

66
28

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**" EL SISTEMA REGISTRAL AGRARIO, COMO PRODUCTO
DE LAS POLITICAS MODERNIZADORAS,
SUS ALCANCES Y PROSPECTIVAS. "**

T E S I S A

**QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)**

**P R E S E N T A :
MIRIAM DEL CARMEN JURE CENN**

Asesor: Mtro. Roberto Moreno Espinosa

FALLA DE ORIGEN

CIUDAD UNIVERSITARIA

1995



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A MAMA CARMEN
PORQUE ME DIO LA VIDA.**

**A MIS HIJOS
LUIS ANTONIO, MIRIAM YAMILE, YADIRA GISELE
PORQUE SON EL MOTIVO PARA VIVIRLA.**

CON AGRADECIMIENTO A MIS SINODALES:

**GLORIA BRASDEFER
ROBERTO MORENO ESPINOSA
RICARDO UVALLE BERRONES
JORGE DOMINGUEZ PASTRANA
ROBERTO BERMUDEZ SANCHEZ**

INDICE DE CONTENIDO

	PAG.
INTRODUCCION	1
CAPITULO 1.- Génesis del Agrarismo Mexicano y del Registro Agrario	
Nacional	1
1.1.- El Agrarismo Prehispánico	1
1.2.- La Tierra durante la Dominación Española	2
1.3.- Los Campesinos en el Siglo XIX	6
1.4.- El Periodo Porfirista	8
1.5.- La Ley del 6 de Enero de 1915	11
1.6.- La Iniciativa para Reformar el Artículo 27 Constitucional	12
1.7.- Antecedentes del Registro Agrario Nacional	14
CAPITULO 2.- Marco normativo del Registro Agrario Nacional	16
2.1.- Base legal	16
2.2.- Atribuciones	19
2.3.- Funciones	27

CAPITULO 3.- Marco teórico-conceptual del Registro Agrario Nacional, como órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal	29
3.1.- Principales Características y Conceptos de la Centralización, Desconcentración y Descentralización Administrativa	29
3.1.1.- La Centralización Administrativa	29
3.1.2.- La Desconcentración Administrativa	32
3.1.3.- La Descentralización Administrativa	35
3.2.- Variantes de Descentralización Administrativa	38
3.2.1.- Descentralización Administrativa por servicio	39
3.2.2.- Descentralización Administrativa por colaboración	41
3.3.- Principios Registrales del Organismo Administrativo Desconcentrado Denominado Registro Agrario Nacional	42
CAPITULO 4.- El Registro Agrario Nacional, producto e instrumento de la modernización de la Administración Pública	48
4.1.- Producto de un nuevo concepto económico-social	49
4.2.- La Ley Agraria Principal Instrumento para la modernización en el campo	51

4.2.1.- La expresión de la modernidad en los conceptos de Justicia Agraria	55
4.2.2.- Los Conceptos de la Modernidad en la Organización Económica Agraria	56
4.2.3.- De la Delimitación de las tierras al interior de los ejidos y comunidades	59
4.3.- De la participación del Estado en el Desarrollo Rural Integral. . .	61
4.4.- El Tratado de Libre Comercio y el Sector Rural Social	63
4.5.- Los Alcances y Limitaciones del Registro Agrario Nacional como Organismo Desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria	66
4.6.- Prospectiva del Registro Agrario Nacional como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal	69
 CONCLUSIONES	 74
 BIBLIOGRAFIA BASICA	 82

INTRODUCCION

Ante la necesidad de desarrollar un trabajo de investigación para optar por el Título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, encuentro ésta como una excelente ocasión para refrendar mi vocación de Servidor Público y mi compromiso de lealtad para el Sector Agrario de nuestro país al que me he dedicado los últimos años en la Función Pública; conocer su problemática y participar en las soluciones ha despertado mi interés administrativo y político por estudiar el desarrollo de las instituciones vinculadas al Sector.

Es, además, una oportunidad para aportar a la Administración Pública un análisis objetivo donde vierto mi experiencia vía la praxis y un esquema teórico de lo que considero como características, limitaciones, beneficios y alcances del nuevo modelo del Registro Agrario Nacional, bajo el amparo de las Reformas al artículo 27 Constitucional y su ley reglamentaria, que pretenden, mediante el fortalecimiento de las relaciones entre las Instituciones del Sector Agrario y a quienes les rigen, desahogar sus complejos problemas y limitaciones, como es la falta de seguridad en la tenencia de la tierra y sus relaciones, por ello se requiere como premisa fundamental el llevar el registro y control de todos aquellos actos que creen, modifiquen, o extingan derechos sobre de las tierras de origen ejidal o comunal, por ello el imperativo de eficientar estos servicios que presta el Registro Agrario Nacional.

Cabe señalar que para elaborar este trabajo nos apoyamos en el método científico, de ahí que se expondrá la problemática que fundamenta esta investigación, sus objetivos, hipótesis y justificación de la misma.

El conocimiento de la Ley Agraria, reglamentaria del artículo 27 Constitucional que rige la propiedad de las tierras dedicadas a las actividades agrícolas, pecuarias y forestales de nuestro país, las formas de relación y de asociación de los productores rurales, así como de las instituciones gubernamentales que tendrán vinculación en su

//

accionar, será un instrumento fundamental para analizar las repercusiones en el acontecer nacional y en el desarrollo del campo, de esa manera se abre también la posibilidad de participar en la construcción de una nueva sociedad agraria, su significado y alcances, así como su cabal comprensión serán la guía más efectiva.

En este caso, dada la complejidad del tema, así como su amplitud, nos ocuparemos de un organismo en especial: El Registro Agrario Nacional el cual hemos considerado prioritario abordarlo ya que es la piedra angular del Sector Agrario en que se plasman los cambios obligados por la Modernización de la Administración Pública.

El Registro Agrario Nacional concebido como un Organismo Desconcentrado es una respuesta parcial y limitada a la solución de la problemática jurídica y social, elementos que se consideran como plataforma de despegue para incorporar al Agro Mexicano a un nuevo ciclo económico y social con mayor producción, más rentabilidad y por lo tanto con mayores beneficios para la población rural.

Como respuesta a la problemática del campo generada sobre todo por la inseguridad en la Tenencia de la Tierra, se modifica el artículo 27 Constitucional, que transforma la estructura jurídico-administrativa, fomentando, promoviendo y permitiendo nuevas figuras asociativas y formas de tenencia que auspicien, mediante el incremento de la producción, el desarrollo del campo mexicano, integrándolo de esa manera al Proyecto de Modernización Nacional, dándole nueva significación sociológica a la zona rural del país.

Como resultado de ello, se genera la transformación de las estructuras del sistema administrativo gubernamental, creándose el Registro Agrario Nacional, como Organismo Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, cuyo objetivo es el de inscribir los documentos y actos que por voluntad de sus titulares y de acuerdo a la Ley, creen, modifiquen o extingan derechos agrarios, las constancias que de ellos se expidan harán prueba plena en juicio y fuera de él. Además su

registro es condición para el establecimiento y validez jurídica de nuevas formas de asociación.

Sin embargo, su carácter de Órgano Administrativo Desconcentrado hace que no pierda su relación de jerarquía respecto a la Secretaría de la Reforma Agraria; aunque se le ha asignado legalmente una determinada competencia exclusiva, ya que cuenta con autonomía técnica y su actuar está basado en disposiciones legales que impiden la modificación de sus asientos e inscripciones por decisiones administrativas; viéndose limitada en su funcionamiento operativo por la ausencia de patrimonio y personalidad jurídica propia; careciendo inclusive de la autonomía sindical que produce en muchas ocasiones desorden en el control del mando jerárquico; consecuencia y características del Organo Desconcentrado y no de un Organismo Descentralizado, por los que se considera que debe permitírsele una mayor libertad de acción en el trámite y decisión de los asuntos que le son encomendados en materia registral agraria.

Para la realización de este estudio hemos determinado delimitar nuestro objeto de estudio al caso de México durante el período 1968 - 1994.

El objetivo central del presente trabajo consiste en demostrar la necesidad de modificar la estructura actual del Registro Agrario Nacional, por una concepción más amplia para el desarrollo de sus funciones, conceptualizándolo por su importancia para los programas de desarrollo rural en un organismo del sector Paraestatal, esto es, un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal. Como un instrumento de transición, toda vez que se vislumbra la tendencia inducida por un Programa de Gobierno de carácter neoliberal, en la inminente conversión del régimen de propiedad social al régimen de propiedad privada; esto es en virtud de la propensión, persuadida o voluntaria de los propietarios sociales para adoptar el

IV

dominio pleno o bien enajenar su tierra, convirtiéndolos en sujetos del derecho civil, lo que tendrá como consecuencia el que dichos actos sean inscritos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, por lo que paulatinamente el Registro Agrario Nacional culminará su interés jurídico y su razón de ser.

La Sociedad Civil reclama a la Sociedad Política (Administración Pública) una respuesta clara y precisa así como también una comprensión de la realidad y sus perspectivas para guiarnos ante un Proyecto Nacional y de esta manera poder responder al reto de las exigencias actuales, en lo referente a nuestro objeto de estudio.

Conocer la problemática existente en el Agro Mexicano nos exige una nueva actitud y una nueva mentalidad; la necesidad intrínseca de profundizar en la historia y en el espíritu de justicia de nuestra Constitución Política, sólo de esta manera podría considerarse admisible el proponer alternativas de solución.

En este sector que es el campo mexicano, al través del tiempo se han acumulado una serie de esfuerzos plasmados en leyes, acuerdos y decretos, cristalizados en estructuras administrativas donde se concretan las voluntades políticas de los gobernantes, dando forma a instituciones, dependencias y organismos de la Administración Pública Federal, modificándose según la época y las necesidades. Más ello no ha sido suficiente, ya que actualmente seguimos encontrando graves problemas en lo referente a la Tenencia de la Tierra y su explotación. Llevar a cabo una investigación en esta área consideramos que sería enriquecedora para la Administración Pública, ya que no abundan los trabajos publicados sobre el tema; su estudio resultaría ser una aportación para todos aquellos que realizan actividades vinculadas con el Agro, en particular para los servidores públicos ubicados en el sector agrario, así como los estudiantes que deseen adentrarse en este tópico de estudio.

Para efectos de exposición hemos estructurado la presente en cuatro apartados fundamentales que a continuación sintetizamos; así mismo incluimos las conclusiones donde insertamos nuestra propuesta.

1.- La Génesis del Agrarismo Mexicano y del Registro Agrario Nacional; en éste se describe un breve bosquejo histórico de las formas que ha asumido la tenencia de la tierra en nuestro país, desde la etapa prehispánica hasta la actualidad, así como la forma administrativa que se adoptó para llevar su control.

2.- El Marco Normativo del Registro Agrario Nacional; en este apartado se desglosa resumidamente la base legal en la que se finca la actuación del Organismo Desconcentrado objeto de estudio.

3.- El Marco teórico-Conceptual del Registro Agrario Nacional; corresponde aquí plantear diversos conceptos y características de formas de administración y de los principios jurídicos básicos en los que se sustenta la actividad registral.

4.- El Registro Agrario Nacional, Producto e Instrumento de la Modernización de la Administración Pública; describimos como se considera al Registro Agrario Nacional como piedra angular para lograr la modernización en el campo, siendo el órgano responsable de garantizar la seguridad jurídica de los actos inherentes a la tenencia de la tierra y por lo tanto propiciar la confianza para la inversión de capital como elemento acelerador del desarrollo.

5.- Conclusiones; Finalmente incorporamos los resultados del trabajo de investigación a manera de conclusiones, en donde planeamos la propuesta de transformar el Registro Agrario Nacional en un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal e incluimos las fuentes de información empleadas.

CAPITULO 1

GENESIS DEL AGRARISMO MEXICANO Y DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL

Consideramos necesario antes de profundizar en esta investigación, dada su importancia como estudio de la administración pública, que iniciemos por la génesis del agrarismo, rescatándolo en los periodos históricos nacionales más importantes, siendo fundamental para comprender nuestro objeto de estudio.

1.1.- EL AGRARISMO PREHISPANICO.

Daremos una reseña histórica de algunos de los fundamentos más relevantes en que se sustentó la tenencia de la tierra en el período prehispánico.

Se considera que uno de los sistemas agrarios más avanzados en esa época lo constituyó la forma de tenencia de la tierra entre los aztecas, por ello retomamos a algunos autores que señalan:

El sistema agrario indígena estaba íntimamente relacionado con la organización social de los indios. Los españoles los encontraron ya organizados en tribus y divididos en grupos consanguíneos llamados calpultli.(1)

Dentro de las tierras circunvecinas del pueblo, cada uno de los grupos (calpultli) administraba su propia sección. En cada grupo, los jefes de familia tenían en su poder parcelas individuales cuya tenencia era permanente y hereditaria. Esas parcelas eran inalienables, transferibles solamente en caso de no ser cultivadas o por desaparición de familia. Además de las parcelas que estaban en posesión de las familias, había tierras destinadas a otros usos específicos: el sostenimiento de funcionarios locales, el pago de los tributos a la alta jerarquía azteca para fines religiosos y la prosecución de las guerras; esas tierras eran cultivadas en común por los habitantes de los pueblos. Además de este sistema muy generalizado de propiedad y tenencia, existía un feudalismo incipiente de siervos ligados a la tierra, y propiedades de regular tamaño pertenecientes a la nobleza.(2)

Se menciona que estas formas precoloniales contribuyeron en la conformación de lo

(1) Tannenbaum Frank. *La Revolución Agraria Mexicana*. p. 15

(2) *Ibid.*, p. 15.

que posteriormente serían las tierras comunales de los pueblos; así como se emuló por la encomienda la concentración de tierras en feudos y posteriormente en haciendas.

La propiedad entre los aztecas, cuando llegaron las naves de Hernán Cortés a Veracruz, se hallaba dividida en la forma siguiente: las tierras del rey, las de los nobles, las de los guerreros, las de los dioses y la de los pueblos. Las tierras del rey se denominaban Tlotococalli; las de los nobles, Pihalli; la de los guerreros, Mithchimalli; la de los dioses, Teotíapan. Las propiedades del rey, los guerreros y de los nobles eran muy extensas, de igual manera que las de los dioses destinadas al sostenimiento de los templos y gastos originados por las ceremonias religiosas que tanta importancia tenían en la vida del pueblo azteca. Estas tierras eran cultivadas por peones o macehuales y en ocasiones por aparceros o mayeques. (3)

Los pueblos, como unidad social, tenían pequeñas parcelas. En primer lugar, el calpulalli, parte del calpulli, que significa barrio. La tierra del Calpulalli se daba al habitante del Calpulli con la obligación de trabajarla. Si durante dos años no lo hacía se le quitaba para entregarla a quienes estuvieran dispuestos a realizar la tarea productiva. De modo que el Calpulalli tenía aspectos de propiedad en función social. El dueño del terreno no lo era en realidad del terreno mismo, sino solamente del usufructo. También existía el Alte Petalli, porción de tierra en las afueras de los pueblos de disfrute comunal. Por supuesto que ni el Calpulalli ni el Alte Petalli eran susceptibles de comercio ni enajenables en forma alguna. (4)

Estos son principios que se rescatan por el agrarismo mexicano en la Ley Agraria de 1915 para la constitución del ejido como forma de tenencia.

1.2.- LA TIERRA DURANTE LA DOMINACION ESPAÑOLA.

Los 300 años de la dominación española se caracterizaron por una tendencia tenaz a la concentración de la propiedad rural. Teniendo en cuenta el sistema de tenencia de la tierra, tal como existía antes de la dominación española, consideraremos ahora los resultados del sometimiento de los indios al dominio político y económico de sus amos Europeos.

La dominación española fue realizada por un número muy reducido de soldados, aventureros, proselitistas y buscadores de oro, que tomaron posesión del país en nombre del Rey, a cambio de lo cual éste los recompensó por su trabajo y sacrificio.

(3) Silve Herzog Jesús, *El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Exposición y crítica* pp 134-138.

(4) *Ibid.* . p p 138-141.

La recompensa a los soldados fue la distribución de las tierras de los indios sometidos y la sujeción de la población nativa a su servicio personal. Es decir, a los españoles les fueron asignados los pueblos indígenas con las tierras que les pertenecían.

El tributo que se pagaba a los caciques, característica del sistema precolonial de tenencia de la tierra, fue simplemente transferido a los dominadores. A esas asignaciones se les llamó Repartimientos o Encomiendas.

Los efectos desastrosos de esas primeras asignaciones de indios a los españoles, llevaron a la Corona a tratar, en repetidas ocasiones, de proteger a los nativos restringiendo las prerrogativas de los conquistadores. En términos generales, el poder de estos conquistadores fue tan vigoroso que la mayor parte de los intentos de la Corona dieron poco fruto. Los indios, en número siempre creciente, se convirtieron en siervos sujetos a las tierras de sus amos blancos. Las encomiendas que originalmente se establecieron para durar solo una generación, fueron en definitiva abolidas hasta el siglo XVIII. Dichas encomiendas eran de gran extensión, en algunos casos de hasta cerca de 65 mil Km², daban albergue hasta a 115 mil personas. Al correr de los años, las tierras de las encomiendas se convirtieron en propiedades de familia y algunas de ellas persistieron como tales hasta el siglo XIX, mas o menos en su forma original. (5)

Durante el período colonial la aparcería constituyó un mecanismo importante en las haciendas para procurarse mano de obra; paralelamente al sistema de adelantos en dinero y deudas perpetuas, el hacendado con frecuencia daba en aparcería a los indígenas las tierras que la hacienda se había anexado. Estos aparceros fueron denominados "terrazgueros", aunque hay cierta confusión en cuanto a las peculiaridades de este sistema; otros textos emplean sinónimos como "terrazgo" y "tributo". Al parecer, durante los primeros años de la colonia, el trabajo de los terrazgueros es una continuación de la relación tributaria prehispánica, que eslabonada a caciques (nobles) y mayeques, con la diferencia de que el cacique indígena ha sido sustituido por el hacendado. Poco a poco esta relación va definiéndose como una clara situación de aparcería; ya a fines del siglo XVI los jesuitas recomendaban -en algunos casos- distribuir a los indios tierras "a medias". En realidad al conceder algunos pedacitos de tierra a los indígenas, los dueños de

(5) Tannenbaum, Frank *La Revolución Agraria Mexicana*, Op. cit., p 15.

las primeras haciendas trataban ante todo de erigirlos en el lugar con el objeto de disponer de mano de obra suficiente para sus propios cultivos. Esta forma de ligar a la hacienda a los campesinos llegó a desarrollarse en los censos perpetuos \$1.00 por año, característicos del siglo XVIII, que pagaban los inquilinos de muchas haciendas. Le aparcería subsiste hasta hoy en día, pero ha perdido su contenido feudal, en la mayor parte de los casos se trata de una relación entre campesinos; se trate de una reproducción, en el seno de la economía campesina mercantil simple, de formas de explotación de origen feudal. Pero aquí aparecen como complicados mecanismos de explotación de los campesinos pobres y sin tierra por los más ricos, pero también como un sistema disfrazado y deformado de trabajo colectivo.

Lentamente comenzó un proceso de surgimiento de pequeñas unidades de producción en la periferia de las grandes haciendas; se trata de los "ranchos", cuyo origen parece ubicarse a fines del siglo XVII. La historia de esta unidad de producción llamada "rancho" es de gran interés, pero desgraciadamente permanece en gran parte de la oscuridad [...] (6)

Ciertamente, las haciendas del centro de México surgieron a mediados del siglo XVII una vez que el episodio de la encomienda se había eclipsado y que el repertimiento forzoso de los indios había entrado también en decadencia. Para entonces la población indígena había disminuido notablemente y la política de congregación de indios había conducido a la reestructuración económica y política de sus pueblos, con base en patrones castellanos.

