reforma Agraria en el territorio

nacional y en consecuencia el desarrollo general del país.

La aplicación del Derecho Sustantivo Mexicano en materia Agraria, debe ser la garantía existente en el país, para hacer eficaz la Justicia Agraria, y que - al imposibilitarse su aplicación, por los diversos - motivos que ya han sido expuestos, surge la imperiosa necesidad de crear los mecanismos tendientes para facilitar su aplicación, implantando como medida adecuada la verdadera descentralización de la Secretaría de la Reforma Agraria, así como de los demás organismos involucrados en esta materia.

La desconcentración de las autoridades y organismos agrarios si bien no debe verse como un fin en si mismo, debe considerarse como un medio muy importante - para agilizar y hacer más expedita la administración de la justicia y dar un mejor tratamiento y solución a los viejos y nuevos problemas agrarios.

B I B L I O G R A F I A

- Castelazo E. José. "Hacia la Formación de una Teoría - de la Administración Pública." Revista de Política y Administración, número 5, Colegio de Licenciados en -- Ciencias Políticas y Administración Pública. 1979. Mé- xico, D.F.

- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Po--- rrúa, S.A. 1982. México, D.F.

- Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Edit. Instituto Nacional de Administración Pública. 1977. México, D.F.

- López Ochoa, A. Marco. "Fondo y Forma de la Reforma Ad ministrativa", El Gallo ilustrado número 774, Suplemen to Cultural del Periódico El Día. 1981. México, D.F.

- Gutiérrez y González Ernesto. "Descentralización por - Servicio". Aportaciones al conocimiento de la Adminis tración Pública. Sría. de la Presidencia. 1976. México, D.F.

- De Pina, Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Po- rrúa, S.A. 1981. México, D.F.

- Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Espa- ñola. (Décima Novena Edición 1981). México, D.F.

- López Portillo José, Filosofía Política. Secretaría de Programación y Presupuesto. Dirección General de Docu- mentación y Análisis. 1981. México, D.F.

-Carpizo, Jorge. "El Sistema Federal Mexicano", Del Libro los Sistemas Federales del Continente Americano. - Edit. Fondo de Cultura Económica y Universidad Nacional Autónoma de México. 1981. México, D.F.

-Lemus García, Raúl. Ley Federal de Reforma Agraria, -- Edit. Porrúa, S.A. 1981. México, D.F.

-Córdoba, Arnoldo. "La Ideología de la Revolución Mexicana". Edit. Porrúa, S.A. 1979. México, D.F.

-Lemus García, Raúl. "Tesis e Instituciones Agrarias, - Autogestión Campesina. "Periódico El Día", del 22 de Junio de 1979. México, D.F.

-Greenberg, H. Martín. "Burocracia y Subdesarrollo". -- Edit. Fondo de Cultura Económica. 1980. México, D.F.

-Varios, A. "Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola - en México". 1980. México, D.F.

-Bonnacase, Julián. "Elementos de Derecho Civil". Edit. Porrúa, S.A. 1979. México, D.F.

-Coviello, Nicolás. "Doctrina General del Derecho Civil. Edit. Porrúa, S.A. 1980. México, D.F.

-Chávez Padrón, Martha. "El Proceso Social Agrario y - sus procedimientos. Edit. Porrúa, S.A.

-Lemus García, Raúl. "Tenencia de la Tierra, Desviaciones a la Legislación Agraria". La Reforma Agraria en México. Edit. IEPES - PRI, 1980. México, D.F.

LEGISLACION

-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición de la Cámara de Diputados. "L" Legislatura - - 1979. México, D.F.

-Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial del 29 de Diciembre de -- 1982. (vigente). México, D.F.

-Bases para el Programa de Reforma Administrativa del - Poder Ejecutivo Federal 1971-1976. Edición de la Secretaría de la Presidencia de la República. 1974. México, D.F.

-Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación - el 1o. de Diciembre de 1980. México, D.F.

-Datos tomados de las Circulares giradas por el Secretario y Subsecretario de Asuntos Agrarios de la Secretaría de la Reforma Agraria, consultadas en la Biblioteca del Cuerpo Consultivo Agrario.