Estos acontecimientos permitieron una redistribución general de recursos entre indios y españoles. Unos y otros recibieron mercedes reales que amparaban sus respectivas posesiones y les garantizaban su usufructo. Sin embargo mientras que los títulos de los primeros conservaron su naturaleza de concesiones públicas hasta bien entrado el siglo XIX, los títulos de los segundos se fueron transformando durante el siglo XVII, hasta adquirir el carácter de propiedad particular, al menos en los hechos.

Esto suscitó la formación de un incipiente mercado de títulos que propició la

(6) Bartra Roger, *Estructura Agraria y clases sociales en México*, 1976, pp. 135-136

concentración de la propiedad española y el nacimiento de las grandes haciendas.

La legislación española reconocía cuatro tipos de propiedad común de los indígenas: El fundo legal, el ejido, el propio y las tierras de común repartimiento. Los cuatro tipos de tenencia indígena fueron atacados y sistemáticamente reducidos hasta su mínima expresión únicamente el fundo legal pudo subsistir no sin antes haberse establecido luchas legales. (7)

La propiedad de la tierra por parte del clero con el tiempo se acrecentó de tal forma que en 1810 la mitad de toda propiedad y capital lo poseía la iglesia. Aunque la corona prohibió que dicha institución acumulara tierras, en la Nueva España los decretos, leyes y ordenanzas fueron letra muerta en la práctica. La iglesia asumió el papel del más grande y solvente de los prestamistas de la época; su liquidez rebasó a cualquier otra institución o persona que pretendiera competir.

De esta forma, en la época colonial y también durante los primeros años de la República, el principal terrateniente del país llegó a ser la iglesia.

El movimiento de independencia de 1810, fue consecuencia no sólo de la lucha por la autonomía política de España sino la de abrir espacios al desarrollo del capitalismo y de esta manera romper las estructuras más tradicionales, tanto en el núcleo nativo que conservaba formas de organización comunales así como en el sector institucional que operaba en torno y a favor del centralismo tributario.

Una de las peculiaridades del nacimiento de la Nación Mexicana fue el aparato de sujeción de la mano de obra heredado de la colonia. En particular influyó la preservación artificial de las declinantes comunidades indígenas por la corona y por el clero, determinando una gran rigidez en la capacidad de transformación social del trabajo y por ende, vitalizo el poder de la hacienda .

Se estimaba que la producción agrícola en los albores de la vida independiente era bastante menor que la lograda en la primera década del siglo XVIII. Se estima que la producción de este sector era de poco más de 100 millones de pesos en 1817, mientras que en los años de paz ascendía a 220 millones. (8)

(7) Méndez y Nuñez, Lucio *El Problema Agrario de México*. México, Ed. Porrúa 1954. p.83.

(8) Quroz José María. *Memoria de Estatuto*, 1ra. Junta de Gobierno del Real Consulado de Veracruz, 24 de Enero de 1817.

La capacidad de recuperación de las actividades agropecuarias era limitada debido al poder y resistencia de las relaciones de producción prevalecientes. Por una parte, influía la fuerte tendencia hacia el autoconsumo de gran parte de los productores, lo que los eliminaba como receptores de estímulos de precios, de cambios en la demanda y de inversiones. Por otra, la tecnología aplicada en las explotaciones comerciales se había deteriorado por efecto de la lucha armada de la independencia.

Esto es, los sistemas de riego se hallaban descuidados, como se habían destruido equipos y se habían perdido o muerto gran número de animales, la capacidad de almacenamiento de productos se había destruido en parte y los canales financieros, tradicionalmente escasos, se habían clausurado en gran medida. Todo ello agudizaba la limitación de la distribución de los productos agropecuarios.

En las actividades agropecuarias las iniciativas de reparto de tierras para fines de colonización, no habían cambiado en esencia la situación agraria ni las relaciones de producción. Las formas de trabajo asociadas a la hacienda tradicional continuaron siendo la base de la producción agropecuaria y el apoyo a transformaciones más profundas del sistema económico.

Con todo, las haciendas no se consolidaron como tales sino hasta el momento en el que lograron crear un sistema propio de atracción, fijación y reposición de trabajadores: el peonaje por deudas. Este sistema les permitió contar con trabajadores permanentes y redujo su dependencia de la mano de obra de los pueblos, que se conservó, pero ya solo con un carácter eventual o estacional.

Las haciendas nacieron para satisfacer la demanda de productos agropecuarios de los mercados urbanos y mineros, que los pueblos de indios no podían ya cubrir. Se organizaron con recursos provenientes de las encomiendas, los puestos públicos, la minería y comercio..(8)

1.3.- LOS CAMPESINOS EN EL SIGLO XIX.

(8) Leal Juan Felipe, *Campesinado, haciendas y estado en México: 1856-1914*, 1966, pp. 5-6.

Durante el México decimonónico el panorama que nos muestra la situación y el papel del campesino puede sintetizarse en los siguientes planteamientos:

El campesinado mexicano, durante el siglo XIX, desempeñó el papel de fuerza principal en los procesos de cambio y consolidación del estado nacional. Este sector de la población rural, propietario o no de la tierra pero siempre explotado por otros grupos sociales, tuvo, por su acción, una importancia fundamental en la vida política de la época. Los lugares distintos que en las relaciones sociales de producción ocupaban sus componentes, los convertían en una masa heterogénea dividida en: peones acasillados, peones alquilados, medieros y aparceros, colonos, arrendatarios, enganchadores, comuneros y rancharos. (10)

Las luchas de estos diferentes sectores de lo que llamamos en conjunto campesinado desempeñaron también diferentes papeles según las coyunturas políticas por las que atravesó el país durante el siglo pasado. Los campesinos, sin constituir una clase social, llegaron a organizarse y a diferenciarse como un sector específico de intereses sociales en momentos coyunturales determinados que los llevó a luchar y a enfrentarse a diferentes instancias y estructuras de poder.

Los movimientos campesinos impulsaron variadas manifestaciones de descontento contra un sistema social que los oprimía. Este enfrentamiento a la opresión se expresó fundamentalmente a través de diversos intentos de recuperar sus tierras. De tal suerte, que el diferente proceso y ritmo de despojo de tierras que sufrieron los campesinos a lo largo del siglo pasado fue lo que dio lugar a la diversidad de demandas y de formas que adoptaron las luchas. Estos movimientos campesinos, si bien expresaron en primera instancia la lucha entre clases sociales, entre poseedores y no poseedores, en último análisis formaron parte de los movimientos que cuestionaban y a su vez optaban por el poder regional y nacional en los cuales se vieron involucrados de una u otra manera. Aquellos que fueron de mayor trascendencia en la vida política del país, siempre tuvieron la participación de otras clases sociales ajenas a los campesinos que, al dirigidos, los manipulaban y utilizaban en empresas de envergadura nacional. (11)

Tal vez la Constitución de 1857 y los movimientos sociales hubiesen sido suficientes para romper la hegemonía de la hacienda, pero ello no era intención del proyecto liberal por que la orientación de sus disposiciones se dirigió a atender preferentemente el problema clerical y luego a salvar la autonomía política del país.

El resultado fue la incentivación del país en algunos aspectos estratégicos, con el fin

(10) Reyna Leticia. *Los rebeldes de los campesinos en México, 1812-1908*, 1980, pp. 10-15.

(11) *Ibid* pp. 14-15.

de emprender el camino de la construcción del desarrollo capitalista. Estos ajustes políticos consideraron la derrota de la relaciones de producción colonial heredadas y los avances en materia de reforzamiento y modernización de la infraestructura económica.

El Proyecto liberal concebía la presencia de una clase media rural fuerte para alcanzar la industrialización, el progreso, la ciencia y el comercio. De ahí la importancia que tenía la destrucción previa de las estructuras agraria opuestas a este proceso liberando, a las que se consideraban las saludables fuerzas del mercado que conducirían, pese a la formación de la clase pequeño-burguesa, a través de la libre competencia.

Sin embargo los beneficiarios de la desamortización y nacionalización de los bienes clericales y de la fragmentación de propiedades comunales de pueblos fueron los antiguos hacendados, los nuevos revolucionarios, los comerciantes y los agiotistas. De esta forma, los sistemas de sujeción de mano de obra de las haciendas, para retener la mano de obra con base al sistema de endeudamiento progresivo de los trabajadores, aseguraba a los hacendados su trabajo de por vida. Así mismo durante este período, las comunidades fueron despojadas de sus tierras, proceso que se reforzó por los ataques liberales posteriores que se producirían principalmente en el período porfirista hasta prácticamente eliminarlas. (12)

1.4.- EL PERIODO PORFIRISTA.

Referente a este período tratamos de resaltar los aspectos más relevantes del agro sintetizándolos de la siguiente manera:

El esquema liberal durante la dictadura de Porfirio Díaz esperaba que con el fastuoso euge de las exportaciones y con la formación de una extensa infraestructura económica se habrían de estimular los mercados internos. Con ello tendría lugar la formación de capitales mexicanos que junto con los externos se aplicarían a promover actividades agropecuarias, mineras e industriales orientadas a satisfacer la demanda interna. (13)

Más la actividad agropecuaria dedicada al consumo interno adolecía de consistencia, por lo que su oferta, fue sustituida durante un tiempo por la importación de alimentos.

(12) Rodríguez Bustos Nicacio, "La Administración Pública Agraria Logros y Fracasos." 1993. p. 15.

(13) *Ibid.* p. 15.

Sin embargo, al debilitarse la exportación por la crisis, la importación de alimentos básicos se frenó y la escasez y el hambre golpearon al gran núcleo de población del país.

En el sector agropecuario, la intervención del estado consistía en crear condiciones adecuadas con el fin de que los poderosos impulsos externos ejercieran su efecto transformador. Así aunque en el sector se requerían transformaciones profundas, el estado no podía ir más allá que favorecer la destrucción de reducidos de propiedades comunales y de aplicar políticas para poner en circulación mercantil las tierras propiedad de la nación mediante su deslinde y apropiación privada.(14)

La aplicación de estas políticas sin considerar límite alguno, dio origen a la concentración de grandes extensiones de tierra en pocas manos, contribuyendo de esta forma a la creación de los latifundios.

La enorme afectación y la concentración de tierras que produjo la política de deslinde de baldíos a partir de la ley de 1833 a fin de acelerar el proceso de incorporación a los mercados de factores y a la explotación de las tierras incultas y comunales, concedieron en propiedad a las empresas deslindadoras un tercio del total de tierras baldías que pudiesen localizar y delimitar topográficamente. Con este mecanismo, el Estado dio lugar al reforzamiento del latifundio y no a la proliferación de pequeñas explotaciones.(15)

Los latifundios así generados, dividieron la extensión de la tierra dedicada al cultivo dependiendo de factores económicos y de la conveniencia de los precios internacionales a los productos que explotaban.

Una primera área que utiliza es destinada a la producción del mercado y para producir los alimentos necesarios para la manutención de sus trabajadores; ya fueran peones asalariados o jornaleros libres. Otra parte del área se empleaba al arrendamiento, mediería o aparcería; una tercer área se deja como reserva, que se habilita para la producción en caso de la existencia de buenos precios de los bienes agrícolas.(16)

Para realizar las labores agrícolas, en ese tiempo existían diversos tipos de trabajadores, a los que el propietario contrataba de conformidad con sus recursos y con las necesidades propias de la actividad. (barbecho, siembra, cosecha).

(14) *Ibid.*, p. 16; subrayado nuestro.

(15) *Ibid.*, p. 16; subrayado nuestro.

(16) *Ibid.*, p. 16.

El trabajo requerido para el funcionamiento de la hacienda, lo realizaban trabajadores que vivían en ella y por empleados eventuales, los primeros eran peones acasillados que recibían sueldos en especie y la otra parte en efectivo, en derechos a explotar un minifundio sin gravámenes y en habitación. Los trabajadores eventuales solían ser asalariados formalmente, aunque el nivel de monopolio de los recursos naturales y la influencia política del hacendado se ejercía para que dicho pago fuera ínfimo.(17)

Estas acciones de funcionamiento del agro mexicano tuvieron una duración de más de 70 años.

A finales del siglo XIX, el debate sobre la distribución de la tierra fue una de las banderas básicas para lograr consenso con el campesinado. Aunque este ignoraba la importancia política de tal movimiento, se adhería por el hambre de justicia y tierra que era su interés inmediato.(18)

Así sucedió durante todo este período hasta la revuelta armada de 1910, que creció y levantó a los campesinos con la promesa de que obtendrían justicia y tierra.

En esta época la demanda de una reforma agraria creció entre la población urbana y rural, la expropiación se presentaba como una opción para acallar las reiteradas opiniones de políticos, periodistas y publicistas, que constantemente lo hacían un punto de discusión y debate público, a medida que la situación en el campo se hacía cada vez más explosiva por la ampliación de la brecha entre los poseedores de tierra y los campesinos.

Emiliano Zapata, jefe revolucionario, fue quien retomó la demanda de justicia social en el campo plasmándola en el Plan de Ayala, primera expresión del agrarismo contemporáneo, que fue redactado por el profesor Otilio Montaño y promulgado el 28 de noviembre de 1911, en la población de Ayaxutla en el estado de Morelos.

Por su importancia, es de señalarse aquí lo más relevante del Plan de Ayala.

El plan libertador de los hijos del estado de Morelos, afiliados al ejército insurgente que defienden el cumplimiento del Plan de San Luis Potosí, con las reformas que ha creído conveniente aumentar en beneficio de la patria mexicana...(19)

(17) *Ibid.*, p. 17.

(18) *Ibid.*, p. 17.

(19) *Legislación Agraria, México, 1992 p XI.*

Los que suscribimos, constituidos en Junta Revolucionaria, para sostener y llevar a cabo las promesas que hizo el país la Revolución del 20 de Noviembre de 1910 próximo pasado, declaramos solemnemente[...] los propósitos que hemos formulado para acabar con la tiranía que nos oprime y redimir la Patria de las dictaduras que se nos imponen, las cuales quedan determinadas en el siguiente plan [...] (20)

6o. Como parte adicional del plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpados los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades de las cuales han sido despojados, por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.(21)

7o. En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan aidas, colonias, fundos leñales para pueblos o campos de sembradura o de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.[...] (22)

1.5.- LA LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915, (Primera Ley Agraria en México)

La Ley del 6 de Enero de 1915, tiene una amplia repercusión, tanto en lo que fue el proceso de la lucha armada conocida como la Revolución Mexicana, como para la dinámica del sector agrario en nuestro país.

Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos y Jefe de la Revolución, en virtud de las facultades de que me encuentro investido, y considerando: que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, a sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento, que les había sido concedidos por el Gobierno Colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena, he tenido a bien expedir el siguiente decreto:...

Artículo 3o. Los pueblos que necesitándolos, carezcan de aidas o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las

(20).- *Ibid.*, p. XI.

(21).- *Ibid.*, p. XI subrayado nuestro.

(22).- *Ibid.*, p. XI subrayado nuestro.

necesidades de su población, expropiándose por cuenta del gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.[...]. (23)

Cuando en 1915 el Presidente Venustiano Carranza decreta la Ley Agraria, se inicia de hecho el proceso de solución a la problemática en el campo.

Lo básico importante de esta Ley es que se considera la completa restitución de tierras a los pueblos que pudieran demostrar legalmente sus derechos. A quienes no pudieran hacerlo, se dotaría de ejidos en propiedad comunal. El ejido que se proponía no era de tipo colonial, sino que este incluye toda la tierra, que demandaban los pueblos, para trabajarla como apoyo al ingreso de los campesinos.(24)

A raíz de la expedición de la Ley Agraria de 1915 y su inclusión por los constituyentes del 17, en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podemos decir que durante casi 80 años, si bien sufrió algunas modificaciones que la fueron enriqueciendo, la esencia y el espíritu de la misma nunca se vio alterado, sólo se le reglamentó a través de los distintos Códigos Agrarios promulgados en los años de 1934, 1940 y 1942, así como con la Ley Federal de Reforma Agraria que entró en vigor el 16 de abril de 1971, que fue vigente hasta el 25 de febrero de 1992, en que se le deroga al expedir la Ley Agraria. Durante la vigencia de esos ordenamientos se dio origen a diversas instituciones con las que se pretendió dar respuesta a las necesidades del campo

1.6.-LA INICIATIVA PARA REFORMAR EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

En el periodo presidencial comprendido entre 1988 y 1994 se plantea como estrategia de la modernización económica el desarrollo del campo, en este contexto el 6 de enero de 1992, se reforma el artículo 27 Constitucional, a diferencia de los cambios anteriores esa iniciativa modifica de manera sustancial la esencia del agrarismo mexicano.

El campo hoy nos exige una nueva actitud y una nueva mentalidad. Nos pide profundizar en nuestra historia y en el espíritu de justicia de la Constitución para preservar lo valioso que tenemos. Reclama una clara y precisa comprensión de la realidad y sus perspectivas futuras para guíarnos en lo que

(23) Manrique Leonardo y Yankelevich Pablo, *El Censo de la Historia. La lucha por la tierra* S.E.P. p. XII.

(24) Rodríguez Adame J. *La Organización del Ejido*. 1940, p. 2.

debe cambiar. Requiere una respuesta nacionalista, renovada de las rutinas, que efectivamente impulsen la producción, la iniciativa y creatividad de los campesinos, el bienestar de sus familias y, sobre todo, proteja nuestra identidad compartida. Por eso es preciso examinar el marco jurídico y los programas que están en el sector rural para que sean parte central de la Modernización del país y de la elevación productiva del bienestar general.[...]

La Reforma Agraria ingresa a una nueva etapa. Para ello es esencial la superación del rezago agrario. Los legítimos derechos de todas las formas de tenencia de la tierra deben quedar plenamente establecidos y documentados, por encima de toda duda, para quedar como definitivos. Eso exige un esfuerzo de gran magnitud mediante el uso preferente de la vía conciliatoria y con acciones de producción y gestión para los pueblos y campesinos, es posible resolverlo.[...]

La claridad de los títulos agrarios es un instrumento de impartición de justicia cuya procuración presidió desde su origen el espíritu del artículo 27 Constitucional.[...]

Para reactivar la producción y establecer de manera sostenida su crecimiento son necesarios los cambios que atraigan y faciliten la inversión en las proporciones que el campo ahora demanda. Para lograrlo, se requiere seguridad, pero también nuevas formas de asociación donde imperen equidad y certidumbre, se estimule la creatividad de los actores sociales y se compartan riesgos. Se mantienen los límites de la pequeña propiedad, pero superan las restricciones productivas del minifundio para lograr, mediante la asociación, las escalas de producción adecuadas. [...]

La propiedad ejidal y comunal será protegida por la Constitución. Se propone la protección de la integridad territorial de los pueblos indígenas. Igualmente protegen y reconocen las áreas comunes de los ejidos y el sustento territorial de los asentamientos humanos. En todo caso, el solar y el casco urbano seguirán siendo de la exclusiva propiedad de sus moradores. La superficie parcelada de los ejidos podrá enajenarse entre los miembros de un mismo ejido de la manera que los disponga la ley, propiciando la compactación parcelaria y sin permitir acumulación o la fragmentación excesiva. [...]

El Estado Mexicano no renuncia a la protección de los intereses de los ejidatarios y comuneros. La reforma propuesta preserva ese mandato pero distingue claramente entre las acciones de protección y promoción que se asumen, de aquellas que no debe realizar por que suplanten la iniciativa campesina y anulen sus responsabilidades. Debemos reconocer la madurez en general que ha realizado el Estado Mexicano durante muchas décadas. La reforma reconoce la plena capacidad legal de los ejidatarios y también sus responsabilidades. A ellos les corresponde resolver la forma de aprovechamiento de sus predios dentro de los rasgos de libertad que ofrezca nuestra carta magna.(25)

Por lo descrito anteriormente nos queda claro que las modificaciones al artículo 27 Constitucional son la base de proyección de un nuevo esquema jurídico que permitirá desarrollar lo político, económico, social y administrativo del agro mexicano y como

(25) Salinas de Gortari Carlos, Leído en el Pleno de la Cámara de Diputados, Noviembre de 1991.

Legislación Agraria Ed. Siste S.A. de C.V. México, 1993. pp. XI-XII

consecuencia la reestructuración de las instituciones encargadas de ejecutar las políticas hacia el sector agrario; surge el Registro Agrario Nacional con atribuciones y funciones fortalecidas.

1.7.- ANTECEDENTES DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL.

Con el nacimiento de la Comisión Nacional Agraria, se emite y pone en práctica el primer reglamento interior para el funcionamiento de la oficina de Registro Agrario el 24 de abril de 1928; quién básicamente tenía a su cargo un archivo registral de las decisiones del Ejecutivo Federal en materia agraria y de los traslados que se operaban con motivo de los derechos sucesorios de ejidatarios.

Posteriormente en 1934, la oficina de Registro Agrario es adscrita al Departamento Agrario; en tanto que en 1942 se le reubica en la Dirección General de Derechos Agrarios del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, siendo hasta el año de 1973, en que se le transforma de Oficina del Registro Agrario en Dirección General de Registro Agrario Nacional y Catastro, de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Dentro de esa evolución, en 1977 se cambia la denominación a la de Dirección General del Registro Agrario Nacional, publicándose su nuevo Reglamento Interior el 21 de septiembre del mismo año.

Con objeto de agilizar los servicios registrales y ante el aumento de la demanda de los campesinos en sus oficinas centrales, el 4 de abril de 1979, se dicta un acuerdo por el que se crean de manera desconcentrada, las Oficinas Regionales del Registro Agrario Nacional, delegándoles facultades que tenía en aquel entonces la Dirección General. Posteriormente el 29 de marzo de 1980, se le ubica en la Dirección General de Información Agraria con nivel de Subdirección; en esa constante transformación el 27 de agosto de 1985 es elevado nuevamente al nivel de Dirección General,

contando además para el ejercicio de sus funciones, con unidades desconcentradas dependientes de las Delegaciones Agrarias Estatales.

Con la nueva Ley Agraria y en particular a partir de su Reglamento Interior, emitido por el Ejecutivo Federal y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de agosto de 1992 y reformado en abril de 1993, se crea el Registro Agrario Nacional como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria

Cabe señalar que esta génesis del agrarismo mexicano, esta expuesta de una forma muy resumida, en la que se trata de resaltar los diferentes periodos históricos en los que vemos que la problemática en el campo es el marco que justifica la creación de instituciones rectoras, verbigracia El Registro Agrario Nacional, objeto de nuestro estudio.

CAPITULO 2

MARCO NORMATIVO DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL

Nos referiremos aquí a la conjunción de Leyes, Acuerdos y Reglamentos que inciden y sirven de base al funcionamiento del objeto de estudio de este trabajo ya que su actividad está enmarcada, primeramente, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por ende al conjunto de leyes y códigos que la reglamentan, entrelazándose por materia de aplicación.

La propiedad sobre la tierra y sus características están señalados en el artículo 27 Constitucional, siendo la Ley Agraria el cuerpo jurídico que reglamenta las disposiciones en él contenidas. Por las particularidades de esta ley, que mencionaremos a lo largo del presente trabajo, son de aplicación supletoria la legislación civil federal y en su caso mercantil, según la materia de que se trate, así mismo en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y equilibrio ecológico se ajustará a las leyes de la materia. (El Código Civil, el Código de Procedimientos Civiles, el Código General de Comercio, la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como las demás aplicables).

2.1.- Base Legal

La base jurídica que le da vida, en la que se sustenta y sirve de apoyo al Registro Agrario Nacional es, en lo fundamental la siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Agraria

Ley General de Asentamientos Humanos

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
Ley de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos
Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios
Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
Ley de Sociedades Mercantiles y Cooperativas
Ley de Amparo
Código Civil en Materia Común para el Distrito Federal y en Materia Federal para toda la República.
Código de Procedimientos Civiles
Código General de Comercio
Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional
Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación, Titulación e Inscripción de Sociedades.
Reglamento Interior del Registro Público de la Propiedad y el Comercio
Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

Por su importancia destacaremos que el Registro Agrario Nacional como órgano encargado de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, tiene su fundamento en el Título Octavo de la Ley Agraria, y está sujeto a la garantía de legalidad que emana del régimen de derecho en que se desarrolla la vida constitucional en nuestro país.

Este Título contiene los artículos del 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155 y 156, en ellos se señalan las facultades de que está investido el órgano en estudio, a saber:

Artículo 148.- Para el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivados de la aplicación de esta ley funcionará el Registro Agrario Nacional, como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el que se inscribirán los documentos en que conste las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal. El registro tendrá además una sección especial para las inscripciones correspondientes a la propiedad de sociedades.

Artículo 149.- Para efectos de lo dispuesto en la fracción XVII del artículo 27 constitucional, el Registro Agrario Nacional prestará la asistencia técnica

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
Ley de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos
Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios
Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
Ley de Sociedades Mercantiles y Cooperativas
Ley de Amparo
Código Civil en Materia Común para el Distrito Federal y en Materia Federal para toda la República.
Código de Procedimientos Civiles
Código General de Comercio
Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional
Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación, Titulación e Inscripción de Sociedades.
Reglamento Interior del Registro Público de la Propiedad y el Comercio
Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

Por su importancia destacaremos que el Registro Agrario Nacional como órgano encargado de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, tiene su fundamento en el Título Octavo de la Ley Agraria, y está sujeto a la garantía de legalidad que emana del régimen de derecho en que se desarrolla la vida constitucional en nuestro país.

Este Título contiene los artículos del 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155 y 156, en ellos se señalan las facultades de que esta investido el órgano en estudio, a saber:

Artículo 148.- Para el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivados de la aplicación de esta ley funcionará el Registro Agrario Nacional, como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el que se inscribirán los documentos en que conste las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal. El registro tendrá además una sección especial para las inscripciones correspondientes a la propiedad de sociedades.

Artículo 149.- Para efectos de lo dispuesto en la fracción XVII del artículo 27 constitucional, el Registro Agrario Nacional prestará la asistencia técnica

necesaria y se coordinará estrechamente con las autoridades de las Entidades Federativas y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Artículo 150.- Las inscripciones en el Registro Agrario Nacional, y las constancias que de ellas se expidan, harán prueba plena en juicio y fuera de él. Cuando los actos que esta ley se refiere deban inscribirse en el Registro y no se inscriban, sólo surtirán efecto entre los otorgantes pero no podrán producir perjuicio a terceros, quienes sí podrán aprovecharlos en lo que les fueran favorables.

Artículo 151.- El Registro Agrario Nacional será público y cualquier persona podrá obtener información sobre sus asientos e inscripciones y obtener a su costa las copias que solicite.

Artículo 152.- Deberán inscribirse en el Registro Agrario Nacional:

- I.-Todas las resoluciones judiciales o administrativas que reconozcan, creen o modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales;
- II.-Los certificados o títulos que amparen derechos sobre solares, tierras de uso común y parcelas de ejidatarios o comuneros;
- III.-Los títulos primordiales de las comunidades, y en su caso, los títulos que las reconozcan como comunidades tradicionales;
- IV.-Los planos y delimitación de las tierras a que se refiere el artículo 56 de esta ley;
- V.-Los planos y los documentos relativos al catastro y censo rurales;
- VI.-Los documentos relativos a las sociedades mercantiles, en los términos del Título Sexto de esta ley;
- VII.-Los decretos de expropiación de bienes ejidales o comunales, y
- VIII.-Los demás actos y documentos que disponga esta ley, sus reglamentos u otras leyes.

Artículo 153.- El Registro Agrario Nacional también deberá llevar las inscripciones de todos los terrenos nacionales y los denunciados como baldíos.

Artículo 154.- Para los efectos de esta ley, las autoridades federales, estatales y municipales están obligadas a proporcionar al Registro Agrario Nacional la información estadística, documental, técnica, catastral y de planificación, que éste requiere para el mejor desempeño de sus funciones.

Artículo 155.- El Registro Agrario Nacional deberá:

- I.-Llevar clasificaciones alfabéticas de nombres de individuos tenedores de acciones de serie "T" y denominaciones de sociedades alfabéticas de tierras agrícolas, ganaderas o forestales.
- II.-Llevar clasificaciones geográficas de la ubicación de predios de sociedades, con indicaciones sobre su extensión, clase y uso;
- III.-Registrar las operaciones que impliquen la cesión de derechos sobre tierras ejidales y la garantía a que se refiere el artículo 48, así como las de los censos ejidales;
- IV.-Disponer el procesamiento y óptima disponibilidad de la información bajo su resguardo, y
- V.-Participar en la regularización de la tenencia ejidal y comunal en los términos que señala el artículo 56 de esta ley.

Artículo 156.- Los notarios y los registros públicos de la propiedad, cuando autoricen o registren operaciones o documentos sobre conversión de propiedad ejidal a dominio pleno y de éste al régimen ejidal, así como la adquisición de tierras por sociedades mercantiles o civiles, deberán dar aviso al Registro Agrario Nacional.

Asimismo, los notarios públicos deberán dar aviso al Registro Agrario Nacional de toda traslación de dominio de terrenos rústicos de sociedades mercantiles o civiles. (1)

2.2.- Atribuciones.

Las atribuciones, características y procedimientos en las tareas que tiene encomendadas el Registro Agrario Nacional, como órgano desconcentrado encargado de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra al dar publicidad registral a los asientos en él contenidos, con facultad para emitir certificaciones y constancias de ellos mismos que son oponibles a terceros y hacen prueba plena en juicio y fuera de él, están contempladas en la Ley Agraria, su propio Reglamento Interior, y el Reglamento de la Ley en Materia de Certificación, Titulación e Inscripción de Sociedades. Sin embargo en el marco de legalidad que prevalece en nuestro país, ese conjunto de normas tiene relación con otros que reglamentan diversas materias; esta condición, inherente a un país republicano, se profundiza por las características de la Ley Agraria, que comentaremos mas adelante, y que la propia Ley reconoce en su artículo 2o. al señalar:

...En lo no previsto en esta ley, se aplica supletoriamente la legislación civil federal y, en su caso, mercantil, según la materia de que se trate. (2)

Las atribuciones en las que es competente para intervenir el Registro Agrario Nacional, de conformidad con su propio Reglamento Interior (3), son las que están conferidas en su estructura orgánica, según lo establece el artículo 7o. Las facultades están señaladas en los artículos 9, 11, 12, 13, 14 y 18 del propio Reglamento, siendo:

ARTICULO 7o.- Para el ejercicio de sus atribuciones y despachos de los asuntos que le competen, el Registro contará con :

- **Director en Jefe**
- **Director General de Certificación, Titulación e Inscripción de Sociedades**
- **Director General de Registro y Asuntos Jurídicos**
- **Director General de Catastro Rural**
- **Coordinador Administrativo**
- **Unidad de Contraloría Interna, y**
- **Delegaciones del Distrito Federal y de las Entidades Federativas.**

(1).- Ley Agraria, Leyes y Códigos de México. Colección Porrúa, 3a. Ed. 1992, p. 63.

(2).- *Ibid.*, p. 3.

(3).- Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, Leyes y Códigos de México, Colección Porrúa, 3a Ed. 1992 p. 201.

Asimismo, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, el Registro contará con Directores de área, subdirectores, jefes de departamento, registradores, jefes de oficina, asesores y demás personal técnico, administrativo y per honorarios que requiera. (4)

Como se observa en este artículo se establece una estructura organizacional, de carácter piramidal con la cual se pretende dar respuesta a las demandas de los servicios registrales a nivel nacional.

ARTICULO 8o.- El Registro estará a cargo de un Director en Jefe, quien lo representará legalmente, mismo que será nombrado y removido por el Titular del Ejecutivo Federal, a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria y tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Ser depositario de la fe pública registral para cuyo pleno ejercicio se auxiliará de los Directores Generales, Delegados y Registradores;**
- II.- ...**
- III.- Informar periódicamente al Titular del Ramo, el avance respecto al despacho de los asuntos de su competencia;**
- IV.- Someter a la aprobación del Titular del Ramo, los estudios y proyectos que considere de trascendencia;**
- V.- ...**
- VI.- ...**
- VII.- Dirigir y coordinar las funciones del Registro, delegando en las unidades administrativas, las facultades que fueren necesarias para el debido cumplimiento de sus atribuciones;**
- VIII.- ...**
- IX.- ...**
- X.- ...**
- XI.- ...**
- XII.- Supervisar que las Delegaciones del Distrito Federal y las Entidades Federativas, cumplan con las disposiciones de la Ley y de este Reglamento, en el ejercicio de su función, y asimismo, que se preste dicho servicio con diligencia y oportunidad;**
- XIII.- ...**
- XIV.- Presentar al Titular del Ramo, los programas y presupuestos respectivos para su autorización;**
- XV.- ...**
- XVI.- ...**
- XVII.- Participar, en términos de la Ley, en la regularización de la tenencia de la tierra conforme a lo dispuesto en la legislación agraria;**
- XVIII.- ...**
- XIX.- Proponer al Secretario de la Reforma Agraria los proyectos de modificaciones a las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos relativos a los asuntos de la competencia del Registro, así como someter a su aprobación los proyectos de Manuales de Organización de Procedimientos, y de Servicios al Público;**
- XX.- Previo consentimiento del Titular del Ramo, expedir y dar vigencia a las normas técnicas, normas de operación y fijar por medio de circulares, los criterios generales de observancia obligatoria para las unidades administrativas del Registro y**

(4).- Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional. Qp. Cj. p. 203.

XII.- Las demás que le sean conferidas por la legislación federal, el presente Reglamento, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria y el Titular del Ramo.(5)

Al respecto nos permitimos exponer el siguiente punto de vista :

En razón al objeto de estudio y conforme a las conclusiones que se presentan más adelante podríamos adecuar los enunciados manifestados en las fracciones III, IV, XIV, XIX, XX y XXI, ya que lo que se pretende es imprimirle una mayor libertad de acción a través de las características inherentes a un organismo descentralizado y con ello contribuir a una mayor y más expedita resolución de los problemas que aquejan al agro mexicano.

En el Artículo 11 del Reglamento en alusión, se señalan las atribuciones de observancia general, esto es, los lineamientos administrativos que permiten a los Directores Generales, que integran la estructura orgánica del Registro Agrario Nacional, llevar a cabo sus funciones sustantivas dando cabal cumplimiento a sus objetivos, lo que no variaría de conformarse el Registro Agrario Nacional como un Organismo Descentralizado.

En el Artículo 12, se indican las atribuciones específicas que corresponden al Director General de Certificación, Titulación e Inscripción de Sociedades; a través de 10 fracciones destacamos lo más relevante:

... Expedir las normas y lineamientos a que deberán sujetarse las Delegaciones del Distrito Federal y de las Entidades Federativas para la prestación del servicio al público, así como su funcionamiento interno en materia de certificación, titulación e inscripción de sociedades, vigilando el cumplimiento de los programas en la materia, así como la correcta tramitación de los certificados y títulos y, en su caso, su remisión al Registro Público de la Propiedad, para en su oportunidad, realizar su entrega a los interesados; verificar, para los efectos de la inscripción en el registro que en la adquisición o enajenación de parcelas, se cumpla con las disposiciones de la ley;

(5).- Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional. Op.Cit. pag. 204.

llevar, a nivel nacional, el registro de tenedores de acciones serie "T" de sociedades mercantiles o civiles; llevar a nivel nacional el control de la información de las sociedades rurales; establecer los sistemas de información y archivo que deban concentrarse en el área central, cuidando que las Delegaciones del Distrito Federal y de las Entidades Federativas, cumplan con la obligación de proporcionar esta información; llevar a cabo las visitas a las Delegaciones del Distrito Federal y de las demás Entidades Federativas o designar al personal que las realice, con el fin de evaluar las actividades de las mismas; comunicar a los Delegados del Distrito Federal, y de las Entidades Federativas los anexos de ejecución de los Convenios Únicos de Desarrollo, que se hubieren celebrado con las autoridades Estatales, así como los convenios con los Registros Públicos de la Propiedad y los Colegios de Notarios, vigilando su cumplimiento.

En lo descrito como competencia de la Dirección General en comento, consideramos que están contempladas las funciones sustantivas que el Registro tiene encomendadas en los aspectos característicos de la tenencia de la tierra que forman parte del espíritu de Justicia Social que promueve la Ley Agraria y que, de la misma forma, estas atribuciones en particular tampoco tendrían variación si cambiase de figura Administrativa el Registro Agrario Nacional.

En el Artículo 13, se establecen las facultades específicas de la Dirección General de Registro y Asuntos Jurídicos en 16 fracciones, que lo configuran como el abogado y representante jurídico del Registro resaltando las más importantes:

Organizar el sistema registral con sujeción a los lineamientos que determine el Director en Jefe y participar en la elaboración de la normatividad correspondiente; establecer los sistemas y mecanismos que unifiquen la unidad Registral de las Delegaciones del Distrito Federal y de las Entidades Federativas; así como expedir las normas y lineamientos a que deberán sujetarse para la prestación del servicio al público, y su funcionamiento interno en la materia; establecer alternativas para la

solución de los conflictos que se planteen en el ejercicio de la actividad registral; asesorar y dar apoyo jurídico a las unidades administrativas, así como compilar las Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos, Circulares y Resoluciones, así como otras disposiciones legales relacionadas con su esfera de competencia y además, clasificar y revisar todos los instrumentos normativos que expidan las unidades administrativas; intervenir, en su representación, en todos los juicios en que el mismo sea parte, así como formular las denuncias y querellas que procedan ante la institución correspondiente y en general, acudir ante toda clase de autoridades en defensa de los intereses del mismo; ejercer la representación del Director en Jefe en los asuntos contenciosos, así como en la rendición de informes previos y justificados e interponer los recursos procedentes establecer el procedimiento para la recepción, registro y control de las listas de sucesión que le depositen los ejidatarios y comuneros revisar y remitir al Diario Oficial de la Federación los documentos emitidos por el Registro que deben ser publicados, así como informar a los Titulares de sus unidades administrativas sobre las disposiciones legales que sean de su interés que en aquél se publiquen y las que efectúen o se refieran a su esfera de competencia; expedir toda clase de certificaciones respecto de las constancias que obren en los archivos del Registro.

En cuanto a las atribuciones conferidas para la Dirección General de Registro y Asuntos Jurídicos nuestro comentario gira en los mismos términos esbozados para el artículo anterior.

En el Artículo 14 se plasman las funciones de la Dirección General de Catastro Rural, contenidas en 9 fracciones cuyo objetivo principal es el de configurar la cartografía social del país, siendo:

... Verificar que los planos que sean objeto de inscripción cumplan con las normas técnicas que emita el propio Registro, y que cuenten, cuando sea necesario, con las autorizaciones que establezca la legislación aplicable; elaborar, en su caso, los

planos generales de ejidos y comunidades; llevar el control, a nivel nacional de los planos que deba salvaguardar comunicar a la Dirección General de Certificación, Titulación e Inscripción de Sociedades, las modificaciones presentadas con motivo del levantamiento de planos; proponer al Director en Jefe la infraestructura, sistemas y procedimiento necesarios para el procesamiento, actualización y óptima disponibilidad de la información bajo su resguardo a fin de mantener actualizado el catastro rural; coordinarse con las entidades federativas y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley; normar y supervisar las actividades de las oficinas de catastro, ubicadas en las Delegaciones del Distrito Federal y de las Entidades Federativas, concentrando los materiales cartográficos y fotogramétricos generados en ellas; llevar a nivel nacional, la clasificación geográfica de la ubicación de los predios agrícolas, ganaderos o forestales propiedad de sociedades mercantiles o civiles, con indicaciones sobre su extensión, clase y uso.

De las atribuciones que se desprenden del artículo 14o. referidos a la Dirección General de Catastro Rural, manifestamos que cubre los requerimientos técnicos administrativos de su especialidad, por que es aquí donde deberá llevarse el resguardo de la información actualizada del catastro rural a nivel nacional .

En el artículo 18, se establecen las atribuciones de las Delegaciones del Registro, por su importancia en este estudio se transcribe a continuación:

ARTICULO 18.- *Corresponde a las Delegaciones del Distrito Federal y de las Entidades Federativas:*

- I.- Ejercer sus atribuciones dentro del ámbito territorial que se le asigne, siguiendo los lineamientos que señale al efecto el Director en Jefe, de conformidad con lo establecido en el presente Reglamento.*
- II.- Autorizar a través de su titular, la apertura de los folios y vigilar que se cumplan las medidas de resguardo de los mismos;*
- III.- Llevar a cabo la inscripción de los siguientes asuntos:*
 - a) Los reglamentos de ejidos y estatutos comunales;*
 - b) Las actas de asambleas, especialmente aquellas a que se refieran tanto el artículo 31, como la fracción I del artículo 75 de la Ley Agraria;*
 - c) Los certificados parcelarios y de derechos sobre tierras de uso común;*
 - d) La enajenación y cesión de derechos parcelarios;*
 - e) Testimonio de la escritura pública de la constitución de nuevos ejidos;*

f) Testimonio de la escritura pública que establezca la incorporación de tierras del dominio pleno al régimen ejidal;

g) El reconocimiento, como comunidades, derivado de los procedimientos a que se refiere el artículo 98 de la Ley Agraria;

h) Los títulos primordiales de comunidades y las resoluciones que reconozcan dichos regímenes;

i) Las resoluciones de la asamblea de conversión del régimen comunal al ejidal;

j) Las actas constitutivas de las uniones de ejidos, y comunidades de las asociaciones rurales de interés colectivo, de las sociedades de producción rural, de las uniones de sociedades de producción rural y de las sociedades de solidaridad social;

k) Los terrenos denunciados como baldíos;

l) Los títulos de propiedad de origen ejidal, los derivados del régimen de colonias y las declaratorias de terrenos nacionales;

m) Todas aquellas resoluciones judiciales o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales;

n) Las superficies, linderos o coincidencias de los predios agrícolas, ganaderos o forestales, propiedad de las sociedades mercantiles, o civiles, con indicación de la clase y uso de dichas tierras;

o) Los decretos de expropiación de los bienes ejidales y comunales;

p) Las sociedades mercantiles o civiles que sean propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales;

q) Los nombres de los tenedores de acciones de serie "T",

r) Las sociedades tenedoras de acciones o partes sociales de serie "T";

s) Los cambios o modificaciones en la clasificación geográfica de la ubicación de predios agrícolas, ganaderos o forestales de sociedades, con indicaciones sobre su extensión, clase y uso, a fin de mantener actualizada dicha clasificación;

t) Los planos generales de ejidos y comunidades e internos de los ejidos; los de la delimitación de los solares urbanos y los de catastro y censo rurales, siempre que estos se ajusten, en su caso, a las normas y especificaciones técnicas emitidas por el Registro.

IV.- Registrar las operaciones que impliquen la creación de derechos sobre tierras ejidales;

V.- Registrar las garantías a que se refiere el artículo 46 de la Ley Agraria;

VI.- Registrar los cambios que se operen en censos ejidales;

VII.- Revisar, validar y certificar los planos internos de los ejidos, los individuales de las tierras parceladas, de las de uso común y de asentamiento humano, así como su actualización;

VIII.- Expedir los certificados y los títulos a que se refieren los artículos 77 y 78, del presente Reglamento;

IX.- Proporcionar orientación a los usuarios que lo solicitan, sobre los requisitos de procedibilidad en materia de registro;

X.- Expedir certificaciones y constancias de las inscripciones y asentos que obran en sus respectivas jurisdicciones de conformidad con lo establecido en el presente Reglamento;

XI.- Cuando proceda conforme a derecho, cancelar la inscripción de los certificados parcelarios, de derechos de uso común y censo ejidal;

XII.- Efectuar, cuando proceda la reposición y rectificación de folios y asentos registrales así como llevar a cabo las liquidaciones a que hubiere lugar;

XIII.- Resguardar los sistemas de información y los archivos a su cargo;

XIV.- Llevar el archivo de la lista de sucesión que depositen los cédulantes, de conformidad con lo dispuesto por el Capítulo X del Título Tercero del presente Reglamento;

XV.- Informar al Director en Jefe, de acuerdo con los sistemas establecidos al efecto, de las actividades que realicen;

XVI.- Imponer las sanciones administrativas a las que se haga acreedor el personal adscrito a las Delegaciones del Distrito Federal, y las Entidades Federativas según corresponda, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

XVII.- Integrar la documentación necesaria para el ejercicio y comprobación del gasto, de acuerdo al presupuesto que les haya sido asignado, de conformidad con la normatividad aplicable;

XVIII.- Proporcionar la información o apoyos relativos al Registro que les sean requeridas por otras dependencias del Ejecutivo Federal, del Gobierno del Estado, de los Municipios o por los notables agrarios;

XIX.- Coordinarse, en términos de los acuerdos y convenios respectivos, con los gobiernos de cada entidad federativa, notarios, oficinas de catastro, registros públicos de la propiedad y demás dependencias federales, estatales o municipales, cuyas funciones sean afines a las de la Delegación a su cargo;

XX.- Presentar a la consideración del Director en Jefe, estudios, proyectos o medidas tendientes a mejorar el servicio de las unidades administrativas a su cargo;

XXI.- Conocer y resolver del recurso de inconformidad a que se refiere el Título Séptimo, Capítulo Único del presente Reglamento; y

XXII.- Las demás que les señalen la Ley y sus reglamentos, este Reglamento, así como el Director en Jefe del Registro. (6)

Respecto a las atribuciones que le asigna el artículo 18 del presente Reglamento a las Delegaciones del Distrito Federal y de las Entidades Federativas, notamos que es aquí donde está contenido el funcionamiento del aspecto sustantivo del Registro Agrario Nacional, siendo nuestro comentario que la estructura orgánica establecida como órgano desconcentrado, sigue funcionando en forma centralizada limitando su desarrollo, haciéndolo tardado y engorroso, restándole eficiencia a su accionar, es decir "burocratizándolo" en el sentido peyorativo de la palabra. Por tener todas las decisiones centralizadas en los mandos superiores de los cuales depende la agilización y respuesta de los asuntos, y por la misma rigidez de la estructura se debe esperar a recibir el visto bueno de las autoridades centrales para continuar con el ó los procedimientos que corresponda al trámite solicitado, provocando pérdida de tiempo, fomentando la proliferación de archivos, en suma, no cumpliendo con los preceptos señalados para el Registro Agrario Nacional basados en otorgar certeza y seguridad jurídica, así como tampoco el cumplimiento de la política común para la

(6) Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional. Cg. Cg. p. 218.

Administración Pública que es la simplificación administrativa generando molestia en la sociedad civil que demanda respuestas ágiles, provocando con ello el estancamiento, e impidiendo el avance de las políticas modernizadoras del campo.

2.3.- Funciones.

Las funciones del Registro Agrario Nacional están señaladas en el artículo 20. del Reglamento Interior del órgano, en él están definidos los actos con los que se pretende asegurar el control documental de la tenencia de la tierra y el inventario catastral, que a la letra dice:

ARTICULO 2.- El Registro Agrario Nacional llevará las siguientes actividades y funciones:

I.- Incribir y controlar los documentos en que constan las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de la tierra y los derechos legalmente constituidos sobre esta; así como las cancelaciones que se realicen respecto de dichas operaciones, en los casos en que lo señale La Ley Agraria;

II.- Llevar el control e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra en los términos señalados por la Ley;

III.- Expedir los certificados y títulos a que se refiere la Ley;

IV.- Realizar la inscripción de los terrenos ejidales, comunales, de colonos agrícolas y ganaderos, así como de los terrenos nacionales y las denunciadas como baldíos, en los términos de la legislación agraria;

V.- Llevar la inscripción de los uniones de ejidos o comunidades, asociaciones rurales de interés colectivo, sociedades de producción rural, uniones de sociedades de protección rural y sociedades de solidaridad social;

VI.- Llevar en sección especial, las inscripciones correspondientes a la propiedad de tierras de las sociedades mercantiles o civiles reguladas en la Ley Agraria y las demás inscripciones a que se refiere el artículo 131 de dicho ordenamiento;

VII.- Incribir las resoluciones de los Tribunales Agrarios, o de carácter judicial o administrativo en las que se reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos agrarios;

VIII.- Certificar el contenido de los planes internos de los ejidos;

IX.- Tener en depósito los libros de sucesión que presentan los ejidatarios, de conformidad con lo establecido en el Capítulo X, del Título Tercero del presente Reglamento;

X.- Llevar a cabo la inscripción de los actos de asambleas de conformidad con lo establecido en la Ley y sus reglamentos;

XI.- Elaborar, en su caso, los planes generales de los ejidos y comunidades en los términos del Artículo 58 de la Ley Agraria;

XII.- Llevar el procesamiento, clasificación, control y manejo de la información estadística, documental técnica, registral, catastral y de planificación objeto de su competencia;

XIII.- Administrar los bienes y los recursos humanos, materiales, financieros y de informática con que cuenta, para el ejercicio de sus atribuciones, conforme a la normatividad correspondiente a la materia; y

XIV.- Las demás que le confieran a la Ley Agraria y a sus reglamentos así como otras disposiciones legales o complementarias.(7)

Referente a las funciones que el Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional confiere al órgano en estudio, plasmados en el artículo 2do. antes transcrito observamos que en términos sustantivos son adecuadas para dar cumplimiento al espíritu de la Ley, en lo que se refiere a otorgar certeza y seguridad jurídica en el campo. Sin embargo sus limitantes se encuentran en las funciones de tipo Adjetivo, es decir las administrativas, como ya se comenzó a señalar en el subcapítulo anterior, lo que se demuestra en los hechos ya que a 3 años de haberse reformado la Constitución, y creado el Registro Agrario Nacional como órgano desconcentrado, el avance en el cumplimiento de las metas y el alcance de los objetivos trazados, no corresponde a las expectativas planteadas en su inicio.

La modernización en el campo, entendida como inyección de recursos a través de inversión de capitales, destino de créditos y aplicación de tecnología de punta, los elementos que harían de esta una actividad segura y rentable, aparejado al incremento en los niveles de bienestar de los campesinos, (objetivos pretendidos por las reformas constitucionales), no se ha cristalizado por limitantes de tipo administrativo recurrentes en las instituciones diseñadas para tal efecto, en particular en nuestro objeto de estudio, el Registro Agrario Nacional.

(7) - Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional. Qq. CII. p. 201.

CAPITULO 3

MARCO TEORICO CONCEPTUAL DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL COMO ORGANO DESCONCENTRADO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Partiendo de la definición de los conceptos de Centralización, Desconcentración y Descentralización como instrumentos administrativo y del desarrollo de los elementos jurídicos, como una acepción de la conceptualización de los principios registrales, los cuales están íntimamente ligados al papel que debe desempeñar nuestro objeto de estudio.

3.1.- PRINCIPALES CARACTERISTICAS Y CONCEPTOS DE LA CENTRALIZACION, DESCONCENTRACION Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Este subcapítulo tiene por objeto presentar un panorama más claro, mediante el análisis de los conceptos sobre la Centralización, la Desconcentración y Descentralización como fases integradas a un marco legal y así obtener una base teórica más precisa sobre la materia.

3.1.1.- LA CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

La Centralización, como concepto aplicado a la Administración, puede ser vista desde dos perspectivas :

La primera, se observa como una forma de organización en la Administración Pública Federal, cuyo representante es la Administración Central.

La segunda la podemos entender como un fenómeno estructural que consiste en congestionar en el centro y en líneas ascendente de la escala jerárquica, la toma de

decisiones y los consecuentes actos de autoridad y que contempla también la variante de la concentración de estructuras en pequeñas zonas territoriales, tal es el caso del Gobierno del Distrito Federal.

Veamos el término desde la óptica de la primera perspectiva: La Administración Pública Federal, se compone de dos sistemas de organización, la Administración Paraestatal o Descentralizada y la llamada Administración Central, en esta última las instituciones integrantes se encuentran vinculadas por la relación jerárquica, en cuya pirámide localizamos al titular del Poder Ejecutivo Federal del cual dependen directamente y al que auxilian en el desempeño de sus tareas ejecutivas; hemos considerado fundamental este capítulo integrando algunas conceptualizaciones referentes a estos tópicos en estudio por tratadistas del Derecho Administrativo siendo estos :

Gabino Fraga precisa que :

Existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto a otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría...(1)

El mismo autor extiende su idea al señalar que:

La relación jurídica que liga a los diversos órganos colocados en la situación que acabamos de describir, constituye lo que se denomina relación de jerarquía. (2)

Por su parte, Serra Rojas puntualiza que:

Se llama centralización administrativa a la subordinación estricta y directa de los órganos públicos al poder central, bajo diferentes puntos de vista del nombramiento, competencia y ejercicio de sus funciones para satisfacer las necesidades públicas.(3)

De lo anterior sacamos en claro que la Centralización Administrativa en cuanto a

(1).- Fraga Gabino *Derecho Administrativo*. 1980. p. 163.

(2).- *Ibid.* p. 163.

(3).- Serra Rojas, Andres., citado por Ernesto Gutiérrez y González en : *Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal México. Secretaría de la Presidencia. 1976. p. 205.*

sistema, es una modalidad de la que dispone la administración para permitir la acción coordinada del conjunto de órganos en cada dependencia y de estos últimos, en lo que se ha dado en llamar "sector central", y que hace posible la uniformidad, congruencia y consistencia alrededor de las decisiones tomadas en virtud de la relación jerárquica establecida, forjándose la unidad de la administración a través de los poderes de decisión y mando por parte de las autoridades superiores sobre sus subordinados.

Desde la segunda perspectiva tenemos que la Centralización Administrativa se entiende como un fenómeno de aglutinamiento del poder de decisión en las partes superiores de la escala jerárquica de la administración, lo que da como resultado un alto grado de autoridad en esos escaños en detrimento de los niveles medios e inferiores donde la posibilidad de participar en la toma de decisiones es mínima con reducidos márgenes de autoridad pero con considerables cargas de responsabilidad, convirtiéndose en propiamente operativos, combinación impropia para que estos niveles puedan cumplir aceptablemente su cometido.

De esto deviene un congestionamiento de asuntos y trámites administrativos por la lentitud que imprime esta problemática al desahogo de las actividades de la administración.

La Centralización en este sentido, conlleva a la concentración de estructuras físicas de los organismos públicos de cobertura nacional, debido a que al irse centralizando la toma de decisiones, las funciones que se ejercen en toda la dependencia tienden a ser controladas por los niveles superiores, los que les dan resolución final; el conjunto de esas estructuras y decisiones se concentran, en este caso, en la Capital de la República provocando inoperancia, burocratismo y retraso en el cumplimiento de programas; para evitarlo se requiere de órganos y áreas configuradas de otro efecto.

Por otro lado, cabe mencionar que la centralización administrativa, integra la

modalidad de la desconcentración administrativa, toda vez que en cualquier órgano (Ejemplo: Registro Agrario Nacional) al que haya sido aplicado, subsiste la relación jerárquica de estructura y la subordinación estricta al poder central (Ejemplo: Secretaría de la Reforma Agraria).

3.1.2.- LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

Entramos ahora al análisis de la Desconcentración Administrativa como concepto teórico, para términos de la misma, se aclara que las palabras: representación, órgano representativo, periférico, territorial o desconcentrado, tienen un mismo significado para el instrumento de la desconcentración y el proceso que implica, haciendo referencia a una unidad administrativa, producto de la aplicación de esta técnica administrativa, en su variante externa.

Veamos entonces algunas de las múltiples definiciones que sobre el término desconcentración, se han ofrecido por algunos autores de reconocimiento en la materia, siendo estos los siguientes :

Domínguez Alcahud y Monge precisa que :

Podemos definir a la desconcentración como aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo, una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma. (4)

Por su parte, "El Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal", refiere que:

La Desconcentración Administrativa en su acepción más amplia puede ser interpretada como un proceso jurídico-administrativo que permite al titular de cada institución por una parte, delegar en sus funcionarios u órganos subalternos la responsabilidad del ejercicio de una o varias funciones que le son legalmente encomendadas excepto las que por disposición legal debe ejercer personalmente u por la otra, transferir los recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios para el desempeño de tales responsabilidades. (5)

(4) - Domínguez Alcahud y Monge. Jesualdo González Parra. José Natividad. Desconcentración. Descentralización y División Territorial. Cuadernos serie Praxis 32. México, I.N.A.P., 1982, p. 8.

(5) - Revista de Administración Pública 87/88. Op. Cit., p. 252. Desconcentración México. De I.N.A.P., 1987. pag. 252

Gabino Fraga nos ofrece su propia definición:

...este consiste en atribuir facultades de decisión a algunos órganos de la administración que, a pesar de recibir tales facultades, siguen sometidos a los poderes jerárquicos de los superiores. (6)

El mismo autor nos complementa lo anterior en otro documento, al decir que la desconcentración que se da en una organización es:

... en beneficio de sus órganos externos localizados en circunscripciones territoriales diferentes a las de la Administración Central, pero en todos los casos quedan sujetos al poder jerárquico central...(7)

Y finaliza explicando que :

La Desconcentración es un procedimiento de técnica jurídica que permite a las altas autoridades descargar una parte de los labores de su competencia en autoridades de menos categoría, a las que les da facultades decisorias en beneficio de la agilidad del despacho de los asuntos y consecuentemente de los administrados...(8)

De estas interesantes ponencias, rescatamos una serie de elementos de necesaria interpretación:

La Desconcentración Administrativa se convierte en un principio y procedimiento de técnicas jurídicas en la organización pública, puesto que se basa en ordenamientos legales para adecuar funciones y estructuras en la administración, de ahí que se le considere un proceso jurídico - administrativo.

Se decía que a través de esta técnica, se transfieren determinadas competencias a un nivel jerárquico inferior, dotándoles de autoridad y la responsabilidad para la ejecución de las funciones resultantes, pero hay que dejar claro también que debe delegar el grado preciso de autoridad que complementa dichas responsabilidades en la transferencia realizada, si se quieren obtener resultados realmente benéficos al aplicarse la medida.

(6).-Fraga, Gabino. *Oq. Cit.*, p. 200.

(7).-Desconcentración administrativa. Colección seminarios Num 1., México,

Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos 1976. p. 453.

(8).-Ibid. p. 453.

En acuerdo a esta postura, Reyes Ponce sentencia que :

... un jefe que recibe la responsabilidad de realizar ciertas funciones, debe estar dotado de autoridad para poder decidir aquello que le ha sido encomendado como responsabilidad suya. (8)

Dicha transferencia es conferida con carácter de exclusiva al órgano inferior elegido, es decir, a ningún otro órgano diferente, incluso aún el mismo central que la transfiere puede suplir el desempeño de esa unidad administrativa derivada, pues se trata de un proceso reglamentado.

Con base en este contexto de ideas podemos afirmar que las facultades que se atribuyen, deben ser de decisión donde sea necesaria la presencia de autoridad en la toma de decisiones, así cómo las funciones operativas son al concepto sustantivo de su origen.

Como en la Desconcentración subsiste la relación jerárquica entre el órgano central y la unidad Desconcentrada, esta última no puede actuar en nombre propio, sino que actúa en nombre de la institución a la que representa. Esta característica vincula al término "Desconcentración", con el de "Centralización", como ya se ha visto.

Por último, se indicaba que la Desconcentración puede darse tanto en órganos internos de la estructura central de determinada institución (Desconcentración Interna), o hacia órganos territoriales ya establecidos o por establecerse (Desconcentración Periférica), puntos que deben ser tratados dentro de la dinámica en la que se desenvuelve la Desconcentración como proceso, por tanto, serán vistos en el siguiente apartado, no obstante se consideró preciso señalar aquí su existencia.

Tenemos entonces que la Desconcentración Administrativa es un proceso jurídico - administrativo considerado como técnica de organización administrativa que

(8).-Reyes Ponce. *Aguañ. Administración de Empresas*, 1987, p. 215.

consiste en la transferencia de determinada(s) competencia(s) o facultad(es) de decisión de un nivel jerárquico superior a otro inferior, con carácter de exclusiva y donde subsiste la relación jerárquica, refiérase a un órgano interno o externo. De este modo, tratándose de una representación, esta no actúa en nombre propio, sino en nombre de él o los órganos centrales de que proviene(n) sus funciones, al mismo que en esas facultades que ha transferido deja de ser competente.

Sin embargo conforme aumenta la magnitud y complejidad de los problemas y las demandas, así como influye la presión de otros factores que requieren de un mayor manejo e independencia en la toma de decisiones, esta centralización de la autoridad administrativa tiende a demorar e incluso a afectar la adecuada marcha de la organización.

3.1.3.- LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Contrario a la centralización, la descentralización persigue la subdivisión de actividades, asignándolas a nuevos órganos; se justifica en virtud a la demanda del servicio y a una mayor efectividad y eficiencia y en la prestación del mismo.

Significa no sólo el traspaso de funciones y responsabilidades, sino de la autoridad necesaria para ejecutarlas y los apoyos administrativos suficientes y ágiles para el logro de los objetivos de su competencia

Integramos una tipología conceptual de la Descentralización a fin de fundamentar nuestro objeto de estudio.

La Descentralización puede ser:

"Descentralización político - administrativa "

Concepto que evoca al sistema de organización político administrativo territorial a través de los estados y municipios del país, siendo un proceso lento de reivindicación

de mayores grados de participación de estos niveles de gobierno, en todos aquellos asuntos que los afectan respecto de la competencia federal.

Algunos autores manejan este nivel de descentralización como "descentralización territorial", así el doctor Jesualdo Domínguez Alcahud y Monge, alude al hecho de que

...la transferencia de poderes del Estado, se da en favor de una persona jurídica territorial, como una entidad federativa o un municipio (10)

El proceso que comprende este tipo de descentralización parte del hecho de que los gobiernos locales y los municipios, deben ser reforzados para mantener vigencia y autonomía frente al empuje federal, tomando como base la vía constitucional; tal fue el caso de la ampliación del artículo 115 constitucional en la pasada administración.

Para otros autores como José Francisco Ruiz Massieu y Wilfrido Lozano Fernández,

La Descentralización territorial,

...Es una de las modalidades de la Descentralización, que ha identificado la teoría Jurisdiccionaria y que consiste en atribuir a un órgano de la administración pública con personalidad jurídica propia, competencia para conocer de ciertos asuntos administrativos en una circunscripción territorial y que se visualiza como una forma de evitar los inconvenientes de la organización centralizada. Para algunos estudiosos mexicanos el Municipio es un caso de Descentralización territorial. (11)

Por último, es pertinente señalar que este grado de Descentralización se ubica en orden descendente como la fase inmediata inferior a la Descentralización propiamente administrativa.

La Descentralización Administrativa, que es la que aquí nos interesa y cuyas tres variantes se verán también mas adelante, puede ser sintetizada como la transferencia de competencias de resolución del ente estatal a otras personas jurídicas de orden público.

(10) - cf., Domínguez Alcahud y Monge, Jesualdo/ González Paras, José Neévidad.

Desconcentración, Descentralización y División territorial. Op. Cit., p. 15.

(11) - Ruiz Massieu, José Francisco, Lozano Fernández, Wilfrido. Nueva Administración Pública Federal. p. 167.

Otros autores la definen como :

... la acción de crear o transferir funciones que realizan organismos con personalidad jurídica distinta a la del Estado, con patrimonio propio y con autonomía orgánica y técnica (12) ...

organismos descentralizados, pero que se encuentran sujetos a controles especiales por parte de la Administración Pública Centralizada (13).

Por su parte, José Chanes Nieto indica que la Descentralización Administrativa:

Es una forma de organización que consiste en dotar a ciertos organismos de autonomía orgánica, personalidad jurídica y patrimonio propio, caracteres que le permiten actuar dentro del marco del instrumento jurídico que los crea, con independencia de la administración central, permaneciendo vinculado a esta, a través del control especial que se ejerce sobre este tipo de organismos. (14)

Otra definición de esta figura jurídico-administrativa nos dice que :

La Descentralización radica en la transferencia de competencias o funciones propias del Estado a otras personas jurídicas públicas... lo que caracteriza a la Descentralización no es sólo la transferencia de competencias estatales a otros entes, sino también el sometimiento de estos en cuanto al ejercicio de tales competencias a la tutela del Estado. (16)

Del conjunto de posturas anteriores obtenemos los siguientes puntos de interés:

La figura de la Descentralización radica en la transferencia de funciones y competencias a organismos con "personalidad jurídica" distinta a la del Estado, pero que en todo caso reciben esa transferencia en calidad de personas jurídicas de derecho público.(16)

Dicha transferencia debe ser instrumento de resolución, es decir, de atribuciones para decidir lo concerniente al desempeño de las funciones establecidas.

(12).-R.A.P., 67/68. Desconcentración. *Op.Cit.*, p. 250.

(13).- Algunos autores como Gabino Fraga, consideran la existencia de la autonomía orgánica al caracterizar a estos organismos, sin embargo, la realidad mexicana muestra que dicho elemento sólo existe formalmente y es válido desde un punto de vista puramente técnico. Esto es debido a los controles especiales que mantiene el sector central de la administración hacia dichos entes descentralizados y por el gran poder de maniobrabilidad que ostenta el titular del Poder Ejecutivo Federal en las diversas cuestiones que le afectan como la designación de los titulares, acuerdo sobre políticas, determinación de las inversiones, lineamientos sobre materia laboral etc., facultades que desvirtúan y reducen esa característica defendida por la doctrina tradicional.

(14) - cf. Chanes Nieto, José. *Organismos descentralizados y empresas de participación estatal*, pp. 25 - 26.

(15) Domínguez Alcahud y Monge, Jesualdo/ González Paredes, José Natividad. *Op. Cit.*, pp. 13-14.

(16) Por personalidad jurídica debe entenderse la posibilidad reconocida por el derecho de ser titular de derechos y obligaciones

Esto se plasma en un instrumento jurídico que le constituye, por ejemplo; los Organismos Descentralizados se crean mediante la expedición de una ley o decreto del titular del Poder Ejecutivo Federal o del Congreso de la Unión.(17)

Los entes resultantes han de contar con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica y orgánica respecto de la Administración Central. Por tanto, la relación que guardan estas entidades jurídicas con el Estado, no es de jerarquía, sino de tutela. Esta nota distingue a la Descentralización de la Desconcentración, pues en esta segunda opción, la transferencia es a favor de órganos medios o inferiores, sean centrales o periféricos, pero que siguen alineados jerárquicamente a la institución de la cual se originan.

Hecho este análisis, concluimos que la Descentralización Administrativa viene a ser el establecimiento de centros de decisión distintos, lo que se realiza a través de la transferencia de funciones y competencias de resolución del Estado, a organismos dotados para tal efecto de personalidad jurídica distintiva, de patrimonio propio, de atribuciones de carácter público bien definidas y para los cuales, la realidad nacional justifica la existencia de una autonomía orgánica formal y autonomía técnica real. Dichos organismos se establecen por medio del instrumento jurídico que les crea y los distingue de los órganos desconcentrados, por la relación de tutela y no de jerarquía, que guardan para con la administración central, lo que les permite gran maniobrabilidad y amplios márgenes de decisión propios, inclusive para emprender sus propios procesos de desconcentración.

3.2.- VARIANTES DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Se ha definido a la Descentralización Administrativa como el establecimiento de centros de decisión a partir de uno sólo llamado Administración Central.

(17) cf., L.O.A.P.F., título tercero, De la Administración Periférica, Artículo 45, Op. Cit., p. 53
La L.O.A.P.F., fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Dic., de 1984

Esto se realiza por medio de la transferencia de competencias de resolución plasmadas a un organismo al que se le concede con personalidad jurídica distinta a la Administración Central, carácter público, patrimonio propio y autonomía orgánica formal y técnica real.

Sin embargo, en el marco de esta acepción general se considera la existencia de tres variantes que se distinguen entre sí en algunos aspectos:

3.2.1.-DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA POR SERVICIO O FUNCION.

Es la que más se acerca a la definición general del término "Descentralización Administrativa", y nos indica la creación, por parte del Estado, de organismos con carácter público, con personalidad jurídica y recursos propios, para atender una serie de actos especiales y de alta importancia para el Estado, y que la Administración Central no podría manejar correctamente y en forma eficaz.

Descentralización por Servicio. Para José Francisco Ruiz Massieu y Wilfrido Lozano Hernández lo definen de la siguiente manera:

Es la entidad parastatal que posee personalidad jurídica y patrimonios propios y que es competente para atender actividades de carácter técnico que correspondían al Estado directamente. A pesar de que estos entes disponen de autonomía técnica y orgánica, están supervisados por el Ejecutivo Federal, en la medida en que lo requiere la unidad y operación eficiente de la Administración Pública. Como la nomenclatura no es uniforme se encuentran diversas denominaciones: Instituto, Institución, Junta, Comité, Comisión.(18)

El doctor Jesualdo Domínguez Alcahud y Monge, indica que este tipo de Descentralización cae dentro de la categoría de *Descentralización Institucional*, debido a que..

la transferencia de poderes decisoriales se realiza en favor de una persona jurídica de tipo institucional y no de aquellas territoriales como serían las Entidades Federativas.(19)

(18) Ruiz Massieu José Francisco y Lozano Hernández Wilfrido Nueva Administración Pública Federal Qq_Cd. p. 167

(19) - Domínguez Alcahud y Monge, Jesualdo/González Parra, José Natividad. Qq_Cd. , p. 15.

pero, con personalidad jurídica distinta a la del Estado; se trata pues, de un fenómeno de transferencia de funciones ó competencias de organismos encuadrados dentro de la persona jurídica estatal, distinto a las demás personas jurídicas públicas.

Retomando a Domínguez Alcahud y Monge, este hace referencia al hecho de que:

mediante la desconcentración funcional, el Estado crea una serie de organismos con personalidad jurídica diferente para aliviar la densidad de las decisiones del poder central y así poder seguir mas cómodamente los fines estatales de normatividad, planeación y control público federal que le son propios lo que influye para que estos otros entes, que se dirigen a la consecución de fines mas específicos, se multipliquen. (20)

Fernando Garrido Falla profundiza lo anterior al aceptar que...(21) la Descentralización por servicio o función, se divide consecuentemente en Descentralización Funcional y en Descentralización por Servicios, sin embargo, por razones de espacio y por que no es objetivo de este trabajo profundizar demasiado en un término no central, dejamos puntualizada una definición que engloba a esas dos ramificaciones solamente.

En todo caso, lo que importa es comprender que este tipo de Descentralización Administrativa es de tipo institucional y que se traduce en una redistribución de competencias y recursos entre una misma instancia de gobierno; de una administración directa del Estado a una administración indirecta del mismo.

Descentralización Administrativa por Concentración o Convencional.

Es aquella modalidad que se da como un traspaso de responsabilidades, autoridad y funciones en favor de una persona jurídica territorial, es decir, de la federación a los estados de la República, concurriendo por tanto varios niveles de gobierno.

Lo característico de este instrumento es que se concerta o acuerda un convenio donde se estipula la transmisión de algunas facultades de la federación a los estados

(20).- *Ibid.* pp. 15-16

(21).- *Revistas de Administración Pública 63/64. Descentralización. México. Ediciones INAP., 1988. p. 160.*

o entidades federativas, aunada a determinada cantidad de recursos y que se renueva anualmente.

Francisco Ruiz Massieu nombra a este tipo de Descentralización como "convencional", en el sentido de que se trata de un acuerdo administrativo que no altera lo prescrito por la Constitución Política:

Estos instrumentos convencionales redistribuyen el ejercicio de la competencia administrativa, que no la legislativa que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (22)

En acuerdo a esa postura, se trata de una transferencia acordada de competencias, responsabilidades y recursos de la federación hacia otros niveles de gobierno, a través de un convenio donde como condición, la federación se reserva la facultad de delinear los rumbos de acción y la distribución de recursos, para controlar los marcos de desarrollo local en todo el país.

Cabe decir que este tipo de Descentralización se comporta en la realidad como una nueva o reciente faceta de desconcentración, siendo por tanto una falsa tipología de Descentralización.

Finalmente y a manera de dato, hay que mencionar que esta modalidad se ha estilado en nuestro país desde 1977, cuando se realiza por primera vez la celebración de los entonces Convenios Únicos de Coordinación y que en el siguiente sexenio serían llamados Convenios Únicos de Desarrollo.

3.2.2.- DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA POR COLABORACION.

Es una modalidad en la cual la Administración Pública Federal, descarga en organismos particulares, algunas facultades de consulta, decisión y ejecución, por la imposibilidad de realizarlas directamente.

(22) - Ruiz Massieu, Francisco. *et. al. Proceso de descentralización en España y México*. México, Ediciones INAP., pp. 214-218.

Gabino Fraga explica que este tipo de descentralización nace frecuentemente de la imposibilidad del gobierno federal de crear indefinidamente organismos públicos especializados como son los organismos descentralizados, ya que ello recargaría el tamaño del aparato del Estado y aumentaría el monto del presupuesto público. De tal modo, puntualiza magistralmente que:

La Descentralización por Colaboración viene a ser una de las formas del ejercicio privado de la función pública. (23)

Ejemplos que pueden brindarse son : las Cámaras de Industria y Comercio, las Uniones de Comerciantes, las Asociaciones Agrícolas y muchas otras que constituyen concesiones del ejercicio de una actividad pública a particulares.

Es claro que se constituyen como apoyo al Estado en la realización de algunas actividades, sin que ello signifique que el Estado desatienda esos ramos, toda vez que el ente público estatal se reserva el derecho de normar y delinear el rumbo y características que debe observar la concesión de dichas actividades, de acuerdo al interés público, al grado de poder llegar a revocar estos acto, si dichos particulares no se ajustan a sus disposiciones.

Puntualizando finalmente, que con la Descentralización se crean centros con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía orgánica formal que les diferencia de la administración central y que en esta modalidad de Descentralización, el Estado Mexicano pretende entre otras medidas regular el tamaño de su aparato público.

3.3.- PRINCIPIOS REGISTRALES A LOS QUE SE SUJETA EL ORGANO ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO DENOMINADO REGISTRO AGRARIO NACIONAL.

La palabra "Registro" significa anotación o inscripción que se realiza sobre alguna

(23) - *Ibid.*

cosa . En ocasiones, con "Registro" se alude al libro en el que físicamente se realizan las anotaciones y en otras, a la oficina en la que se realizan las anotaciones o asientos.

Existen diversos tipos de Registros diferenciados por la esencia del objeto de inscripción así como por el concepto de la inscripción misma. De tal forma encontramos Registros de hechos, de documentos, de derechos, de créditos, de títulos o incluso, mixtos; y su carácter puede ser declarativo, constitutivo, abstracto o sustantivo.

Ejemplos de ellos los constituyen, a).- Por su objeto: el Registro Civil, que inscribe hechos, sean nacimientos, casamientos o defunciones; el Registro Público de Comercio, que inscribe documentos; los derechos se inscriben en el Registro de la Propiedad Intelectual y en el de la Industria las marcas y patentes; los créditos y títulos se inscriben en el Registro de la Propiedad. b).- Por su concepto: los Registros Declarativos sólo inscriben títulos de origen Notarial o Judicial (en ocasiones aceptan instrumentos privados autenticados o administrativos). En estos casos el título existe antes de registrarse y los derechos por lo tanto se encuentran constituidos con anterioridad, por lo que el registro no los convalida, sin embargo su inscripción refuerza la presunción de legalidad ya que su origen obra en un instrumento anterior previamente calificado administrativa, notarial o judicialmente, por lo que se suma la legitimidad anterior con la de tipo registral. Para este tipo de registro los títulos no son buenos por que se inscriben, sino que se inscriben porque son buenos; en ellos no hace falta la transcripción integral del documento y su inscripción no presenta limitación jurídica alguna en razón a la previa calificación aludida y a que su versión "in extenso" (completa) figura ya en otro registro (notarial) o instancia (judicial) con tal fuerza jurídica y características que en determinadas circunstancias el asiento registral puede suplir a la escritura matriz (reposición de documentos bajo la certeza de su preexistencia).

En los Registros Constitutivos no se inscriben títulos sino derechos o voluntades el

titulo es creado ex-post-facto por el asiento registral, lo que obliga a un estudio, análisis y calificación jurídica del acto a inscribir, por lo que el hecho conlleva responsabilidad para el funcionario registrador, virtualmente antes de su aceptación por el Registro, no hay derechos reales sino personales que esperan su transformación .

Los Registros abstractos o sustantivos no inscriben títulos ni derechos, sino simplemente documentos, no se consideran los antecedentes jurídicos y todo comienza en el Registro prescindiendo de la causa, ya que rige la literalidad como en el caso de la letra de cambio, el documento antes de su inscripción no surte efecto ni siquiera entre las partes.

A manera de conclusión, si bien es cierto que existen diversas clases de registro, todos ellos sirven para dar publicidad a lo contenido en sus asientos o para la expedición de certificaciones de lo que en ellos obra .

La publicidad que se menciona, es factible lograrla a través de la inscripción o anotación de los actos y contratos diferentes al dominio de otros derechos reales sobre bienes inmuebles. De esa manera es posible conocer el estado verdadero de la propiedad con todos sus antecedentes, transmisiones y modificaciones, evitando así, hasta donde sea posible, la comisión de fraudes o de situaciones que pudieran conducir a error a los intervinientes en las transacciones concernientes a la propiedad.

Así entonces, la esencia del Registro es dar publicidad a lo contenido en sus asientos. El carácter del Registro va ligado a la seguridad jurídica que pretende aportar. Esa seguridad, bajo un régimen de derecho, se manifiesta con que las certificaciones que emite son oponibles a terceros al hacer prueba plena en juicio y fuera de él, son verdades que la sociedad adopta como ciertas y concluyentes.

Para nuestro objeto de estudio, el Registro Agrario Nacional es el órgano concebido

como el instrumento con el que se pretende otorgar garantía y certeza jurídica a la propiedad en el agro mexicano, de conformidad con el espíritu de la iniciativa que reformó al art. 27 constitucional, del cual emana la Ley Agraria, que en su Título Octavo, artículos del 148 al 156, le imprime el carácter jurídico y administrativo que diferencia al ahora órgano desconcentrado de la dependencia que ya existía con ese nombre dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de la Reforma Agraria, con nivel de Dirección General, pero ahora se le otorgan facultades y atribuciones más precisas y relevantes, Podríamos concluir, como visión a futuro, que de los organismos que fueron creados bajo el amparo de la Ley Agraria, es el Registro Agrario Nacional el órgano determinante concebido para garantizar la modernización del campo, entendiéndola en el ámbito económico como el producto de una mayor efectividad y rentabilidad, resultado de importantes inversiones de capital en un marco de seguridad y certeza jurídica y como conclusión de la aplicación de tecnología de punta y la realización de investigaciones especializadas; en el plano social como la expresión de una mayor justicia y libertad.

Para lograr participar en este proceso de cambio y que las partes involucradas sientan la confianza necesaria para invertir sus capitales o para aportar sus tierras y/o derechos, el Registro Agrario Nacional para cumplir con su encomienda realiza sus funciones basado en normas jurídicas generales, adoptadas por la legislación civil, aplicadas a la incipiente en materia Registral Agraria, a este conjunto de normas se le conoce con el nombre de Principios Registrales, que a saber son:

Prelación o Preferencia. Se refiere al orden en que deberán inscribirse los documentos, nace del principio general del Derecho que dice "primero en tiempo, primero en derecho". Su función práctica consiste en impedir que se anote un documento diverso o contradictorio al original, habiéndolo presentado con posterioridad para su registro.

Rogación o a Petición de Parte. Sólo podrán inscribirse aquellos asuntos que los promoventes que acrediten su interés jurídico soliciten por escrito su anotación. Este

principio impide a la institución actuar de oficio, o de motu proprio, esto es, aunque conozca de asuntos que deban ser inscritos no lo puede realizar sin la previa solicitud de los interesados.

Seguridad Jurídica. Es el que marca que las inscripciones realizadas no podrán ser modificadas más que por la voluntad expresa del interesado o por mandato judicial. esto establece la garantía de legalidad producto del régimen de derecho, en donde la ley prevalece por encima de intereses personales.

Tracto Sucesivo. Determina que para registrar un acto o contrato es preciso que quién lo realiza o promueve tenga previamente anotado su derecho en el registro, debe existir un antecedente y una correlación entre las distintas transmisiones.

Especialidad o Determinación. La cosa u objeto de inscripción para poder anotarse debe estar perfectamente determinada para evitar confusión, tanto en su naturaleza como en su localización, extensión o especie así; como también tendrán que manifestarse los generales de los comparecientes, tomándose razón de la escritura anterior en caso de existir, así como la fecha y nombre del registrador.

Inscripción. Es el principio que tiene como objeto brindar la posibilidad de la oponibilidad a terceros, sólo lo que está anotado en un registro tiene esta característica para hacer prueba plena en juicio y fuera de él.

Publicidad. Es la esencia del registro, se logra por la validez y fuerza que la sociedad otorga a las constancias y certificaciones que se expiden de lo contenido en sus asientos, es la verdad socialmente aceptada.

Legalidad. Los actos o contratos a inscribir deben cumplir con los requisitos de forma y fondo que sean exigibles por la legislación, de conformidad con la naturaleza del acto o documento a anotar y los demás principios aquí mencionados.

Legitimación. Se dice que lo inscrito es la verdad socialmente aceptada, bajo este principio, quién lo niegue está obligado a probar lo contrario.

Calificación. Es el acto previo que realiza el funcionario responsable de la inscripción, se refiere al estudio integral del acto o documento para el que se solicita la anotación en un registro, del que se desprenderá la procedibilidad de su inscripción.

CAPITULO 4

EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL, PRODUCTO, E INSTRUMENTO DE LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Iniciamos este capítulo con un breve bosquejo del aspecto económico que prevalece en el país considerando el espíritu del liberalismo social como la estrategia que se adoptó para promover el desarrollo económico y social en el campo dentro del marco de la **MODERNIZACIÓN**. De ahí que se analice su expresión más puntual que es lo contenido en la Ley Agraria, dentro de ésta se destaca la participación del Registro Agrario Nacional, señalando su importancia, alcances, limitaciones así como la vinculación del sector rural con las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y, finalmente, la prospectiva, esto es, la tendencia que ha nuestro juicio podría seguir esta institución.

Es el deber de todo aquel que pretenda desarrollar su actividad en la Administración Pública el definir su posición, expresar sus convicciones y actuar en consecuencia. La escala valorativa del servidor público debe tener en la cúspide el interés supremo del Estado y el orden social; la constante reflexión política y el conocimiento de las fuerzas económicas nos conllevan a presentar propuestas para los cambios institucionales con un manejo de reglas claras y reformas de fondo de una manera ordenada

Hubo tiempos en el sistema Político Mexicano, en que expresar abiertamente diferencias y posiciones propios no tenía cabida. La vida política era muy cerrada. Las inercias eran fuertes, la disciplina vertical era la fórmula que garantizaba la unidad. Esto ha venido cambiando. La sociedad está surgiendo a quienes estamos en la política que hagamos pública nuestras razones y que las defendamos con honestidad y compromiso. El momento nacional requiere de definiciones que puedan contribuir a encontrar las mejores soluciones para el país.(1)

(1).-Cemacho Salis Manuel. *Cambio sin Ruptura* . p. 13.

A principio de siglo, en 1911, uno de los hombres que vio con mayor claridad la realidad política de entonces. Luis Cabrera, al analizar las circunstancias del país definió los principales problemas de su época: el problema Agrario y el problema Laboral; el Caciquismo, el Cientificismo y la Dependencia externa. Todos estaban en el origen de la efervescencia política. Para evitar una ruptura mayor que afectara el orden social, Cabrera había llegado a la conclusión de que se necesitaba una reforma de fondo en el orden político. No todos los problemas eran políticos pero si no se resolvía el problema de la política, no sería posible terminar de resolver los otros y el país caería en un conflicto cada vez más serio. Su propuesta era llegar a un acuerdo, haciendo cambios de fondo de una manera ordenada.(2)

4.1.- PRODUCTO DE UN NUEVO CONCEPTO ECONÓMICO.

En este subcapítulo, se esbozarán algunos aspectos de la filosofía de la Administración Salinista respecto del agro mexicano.

La Meta Económica en el Campo es más Producción, pero la Meta Social es más Justicia (3)

Muchos países Latinoamericanos vienen realizando desde hace varias décadas esfuerzos importantes de mejoramiento económico y social, se avanzó considerablemente en materia de industrialización, así como también en la realización de inversiones de infraestructura. Se hicieron progresos importantes en materia de planificación y se llevaron a cabo amplias actividades de racionalización, de modernización en la Administración Pública, en el Sector Empresarial, en ciertas áreas rurales, en los servicios sociales. Además fueron considerables las inversiones para la expansión de los servicios educativos de salud y vivienda.(4)

No obstante es de todos conocidos que en estos países, como el nuestro, no se llegó todavía a un proceso de crecimiento acumulativo y acelerado, además siguen prevaleciendo muchas características de la problemática grave del desarrollo que se consideran como aspectos esenciales del subdesarrollo, tales como la dependencia externa, la desigualdad económica, social y cultural, la falta de participación social de grupos significativos, la inseguridad y desigualdad de oportunidades, etc. Aparte de esta realidad y no obstante los esfuerzos realizados, también se viene observando en la última década una tendencia hacia el estancamiento del proceso de industrialización y crecimiento de los países Latinoamericanos.

(2).-Camecho Salís Manuel. *Op. Cit.* p. 14

(3).- Salinas de Gortari Carlos. *Min de bienvenida. Minutón Veracruz. Marzo 6 de 1987.*

(4).-Sunkel, Oswaldo y Paz, Pedro. *EL Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*, p. 34.

En los países Latinoamericanos, especialmente en aquellos círculos que se adhieren sin reservas a los postulados del liberalismo económico, se considera al Estado como una institución que tiene una función succionadora de recursos del sistema económico más que de producir bienes y prestar servicios. Se ignora así que en nuestras economías mixtas el sistema productivo tiene un sector privado muy amplio que se rige por las reglas del mercado, condicionadas por la política económica del gobierno y un sector público que va adquiriendo cada vez más una ponderación mayor no sólo en la prestación de servicios, sino también en la producción de bienes.(5)

Acentúase así en años recientes un esfuerzo de análisis crítico con respecto a los supuestos de los modelos y teorías económicas. Se avanzó en el conocimiento de la realidad apreciándose, cada vez mejor, sus desviaciones con respecto a los supuestos de las teorías que alimentaban las políticas seguidas

Concretamente, en México se ha señalado que los esfuerzos de inversión y de industrialización, no lograron los efectos esperados o deseados, cuando prevalecen en algunos sectores de la economía, como en el campo, estructuras e instituciones que dificultan el avance tecnológico, el mejoramiento de la productividad y la utilización eficiente de los recursos, que tienden a agudizar la concentración del ingreso a incrementar la desigualdad de oportunidades.

De ahí que la Modernización, más que una etapa del liberalismo económico, sea planteada por la Administración Salinista como una estrategia para el Desarrollo. Es así que en 1987, Carlos Salinas de Gortari en diversos discursos como candidato a la Presidencia de la República para el sexenio 1988-1994, hacía hincapié en cuanto a la modernización para lograr la justicia social en el campo:

Quiero reiterar mi compromiso por lograr una mayor justicia social en el campo, les ofrezco que su trabajo no será en un esfuerzo aislado. Tenemos que responder a la demanda de oportunidad en la fijación de los precios de garantía, de oportunidad en la recepción de las cosechas y de pago adecuado a lo que es entregado...Han afirmado ustedes, con razón, que queremos una Modernización que permita a los campesinos vivir con dignidad y orgullo... Esa es la Modernización con sentido popular que he propuesto: Que respete Quiero reiterar mi compromiso por lograr una mayor justicia social en el ritmos y preferencias de los campesinos, que promueva auténticamente sus intereses; que respete a los pueblos indígenas como son y por lo que tienen, por sus tradiciones su lengua y su vestido.(6)

(5) - Cibotti Ricardo y Sierra Enrique. "Sector Público en la Planificación del Desarrollo". México, Ed. SIGLO XXI, 1976. p 4.

(6) - Salinas de Gortari, Carlos. Mitin de Apoyo en el Estado de Campeche. México, Octubre 30, 1987.

Indudablemente el proyecto Salinista para la MODERNIZACIÓN en el campo, consideró como esencial la participación de los campesinos, tomando en cuenta como factor relevante la marginación y la miseria en que se encuentra hundido este sector .

He tomado el compromiso de respetar las formas de propiedad que señala el artículo 27 de la Constitución General de la República por eso afirmamos que sancionado por la Revolución Mexicana, en el ejido no daremos ni un paso atrás. Pero también he señalado que necesitamos Modernizar el ejido, escuchando las sugerencias de los propios campesinos para hacer que produzca mejor. Se que hay ejemplos de gran eficiencia entre los ejidatarios, como los hay entre los pequeños propietarios y también entre los agricultores y ganaderos. Pero es, en el ejido, donde tenemos que realizar un esfuerzo supremo para elevar la productividad y así lograr una auténtica justicia en el campo mexicano.(7)

Dentro de un marco que promueve la más elemental justicia, desarrollar el campo lo he priorizado como elemento necesario prever estallidos sociales y presentar mejores causas para participar en la globalización de la economía. . . he postulado la Modernización del Campo, a fin de lograr que dentro de las formas de propiedad reconocidas por la Constitución podamos dar más empleo, más producción y mejor sustento a la vida de los campesinos, para evitar que éstos tengan que emigrar a otros estados e incluso fuera de nuestro país, donde las condiciones podrán ser de mejores ingresos, pero no de mejor vida la que siempre tendrán en sus comunidades de origen si es que cuentan con un ingreso adecuado.(8)

4.2.- LA LEY AGRARIA, PRINCIPAL INSTRUMENTO PARA LA MODERNIZACIÓN EN EL CAMPO.

Como consecuencia de las reformas al artículo 27 constitucional se promulgó La Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, que sustituye a la Ley Federal de Reforma Agraria y a otras leyes que regulaban el desarrollo del campo.

El espíritu que el legislador imprime a la Ley Agraria es el de considerarla como el instrumento con el que los campesinos pudieran alcanzar justicia, libertad y el nivel de beneficios económico y social al que tienen derecho; en tal caso, se simplifican notablemente los procedimientos. Dicha ley tiene como objetivo general el

(7)- Salinas de Gortari, Carlos. Acto de Apoyo en el Ejido Emiliano Zapata. Municipio de Linares N. L. Noviembre 11 de 1987.

(8)-Salinas de Gortari, Carlos. Acto de Apoyo con el Frente Juvenil Revolucionario. Morelia Mich., Noviembre, 19 de 1987.

reglamentar la propiedad de las tierras dedicadas a las actividades agrícolas, pecuarias y forestales; el desarrollo de los ejidos y comunidades; las formas de relación y de asociación entre los productores; así como a las instituciones que tendrán injerencia en el agro y las formas de impartir justicia agraria.

La estructura de la ley agraria está integrada por 200 artículos que conforman 10 capítulos, en donde destacan los relativos al desarrollo y fomento agropecuario; establece la forma de propiedad de ejidos, comunidades y la pequeña propiedad; norma la creación de la Procuraduría Agraria y del Registro Agrario Nacional, instituye la justicia agraria con los Tribunales Agrarios. Cabe señalar que al 50% de sus artículos están referidos a las características y modalidades a las que se sujetarán las tierras ejidales y comunales.

Bajo el principio de llevar más libertad y justicia al campo mexicano, la reforma al Artículo 27 Constitucional y la expedición de la correspondiente Ley Agraria representan un cambio substancial hacia la recuperación del agro y el aumento del bienestar campesino como una condición básica para la Modernización Rural.

Producto del cambio, la reforma de la legislación agraria no obliga a nadie a cambiar su situación presente, sino que abre opciones para la consolidación de las formas históricas de propiedad de la tierra: el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad, elevando a rango constitucional al ejido y a la comunidad, dándole seguridad jurídica plena a las tres formas de tenencia.

La reforma otorga nuevas facultades a los núcleos agrarios (ejidos y comunidades) y a sus miembros sobre los terrenos que poseen y que explotan, delimitados legalmente. Cancela la tutela paternalista y supone una capacidad de los hombres del campo para tomar las decisiones que los conduzcan, con sus familias, a mejores niveles de bienestar y calidad de vida, abre las condiciones para que esa capacidad se ejerza con nuevas libertades.

La Ley, pone fin a la intervención de las dependencias del sector público agropecuario en la vida interna de los ejidos y comunidades y la limita a las acciones de fomento participativo, al registro de las operaciones agrarias y de asociación, a la defensa de los derechos de los núcleos y sus miembros, y a la administración de la justicia.

Por mandato Constitucional, con la Ley Agraria se crea La Procuraduría Agraria como un organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria, cuya principal función será la defensa de los derechos de todos los actores agrarios del país, tanto colectivos como individuales. La Procuraduría actuará de oficio y cuando se le solicite y una de sus obligaciones más importantes será la de prevenir y denunciar violaciones a las leyes agrarias. (art. 134 a 147).

Así mismo se constituye el Registro Agrario Nacional, órgano desconcentrado de la propia Secretaría de la Reforma Agraria. En él estarán registrados con precisión los derechos legalmente constituidos de comunidades e individuos sobre la propiedad ejidal y comunal, las operaciones con la misma y sus modificaciones y tendrá una sección especial para inscribir la propiedad de sociedades mercantiles o civiles. (arts. 148 a 156).

La Ley reitera que el órgano supremo del ejido y la comunidad es la Asamblea, en la que participan todos los ejidatarios o comuneros. La Asamblea, sin injerencia de dependencias oficiales sobre sus decisiones, es la que determina cómo se han de dividir las tierras que les corresponden legalmente ya sea en tierras para el asentamiento humano y su fundo legal, de uso común y parcelas individuales, el cómo se han de asignar a los miembros del núcleo, y si la explotación de sus tierras será colectiva o individual, respetando, cuando sea el caso, la voluntad de los titulares de las parcelas (art. 22, 23, 56 a 62 y 77). Para que las decisiones que apruebe la Asamblea tengan validez jurídica y sean oponibles a terceros, el acta que para los efectos se levante deberá inscribirse en el Registro Agrario Nacional.

En el marco de la Ley, se da el margen necesario para que los núcleos agrarios definan las reglas de su convivencia interna con las que operarán a través de su Reglamento Interno que deberá contener las bases de la organización económica y social del ejido; aprobado por la asamblea, de acuerdo con los intereses y costumbres, pero con pleno respeto a los derechos individuales de sus miembros. El reglamento deberá ser inscrito en el Registro Agrario Nacional (art. 10). Tener Reglamento Interno es un requisito para poder constituir nuevos ejidos o comunidades. (art. 90).

La Ley tiene frecuentes alusiones al contenido del reglamento interno y al estatuto comunal de los núcleos agrarios; solo es limitativa en cuanto a que las decisiones de las asambleas agrarias no contravengan las disposiciones de ley (arts. 10, 14, 22, 23, 32, 33, 35, 36, 55, 62, 70, 74, 99, 101). El respeto pleno a la vida interna de los ejidos y comunidades permite el que sea de su absoluta competencia la formulación y modificación de los Reglamentos Internos y Estatutos Comunales.

Cabe señalar algunos casos en los que la Ley imprime mayor rigidez en las formalidades establecidas para la realización de asambleas fundamentales para el desarrollo de los núcleos agrarios, estos son los contenidos en las fracciones de la VII a la XIV del artículo 23, que son requisitadas en los artículos 25, 26, 27 y 28, que en términos generales se refieren a la delimitación de tierras al interior del ejido; el reconocimiento del parcelamiento; a la adopción del dominio pleno; a la terminación del régimen ejidal y a las decisiones que sobre la explotación colectiva se deseen tomar. En estos casos, las decisiones de la asamblea deberán ser testificadas por fedatario público, con la presencia obligada de un representante de la Procuraduría Agraria, quién deberá verificar las formalidades señaladas. El acta que se levante deberá ser turnada al Registro Agrario Nacional quién, previa calificación, procederá su inscripción.

Las nuevas disposiciones propician la libertad de los núcleos agrarios para conformar sus órganos de representación legal y de gestión administrativa, el

comisariado ejidal, con el número de personas, comisiones y secretarios auxiliares que señale el reglamento interno, además del presidente, secretario y tesorero, propietarios y suplentes, que manda la ley. Deberán ser electos en asamblea convocada para el efecto el acta correspondiente podrá, a petición de parte, ser inscrita en el Registro Agrario Nacional. El control y la acreditación correspondiente se realiza a través de este órgano.

Por considerarlo como un concepto novedoso solo señalaremos que la Ley reglamentaria del artículo 27 en materia agraria, introduce un nuevo órgano de participación de la comunidad en los ejidos, que incluye a ejidatarios y a los vecindados del núcleo de población. La junta de pobladores, con facultades de opinión sobre los asuntos referentes al asentamiento humano. La junta se regirá en cada caso por lo señalado en la ley y el reglamento que elaboren sus miembros. (art. 41 y 42).

4.2.1.- LA EXPRESIÓN DE LA MODERNIDAD EN LOS CONCEPTOS DE JUSTICIA AGRARIA.

Además de la Procuraduría Agraria, la fracción XIX del Artículo 27 Constitucional ordena la institución de Tribunales Agrarios para la administración de justicia agraria. La Ley incluye un importante título sobre justicia, con criterios generales y procedimientos para emplazamientos, juicios, sentencias y revisiones (art. 163 a 200).

Al entrar en vigor esta Ley, lo hizo simultáneamente la Orgánica de los Tribunales Agrarios, que otorga a estos cuerpos plena jurisdicción y autonomía para la solución de todas las controversias de carácter agrario independientemente de que lleguen a juicio. La misma considera un Tribunal Superior Agrario, que dividirá en distritos toda la República y establecerá en cada una de ellas la cantidad necesaria de Tribunales Unitarios. Ellos conocerán de los juicios en materia agraria y cuidarán de proteger a los interesados en una controversia, pudiendo suspender actos de

autoridad; la demanda podrá ser presentada por escrito o en simple comparecencia, las audiencias podrán ser públicas y el tribunal se asegurará que los interesados reciban las notificaciones correspondientes. Siempre el tribunal buscará que las partes lleguen a un acuerdo amigable.

Para los casos en que los ejidos o comunidades hayan sido despojados ilegalmente de sus tierras o aguas, la Ley conserva el principio de restitución, a solicitud directa de los afectados ante el Tribunal Agrario o a través de la Procuraduría Agraria (art. 49).

Cuando se terminen los juicios por haberse dictado sentencia, que reconozca, crea, modifique o extinga derechos ejidales o comunales, al causar ejecutoria deberá ser inscritas en el Registro Agrario Nacional (art. 152).

4.2.2.- LOS CONCEPTOS DE LA MODERNIDAD EN LA ORGANIZACIÓN ECONÓMICA AGRARIA.

En el terreno de la organización económica de los núcleos agrarios, la Ley considera uniones de ejidos y comunidades, asociaciones rurales de interés colectivo, sociedades de producción rural, uniones de éstas y empresas de todo tipo (arts. 108 a 113).

Pravé en el mismo título la creación de un Registro Público de Crédito Rural (art. 114), igualmente, se detallan las reglas con las que habrán de regirse las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, en las que podrán participar los núcleos agrarios y sus miembros. El Registro Agrario Nacional regula la expedición de las acciones serie "T" que representen la propiedad de la tierra, para evitar la formación de latifundios. (arts. 125 a 133). Mismas que deberán ser inscritas en el propio Registro en una sección especial, que anote a los individuos u sociedades tenedores de las acciones.

En la ejecución de los proyectos productivos en los que participa el ejido, éste tendrá el derecho irrenunciable de designar un comisario que represente los intereses del núcleo en las asociaciones económicas que se constituyan con terceros (art. 75-v). Si el Ejido o los ejidatarios no lo designaran, la Procuraduría Agraria bajo su responsabilidad, deberá hacerlo. Las asociaciones que se constituyan mediante la aportación de superficie ejidal, quedarán inscritas en una sección especial del Registro Agrario Nacional, en la que se controlará las acciones serie "T", cerrojo que la ley le pone al acaparamiento de tierras, toda vez que este es el mecanismo que la ley prevé para que no se exceda el límite de la superficie señalado para la pequeña propiedad.

En cuanto a la participación de extranjeros en sociedades mercantiles o civiles, se fija un límite de 49 por ciento en la propiedad de acciones serie "T", (art. 130). La fijación de límites es nueva, pues la participación del capital extranjero ya estaba prevista en el Artículo 27 de la Constitución. La nueva disposición de la Ley Agraria no contraviene la fracción primera de la constitucional, que impone desde el año de 1917 límites y condiciones a la propiedad y explotación por extranjeros de tierras, aguas y minas, que será controlada por el Registro Agrario Nacional.

Los contratos para la asociación de los núcleos agrarios, ejidatarios o comuneros con particulares, tiene un límite máximo de 30 años, prorrogables (art. 45), como todo contrato, estos son revisables en todo momento por cualquiera de las partes, conforme a las leyes respectivas, y su duración puede ser cualquiera dentro del límite señalado. La ley indica que el plazo de la asociación se fijara conforme al tipo de proyecto productivo que se trate, es condición para su validez que estos contratos sean **INSCRITOS** en el Registro Agrario Nacional.

Las atribuciones que la Ley confiere a los núcleos agrarios y a sus miembros, legitima las relaciones entre ejidatarios y con los particulares abriendo la posibilidad de establecer asociaciones y sociedades de todo tipo permitiendo que los derechos parcelarios puedan ser enajenados libremente primeramente entre los miembros del

núcleo y a los avecindados, fijando los límites para quién los adquiere similares a los de la pequeña propiedad (arts. 47, 80).

También las tierras de uso común poseen las mismas características, con la excepción de "casos de manifiesta utilidad" en los que el dominio de las áreas de uso común podrá transmitirse a sociedades mercantiles o civiles en las que participen sólo miembros del ejido o la comunidad, o haya también socios ajenos al núcleo agrario.

Estos casos deberán someterse a la opinión de la Procuraduría Agraria, la cual deberá pronunciarse sobre la seguridad de la inversión que se proyecte, vigilar que no se cause daño ecológico y que los términos y condiciones de la sociedad sean equitativos para los núcleos agrarios (arts. 73 a 75, 99 y 100). En todo caso, se da una clara preferencia al núcleo y a sus miembros para recuperar las tierras si se liquida la sociedad, el acta de asamblea en la que se apruebe la aportación de tierras de uso común a una sociedad Mercantil o Civil así como los planos correspondientes deberán ser inscritos en el Registro Agrario Nacional.

En cuanto a las tierras parceladas, se abre la posibilidad de que los titulares de derechos parcelarios los enajenen dentro de la comunidad o concedan su uso o usufructo tanto dentro como a terceros. Ejidatarios y comuneros pueden aportar su derecho de usufructo a una sociedad mercantil o civil, o utilizarlo como garantía para la obtención de créditos (arts. 76 a 80).

Cuando los núcleos o sus miembros otorguen en garantía el usufructo de tierras de uso común o de parcelas, sólo podrán hacerlo en favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales, es decir, no podrán otorgarlo en favor de personas que practiquen la usura u otras formas no legales de relación con los campesinos. Para ser válida, la garantía deberá darse ante fedatario público y quedar inscrita en el Registro Agrario Nacional.

La Ley Agraria incluye una sección en el Título sobre ejidos y comunidades que prevé que los núcleos agrarios puedan beneficiarse de la urbanización de sus tierras cuando éstas se encuentren en el área de crecimiento de un centro de población. También se prohíbe la urbanización de las mismas cuando estén en zonas de reserva ecológica (arts. 87 y 88).

La Asamblea decide también cuál es el régimen que más conviene al núcleo, si el ejido o la comunidad, individual o colectivo. Es de su exclusiva competencia la autorización para aportar tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles. (arts. 23, 75 y 100). La plena vigencia y validez jurídica de esas sociedades solo se logrará con la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional. Las asociaciones entre sí y con terceros que tengan que ver con las parcelas individuales, las decidirán libremente sus titulares (art. 79).

En el título en que se define la pequeña propiedad, se fijan nuevas reglas para la utilización agrícola de propiedades ganaderas (art. 122) y se introduce el concepto de pequeña propiedad forestal (arts. 116, 119 y 123).

4.2.3.- DE LA DELIMITACION DE LAS TIERRAS AL INTERIOR DE LOS EJIDOS Y COMUNIDADES.

La sección tercera de la Ley esta dedicada a la delimitación y destino de las tierras ejidales, habrá que recordar que la inmensa mayoría de los ejidos contaban, en el mejor de los casos, con parcelamiento económico o de hecho lo que propiciaba incertidumbre e inseguridad en su tenencia, ya que los interesados con los antiguos Certificados de Derechos Agrarios solo podían acreditar su derecho a ser integrante de determinado núcleo de población más no de ser legítimo usufructuario de alguna parcela.

Para cumplir su propósito de proteger la vida comunitaria, la Ley prevé que las tierras ejidales para el asentamiento humano y su fundo legal, delimitadas por la asamblea,

sean inalienables, imprescriptibles e inembargables. En ellas se incluyen la zona de urbanización y los espacios para la parcela escolar, la unidad agrícola e industrial de la mujer, la unidad productiva de los jóvenes y otras áreas de asentamiento comunitario. En la zona urbana los solares serán propiedad de sus titulares, (art. 23-VII y 63 a 72). El acta de la asamblea correspondiente en la que se autorice la delimitación y los planos resultantes deberán ser inscritos en el Registro Agrario Nacional, como condición previa para estar en aptitud de emitir los certificados de Derechos Parcelarios de Uso Común, de Destino Específico y los Títulos de Propiedad de los Solares Urbanos.

El Registro otorgará los certificados o títulos correspondientes, tanto a los núcleos como a sus miembros individuales, por conducto del comisariado u otro representante, según lo decida la asamblea (art. 56). Esos certificados, en los que se especifican superficie, medidas, colindancias y titular, son la expresión documental de la seguridad jurídica a que se ha aludido.

Siendo igualmente valiosas las tres formas de propiedad vigentes en el campo mexicano, la Ley Agraria prevé la posibilidad de que los ejidos y comunidades, mediante asamblea, y los pequeños propietarios puedan cambiar su régimen: los ejidos podrán transformarse en comunidades y viceversa; los ejidatarios, a través de una asamblea, podrán obtener el dominio pleno de sus parcelas, constituyéndose entonces como pequeña propiedad, y los pequeños propietarios podrán también constituir ejidos. La Ley señale con precisión qué condiciones debe reunir la asamblea de cada núcleo agrario para llevar a cabo estos cambios (arts. 23, 25 a 31, 23, 81 a 86, 90 e 92, 103 y 104).

Al entrar en vigor la nueva Ley Agraria, quedaron derogadas la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesina y la Ley de Fomento Agropecuario, excepto en lo que se refiere al Fideicomiso de Riesgo Compartido (art. sexto transitorio).

4.3.- DE LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL.

Inmediatamente después de las disposiciones preliminares de la Ley Agraria, se reafirma la obligación que tiene el Estado de fomentar el desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante la participación de la sociedad en la vida nacional, y el incremento del bienestar de la población, con la participación directa de las organizaciones representativas de los productores y pobladores del campo.

Las obligaciones del Estado se desglosan de la siguiente manera: fomento de un desarrollo integral a través de la participación social (art. 4); cuidado y conservación de los recursos naturales y construcción de infraestructura (art. 5); creación de condiciones para la capitalización, la formación de unidades productivas, la asociación entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, y la organización para elevar la productividad (art. 6); protección de la vida en comunidad (art. 7), y planeación participativa (art. 8).

El 14 de noviembre de 1991, una semana después de haber sometido al Congreso de la Unión la iniciativa para reformar el Artículo 27 constitucional, el presidente Carlos Salinas de Gortari explicó diversos aspectos de la misma y anunció medidas para reforzar de inmediato la responsabilidad del Estado con los campesinos; recursos presupuestales extraordinarios y la creación del Fondo Nacional para las Empresas de Solidaridad. En el momento de publicarse la nueva Ley Agraria, dichos recursos se estaban ejerciendo.

Por lo anteriormente descrito nos permitimos hacer el siguiente comentario tratando de ubicarnos en el objeto de estudio:

De acuerdo a lo establecido en el primer informe de gobierno en noviembre de 1989, presentado por el presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, el reparto agrario finalizó dándose el inicio de una nueva etapa de modernización del campo,

como una respuesta al cambio social y económico.

El nuevo concepto de la Reforma Agraria debe significar apoyar a la producción, respetar y promover las organizaciones de los campesinos, responsabilizar a estos del manejo del crédito y los fertilizantes, atender la comercialización y establecer industrias rurales que, eficientes y viables transformen la producción, eleven el ingreso y generen opciones de empleo para los hijos de los campesinos.

La Política Agraria se basa primordialmente en la conciliación de intereses y en la concertación, fortaleciendo la organización y promoviendo nuevas formas asociativas en el sector privado, solventando el rezago existente en materia agraria y evitando toda clase de burocratismo y paternalismo.

Debe desterrarse la idea de que el campo será productivo en base a la existencia de un gran número de campesinos encadenados a la tierra, los nuevos conceptos de productividad y justicia social giran en torno a que la eficiencia en el agro será producto de la aplicación de tecnología moderna, semillas mejoradas, cultivos rentables, flujo de capitales y la organización de productores en unidades de producción que reviertan la tendencia a la pulverización de la tierra; son las condiciones básicas para lograr incrementar los niveles de bienestar de la población rural.

Los puntos principales de la iniciativa presidencial son elevar a rango Constitucional el ejido o la comunidad, dar por terminado el reparto agrario, introducir el concepto de pequeña propiedad forestal y otorgar el derecho a los ejidatarios de enajenar sus parcelas a terceros o entre los propios miembros del grupo ejidal, así como establecer los procedimientos mediante los cuales los ejidatarios, y comuneros podrán asociarse entre si o con terceros.

En resumen, la política de la Administración Salinista busco la modernización del ejido, el respeto a los tres tipos de propiedad así como la reestructuración

administrativa y la flexibilidad jurídica, sobre todo en relación a las formas de organización de los productores.

4.4.- EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO Y EL SECTOR RURAL SOCIAL.

El Tratado de Libre Comercio (TLC), es un acuerdo comercial con el que se pretende, paulatinamente, desgravar (cancelar aranceles y cobro de impuestos) al libre tránsito de mercancías entre los países que lo suscriben.

El sector social rural, compuesto por los más de 28 mil núcleos agrarios creados a partir de la reforma agraria, se ha caracterizado desde su surgimiento por una serie de desequilibrios tanto regionales como productivos, que han ocasionado la polarización del agro mexicano, dejando a casi el 60% de sus componentes en un estrato de subsistencia e improductividad que, aunado a los miles de pequeños propietarios minifundistas y a vicios administrativos, han sumido al campo mexicano en una crisis productiva de alcances nacionales.

Así mismo persiste en México, a pesar de las políticas económicas y de comercio exterior, una fuerte vulnerabilidad interna debido a su dependencia a los factores externos, la exportación de productos prescindibles y la importación de básicos, así como la descapitalización y uso de tecnologías obsoletas. Esto implicó que ante las negociaciones del TLC, el sector agropecuario tuviera un trato especial, tanto por sus características productivas, como la de los productores, tomando en cuenta que el sector social aporta casi el 50% de la producción, el campo da empleo al 25% de la Población Económicamente Activa (PEA) del país y es una fuente importante de divisas por la exportación de productos hortifrutícolas.

El campo mexicano debe seguir dos vertientes básicas :

Incrementar la soberanía productiva para lograr la autosuficiencia alimentaria y participar cada vez más en los mercados internacionales aprovechando las ventajas competitivas en algunos productos. Dentro de los postulados para ingresar al TLC,

se plantea excluir de todo compromiso a productos como el maíz y el frijol, debido a las diferencias de productividad que se tienen con las contrapartes del Tratado y a que son productos altamente demandados debido a los hábitos de consumo del pueblo mexicano que los considera como elementos básicos en su dieta diaria. También se plantea eliminar progresiva y substancialmente los subsidios a la electricidad, el agua, fertilizantes, seguro y crédito así como la eliminación total e inmediata de los correspondientes a la exportación de productos agrícolas.

La posición de Estados Unidos establece que la reducción de cobertura de precios de garantía sea diferente en la frontera que en el interior del país contando con salvaguardas para hortalizas y frutas. De igual manera se pretende establecer reglas de origen de los productos más estrictas; estando la postura mexicana encaminada sobre todo para aquellos productos alimenticios de los cuales es el principal productor en la región.

En lo referente a la desgravación arancelaria, se han establecido tres categorías que son: la inmediata, la mediana y la de largo plazo, según la naturaleza de sus productos y sus implicaciones.

Es el aspecto sanitario uno de los principales topes que le pega duro a las exportaciones Mexicanas, siendo usado reiteradamente como recurso por los otros países integrantes del acuerdo comercial para limitarlas. Se dispuso que las medidas a este respecto, se negocien dentro de un subgrupo especial dentro del grupo de normas, discutiéndose en paralelo la solución de los problemas que actualmente existen.

Pero a todo esto, es importante señalar que las discusiones se han centrado principalmente en algunos productos y postulados de política exterior, dejando rezagada la discusión a nivel de las implicaciones que este tratado acarreará, no sólo al sector agropecuario, si no al sector social en el campo específicamente, por lo que es imperativo que el tema se aborde nuevamente por las organizaciones políticas y

de productores para aportar propuestas que se integren al texto general que permitan a este sector competir de manera más equitativa.

En este marco, es importante considerar, las graves diferencias existentes que han permitido catalogar a los productores en tres rangos según el tipo de economía que llevan, los recursos que poseen, la infraestructura con que cuentan y el nivel de bienestar social. Esta división los define como productivos, potencialmente productivos, e improductivos (en extrema pobreza).

Los productivos, representan el 20.8% de la propiedad social, se localizan en el norte y noreste del país principalmente más del 50% de su superficie de labor esta irrigada y su producción intensiva se orienta principalmente a cultivos principalmente rentables. (9)

Los productores potencialmente productivos se ubican en un 22.4 % de la propiedad social, se caracterizan por tener una parte de su producción orientada a cultivos comerciales y otra a cultivos tradicionales, localizándose preferentemente en el centro norte del país.(10)

Los improductivos (en extrema pobreza), ocupan el 56.8 % de la propiedad social, producen mayoritariamente granos básicos en regiones con inferior calidad de tierra y con nulo capital, organización y uso de tecnología. Su economía temporalera y de autoconsumo, que se desarrolla con un alto índice de parcelamiento, se localiza principalmente en el sudeste del país.(11)

La situación de estos dos últimos tipos de productores, aunado al problema de los costos de producción y al carácter importador de México, considerando las asimetrías entre los tres países miembros del TLC, implica sujetar la negociación a plazos, condición necesaria para evitar que se afecte o desaliente la producción en el interior del país, provoque el desempleo en el medio rural, agudice la emigración a las grandes ciudades y traiga como consecuencia el abandono de los recursos dotados mediante costosos programas de gobierno.

Las condiciones en que se encuentra el agro mexicano demanda acciones inmediatas del gobierno federal con el objeto de revertir tendencias actuales de

(9) Rodríguez Bustos, Nicacio *La Administración Pública Agraria Logros y Fracasos*, p. 110.

(10) *Ibid.*

(11) *Ibid.*

producción, que permitan aprovechar la consolidación histórica del ejido diseñando una política agraria que auspicie dinámicas de asociación del sistema productivo y vincule a ejidatarios, comuneros, avencidados, jornaleros y mujeres campesinas a todas las etapas del proceso productivo, desde la planeación, pasando por la producción, la transformación y la comercialización, para ello deberán generarse previamente las condiciones propicias para la inserción favorable de este sector al TLC, cuyo plazo de integración deberá ser mayor que en los otros sectores.

En la medida que el ejido sea rentable, en el terreno comercial tendremos unidades de producción más competitivas, y de la manera en que participe el campesino del sector social en todas las fases del proceso productivo, es que podrá acceder a mayores ganancias que permitan su capitalización personal y consecuentemente el fortalecimiento del sector, lo que traerá como consecuencia final un impacto favorable en la balanza comercial de nuestro país

Sobre lo anterior queremos resaltar la importancia que reviste el Registro Agrario Nacional, para poder dar cumplimiento a los objetivos sociales de justicia y libertad que manifiesta la modificación del artículo 27 constitucional, promoviendo cambios que alienten una mayor participación de los productores del campo en la vida nacional y que se beneficien con equidades en su trabajo.

4.5.- LOS ALCANCES Y LIMITACIONES DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL COMO ÓRGANO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA.

Con la nueva Ley Agraria y en particular, a partir de su Reglamento Interior emitido por el Ejecutivo Federal y publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de agosto de 1992 y reformado en abril de 1993, el Registro Agrario Nacional profundiza su ámbito de competencia al tener a su cargo el control de la tenencia de la tierra y las modificaciones que sufra, así como los derechos legalmente constituidos sobre ella, en él se inscribirán los documentos que por voluntad de sus

titulares y de acuerdo a la Ley, creen, modifiquen o extingan derechos agrarios.

Por ministerio de ley las inscripciones en el Registro Agrario Nacional y las constancias que de ellas se expidan, harán prueba plena en juicio y fuera de él, considerando que los actos que la propia Ley determina que deban inscribirse en el registro y no se inscriban, sólo surtirán efecto entre los otorgantes pero no podrán producir ningún perjuicio ante terceros, los que si podrán aprovecharlos en lo que les fuera favorable.

Por cuanto toca a su naturaleza, en el artículo primero de su Reglamento Interior, se establece el carácter de órgano administrativo desconcentrado, con lo que, sin perder la relación de jerarquía respecto a la Secretaría de la Reforma Agraria, se le asigna legalmente una determinada competencia exclusiva; cuenta con autonomía técnica y su actuar está basado en disposiciones legales, sin que puedan modificarse sus asientos o inscripciones por decisiones administrativas ajenas a la función del servicio público que presta, ya que deben basarse estrictamente en el principio Constitucional de legalidad como rector de la actividad registral. El desarrollo de sus funciones esta sujeto a los principios registrales como son: la legalidad, la inscripción, la especialidad, el tracto sucesivo o continuo, legitimidad, de prelación, entre otros. En otras palabras, de un registro de usufructuarios ejidales y comunales, pasamos a un registro en el que se consignan y protegen voluntades y actos jurídicos.

En cuanto a su estructura administrativa, las oficinas centrales funcionan con un carácter normativo y de supervisión del servicio registral y se ha realizado un ejercicio de desconcentración de funciones, ya que pretende que todos los servicios registrales sean prestados en las delegaciones estatales; al grado que como lo establece su Reglamento Interior, los títulos y certificados, independientemente de que corresponden firmarlos al C. Presidente de la República y al Director en Jefe del Registro, autoriza a los propios Delegados a cumplir esta función.(art. 18, fracc. VIII) Con lo anterior los campesinos que requieran de cualquier servicio, no tendrán que

trasladarse a las oficinas centrales, como anteriormente sucedía, constituyendo esto un gran avance, pero no la solución que requiere la dinámica del sector.

Por ello, en el ejercicio de sus funciones se aprecia la necesidad de una ágil, veraz y oportuna respuesta a los requerimientos de los solicitantes, ya que la estructura desconcentrada del órgano en estudio denota limitantes en cuanto al funcionamiento administrativo, toma de decisiones y ejercicio presupuestal, por la rigidez de su estructura organizacional, al estar atada a su Unidad Administrativa así como también el encontrarse a expensas de la injerencia de otras Instituciones Públicas, como son la Procuraduría Agraria, el INEGI y a la voluntad política de los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, que intervienen de manera directa en la fijación y consecución de sus objetivos y metas. Un ejemplo de ello lo arrojan los resultados del principal programa en el que participa el Registro Agrario Nacional denominado "Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos" (Procede): ya que de los cerca de 28 mil núcleos agrarios existentes en el país y a casi tres años de operar el "Procede" se han delimitado y parcelado al interior menos de dos mil núcleos. Se reitera que es precisamente la Delimitación de Tierras al Interior del Ejido la condición básica para lograr las garantías de seguridad jurídica que significa su inscripción en el Registro Agrario Nacional con la correspondiente expedición de Certificados de Derechos Parcelarios, sobre Tierras de Uso Común y de Destino Específico y Títulos de Solares Urbanos, a que se ha hecho referencia.

Con lo anterior queremos resaltar que la actual figura desconcentrada del Registro Agrario Nacional no ha sido suficiente para lograr su cabal funcionamiento, ya que el Registro no es autónomo en sus decisiones administrativas y que al no contar con personalidad jurídica y la falta de un presupuesto propio lo hace ineficiente para el logro de sus objetivos y metas.

En base a los fundamentos teóricos del Derecho Administrativo, en los que nuestra propuesta se soporta y para cumplir con la función sustantiva para la que fue creado acorde con las políticas de Modernización del Gobierno Federal, el Registro Agrario

Nacional debe cambiar de figura jurídico administrativa de órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria a órgano Descentralizado de la Administración Pública Federal, teniendo su propia autonomía (ver supra p. 47).

4.6.- PROSPECTIVA DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

A partir de las reformas al artículo 27 constitucional el concepto de "Reforma Agraria" se ve modificado en razón, entre otras, a que fue considerado (a mi juicio, de manera incorrecta por lo limitado) durante mucho tiempo como sinónimo de reparto agrario. En la misma exposición de motivos de la reformas se señala con toda claridad que el reparto agrario masivo ha culminado, que las solicitudes de dotación o reconocimiento de tierras que se encuentren en trámite deberán ser concluidas por la vía judicial.

Para la atención de los asuntos agrarios se crean tres instituciones, a saber: La Procuraduría Agraria, El Registro Agrario Nacional y Los Tribunales Agrarios que asumen en buena medida las atribuciones que hasta entonces tenía la Secretaría de la Reforma Agraria, en particular la subsecretaría de Procedimientos Agrarios, restándole a ésta solo los asuntos pendientes de resolver, esto es, el llamado "rezago agrario" y las acciones referentes a la organización agraria, que era precisamente la materia de competencia de la subsecretaría restante, limitando por lo tanto su estructura y su capacidad para dar respuesta a la problemática del sector.

Pudiera apreciarse que la administración salinista concibe el proceso para la modernización del campo en varias etapas, siendo la inicial: el aspecto jurídico que le da base y fundamento a los cambios estructurales que se consideran necesarios, las reformas al artículo 27 Constitucional y la expedición de la Ley Agraria; promoviendo, por una parte, la creación de nuevas instituciones que aportarán mayores expectativas de desarrollo al sector y por otra la libre expresión de las fuerzas económicas y sociales en el campo.

En el desarrollo de los acontecimientos ha quedado demostrado que la estructura administrativa con la se pretendió dar cauce a las reformas jurídicas y a la libre expresión de las voluntades de la gente del campo, ha sido rebasada, toda vez que conforme crece la magnitud de los problemas y las demandas, así como la presión de otros factores la centralización tiende a demorar e incluso a afectar la marcha adecuada de una empresa.

Consideramos que la siguiente etapa para la modernización del campo debe contener profundas modificaciones en cuanto a la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Federal, esta podría contemplar incluso la sustitución de la Secretaría de la Reforma Agraria que al carecer ya de funciones se torna obsoleta, por una reagrupación de todas las instituciones afines al sector agropecuario alrededor de lo que pudiera ser una nueva configuración política-administrativa del ejecutivo, pudiendo incluso crearse la Secretaría del Campo, en donde el Registro Agrario Nacional estaría contenido como un Organismo Público Descentralizado.

De ser así, tanto a la Ley Agraria como al Registro Agrario Nacional los podríamos considerar como instrumentos de transición, en razón a que como lo ha demostrado la historia, la seguridad y la certeza jurídica es entendida por el pueblo mexicano como aquella que se expresa a través de un documento que contenga todos los elementos jurídicos que garantizan el dominio pleno, por lo que a nuestro juicio la expectativa sería el reagrupamiento topográfico de las unidades de dotación en el campo para constituir auténticos centros de producción agrícolas o unidades productivas, respetando los límites que la ley señala para la pequeña propiedad, proceso que iniciaría con la delimitación de tierras al interior del ejido y culminaría con la acreditación de los derechos sobre la tierra mediante el certificado correspondiente así como, en algunos casos, la adopción del dominio pleno por parte de los ejidatarios o comuneros o bien la aportación de tierras a sociedades mercantiles o civiles.

Consideramos que la Administración Zedillista continuará con el proceso para la

Modernización del campo mexicano, sirva de ejemplo la siguiente frase:

MI alianza con los campesinos es clara y será permanente, no admitiré simulaciones ni indiferencia. La Reforma Agraria de nuestro presente se fundará ahora en la garantía jurídica de la propiedad social y privada, en el fomento a la producción y la productividad y en la superación de la pobreza y la marginación.(12)

Los Objetivos de la actual Administración respecto a la Modernización en el campo son muy claros:

- Reformar las instituciones públicas para el desarrollo rural a tono con la nueva legislación y para responder mejor a las iniciativas campesinas.
- Concluir el Proceso de Certificación de la Derechos Agrarios y de Titulación de los Solares Urbanos.
- Dar plena seguridad jurídica a los ejidos y comunidades en todos los estados.
- Dar nuevas libertades y posibilidades productivas al campo.
- Terminar con el rezago agrario en el país.
- Encontrar formas de disminución de los costos de la intermediación comercial
- Estimular las diversas formas de asociación para la explotación de las unidades productivas.
- Fomentar la productividad y la competitividad y encontrar los medios adicionales que impulsen las actividades económicas alternativas a las agropecuarias.
- Abrir oportunidades para arraigar a la población en sus lugares de origen.

VENTAJAS DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO.

El futuro del sistema político mexicano descansa en la capacidad de la administración pública para reformarse permanentemente, en base a las condiciones políticas y sociales actantes. Las estructuras orgánicas diseñadas para dar respuesta a las demandas de la sociedad deben ser acordes a los objetivos que se plantea cubrir.

(12).- Zedillo Ponce de León, Ernesto. Encuentro con la Confederación Nacional Campesina. Residencia Oficial de los Pinos, México, D.F. 24 de Abril de 1995.

Así, el Registro Agrario Nacional es considerado el instrumento de la administración pública que debe otorgar seguridad y certeza a los actos agrarios, de ahí su importancia para el desarrollo del campo. Por ende todos sus actos jurídicos deben ser realizados con una mayor independencia y autonomía, para ello es necesario elevar su nivel jerárquico e independencia en la toma de decisiones, pasando de ser órgano desconcentrado a organismo descentralizado del sector paraestatal.

Nos interesa resaltar de los organismos descentralizados, para efectos de este trabajo, la característica de ser estos centros de decisiones distintas, independientes o autónomas de la unidad de mando de las que dependen los órganos desconcentrados.

Lo anterior implica que su capacidad de acción solo se vea limitada por sus propias decisiones y no por otro tipo de influencia ajena o al margen del preciso conocimiento que un organismo descentralizado tiene de su materia u objeto, es decir, libre de influencias políticas, económicas y sociales no comprometidas con la finalidad a satisfacer.

La descentralización propuesta tiene las siguientes ventajas:

- Es la figura jurídico administrativa que potencializa el procedimiento registral agrario agilizando la respuesta a las demandas de este sector y fortaleciendo el concepto de la nueva reforma agraria, que permite a la vez el cabal cumplimiento a las reformas del artículo Constitucional, es decir, incorporar al campo al proceso productivo del país (modernización del campo).
- Incrementa la capacidad para definir y evaluar la política del gobierno federal en materias que sean de su competencia o concurrente de varias dependencias y entidades de la administración pública, mediante la coordinación con capacidad de decisión de todos los organismos participantes.

- Fortalece con la presencia del poder ejecutivo, como titular normativo las decisiones que enriquecen la atención directa de la problemática del campo al no depender de interpretaciones de terceros interlocutores.

- Permite tener un control de la tenencia de la tierra ejidal y comunal actualizado, sistematizado, confiable y oportuno, para el cabal cumplimiento de los preceptos jurídicos de dar seguridad y certeza a los actos que de ella emanen, considerados como parte de la prioridad nacional.

- Fomenta la productividad del campo, da cumplimiento a los preceptos de la simplificación administrativa en el gobierno federal e incrementa la eficiencia, eficacia y la efectividad en la prestación de su servicio.

- Auspicia una mayor libertad de acción en el trámite y decisión de los asuntos de su competencia lo cual redundará en un incremento de respuestas adecuadas y oportunas.

- Mejora las condiciones de trabajo, equipo, capacidad física instalada y propicia la especialización de los cuadros laborales, dando pie al fomento de la libertad para la investigación técnica necesaria para la adecuación de las soluciones a las demandas.

CONCLUSIONES.

Como parte fundamental de este estudio son las conclusiones las cuales manifiestan y reflejan los postulados que nos fijamos para alcanzar y contrastar, los resultados obtenidos en esta investigación, que constituyen una respuesta a las interrogantes planteadas en la hipótesis, cabe hacer saber que en lo que concluimos lo señalamos en el orden del contenido resaltando aquello que por su importancia lo merece lo que consolida a la investigación de esta tesina siendo estas las siguientes :

1.- En la Génesis del Agrarismo Mexicano, desde el período Prehispánico hasta la Ley del 6 de enero de 1915, se manifiesta un principio de organización y restitución de la tierra a quien demuestre legalmente sus derechos y a quién no pueda hacerlo se le dotaría de ejidos en propiedad comunal.

1.1.- La reforma del artículo 27 Constitucional en su iniciativa señala y exige una nueva actitud y aptitud así mismo cabe señalar la importancia de que la Reforma Agraria inicia con este cambio constitucional una "Nueva era " para ello es necesario la superación del rezago agrario, de ahí que el Estado no renuncia a la protección y a los intereses de los ejidatarios y comuneros .

1.2.- Cabe señalar que los orígenes del Registro Agrario Nacional se remonta a la década de los 20 con mayor certeza en el año de 1928 cuyo propósito fundamental era integrar un " Archivo Registral " de las decisiones del Ejecutivo Federal en materia Agraria así mismo en la década de los treinta es adscrito al Departamento Agrario, en los cuarentas se reubica como oficina en la Dirección General de Derechos Agrarios y en los setenta se transforma en Registro Agrario Nacional y Catastro, en los ochenta se fundamenta la "Desconcentración en materia de Registro Agrario" para el cumplimiento de sus funciones integrándose unidades a nivel Estatal dependiendo de las Delegaciones Agrarias.

2.- El marco normativo del Registro Agrario Nacional tiene su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 27 y en especial en la Ley Agraria en el título octavo de esta.

2.1.- La Ley Agraria, señala dentro de las atribuciones que tiene encomendadas el Registro Agrario Nacional como órgano desconcentrado, el garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra dando publicidad Registral al emitir Certificaciones y Constancias de lo contenido en sus asientos.

3.- El Registro Agrario Nacional entre sus principales funciones que cuenta destaca el de dar Fe Pública Registral así como establecer el sistema y procedimientos que deben aplicar las unidades administrativas del Registro, e interactuar coordinadamente con los gobiernos de las Entidades Federativas en los Convenios Únicos de Desarrollo y otras Instituciones para dar cumplimiento al Registro Agrario. Las Direcciones Generales que participan para el Registro Agrario son: de Certificación, Titulación e Inscripción de Sociedades, de Registro y Asuntos Jurídicos, así como la de Catastro Rural. El Registro Agrario Nacional, controla la regulación de la tenencia de la tierra, expide los Certificados y Títulos, lleva a cabo el registro de los terrenos ejidales y comunales. Por su importancia en la Administración Agraria consideramos que el Registro Agrario es un producto de las políticas Modernizadoras el cual debe tener una propia autonomía creándose este como un "Órgano Administrativo Descentralizado" de la Secretaría de la Reforma Agraria.

3.1.- El Registro Agrario como Organismo Descentralizado debe ser el principio jurídico del Registro Agrario, teniendo carácter exclusivo en la materia de su competencia.

3.2.- La facultad decisoria del Registro Agrario consiste en su atribución de Desconcentrar esta función a las Entidades Federativas siendo en su organización función.

3.3.- El Registro Agrario Nacional como órgano Descentralizado se debe convertir en la autoridad legal en la materia y vertir los principios procedimentales del Registro conforme a los ordenamientos legales Agrarios.

4.- El Registro Agrario Nacional se manifiesta como un producto e instrumento de la Modernización en la Administración Pública, entre una de las principales tareas de la Administración Agraria se vincula la del Registro Agrario Nacional a fin de dar seguridad y confianza a la Sociedad Civil (responsable de las tareas del campo) la recuperación del agro y el aumento de bienestar campesino son condiciones fundamentales para la Modernización.

4.1.- Las reformas legales y en especial las del artículo 27 Constitucional se encaminan a este propósito de Modernizar el ámbito Agrario Nacional, manifestándose en una justicia agraria , en una organización económica en los núcleos agrarios, en un respeto del Registro Agrario por parte de la Sociedad Política (gobernantes) a la Sociedad Civil (campesinos), referente a este objeto de estudio damos esta clasificación.

4.2.- El Tratado de Libre Comercio y El Sector Rural Social juegan un papel muy importante para la Modernización Agraria, de ahí que el Registro Agrario Nacional debe actualizar y automatizar sus procedimientos legales, así como capacitar a su personal para estar preparados para este reto del próximo milenio ante los nuevos socios comerciales de E.E.U.U. y CANADÁ , como parte también de un nuevo enfoque de globalización agraria institucional.

4.3.- El Registro Agrario Nacional debe de cambiar su estructura orgánica funcional en razón de la realidad integrándose a un Programa de Desarrollo Rural debiendo ser éste "Un Organismo Paraestatal" (Descentralizado) en sus diferentes variantes (por Servicio, Colaboración, Territorial).

4.4.- Alcances y Prospectivas del Registro Agrario Nacional. El alcance del Registro, está en la voluntad Política del Ejecutivo Federal brindando el apoyo a fin de que su prospectiva se manifieste en alternativas futuras que brinden una mejor toma de decisiones, de ahí que con este enfoque se sustenta una visión holística en lugar de una parcial y desintegrada, contemplando aspectos cuantitativos y cualitativos dándonos así una proyección o apreciación más completa . Es así que la prospectiva nos ayuda a vislumbrar y a concretar, las actuaciones organizacionales, con sus protagonistas en el futuro al cual se debe de enfrentar el Registro Agrario Nacional, teniendo muy en cuenta las variables involucradas.

Post factum.

El 11 de Julio de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, que abroga al que regía la vida interna de esta Institución desde el 7 de Abril de 1989.

En este ordenamiento se señala el nuevo ámbito de competencia y las unidades administrativas con que contará la Secretaría, todo ello como resultado de las reformas Constitucionales del '92 y la expedición de la Ley Agraria.

Esta dependencia del ejecutivo federal, de hecho, había estado funcionando durante casi tres años con una estructura anacrónica y un reglamento que no se reflejaba ya en las actividades que realizaba, porque muchas de las funciones que le atribuía habían sido desplazadas para ser competencia de los órganos que se creaban a partir de las mencionadas reformas: Procuraduría Agraria, Tribunales Agrarios y Registro Agrario Nacional.

El nuevo Reglamento Interior señala que para el despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría contará además del Secretario con dos Subsecretarías, la Oficialía Mayor, el Cuerpo Consultivo Agrario, siete Direcciones Generales, tres Unidades Administrativas, las Coordinaciones Agrarias y dos órganos administrativos desconcentrados (el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario y el Registro Agrario Nacional).

En toda estructura administrativa centralizada como es el caso, es en las Direcciones Generales donde se concentra la esencia del funcionamiento operativo, la nueva estructura de la Secretaría contempla las siguientes Direcciones Generales: la de Asuntos Jurídicos, de Ordenamiento y Regularización, de Procedimientos para la Conclusión del Rezago Agrario, de Coordinación, de Información Agraria, de Programación Organización y Presupuesto y por último la de Recursos Humanos.

A continuación se plasman algunas consideraciones genéricas referentes al ámbito y funcionamiento de las Direcciones Generales sustantivas de la Secretaría en cuestión:

Cabe destacar, que dentro de las funciones de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, ésta queda adscrita directamente al Secretario del ramo y participa en todos los juicios de amparo en que la Secretaría sea parte, el Director General está facultado para suplir la ausencia del Secretario, Subsecretarios u Oficial Mayor y suscribir los documentos que se requieran para desahogar los trámites urgentes por razón de términos, así como rendir el informe previo y justificado y recibir todo tipo de notificaciones; coadyuva en la substanciación de los procedimientos administrativos de nulidad, cancelación, reconsideración, revocación y en general en todos aquellos que creen, modifiquen o extingan derechos y obligaciones originados por resoluciones que en materia administrativa dicte la Secretaría; además, opinar sobre la autenticidad de los documentos en que se funden las acciones en trámite relativos a restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales y proveer lo necesario para los estudios y dictámenes paleográficos que soliciten las autoridades competentes; también emite su opinión sobre la eficacia de los documentos en que se funden las acciones de exclusión de propiedades particulares, enclavadas en terrenos comunales (fracciones VII, XI, XIX y XX del Reglamento Interior).

Estas amplísimas facultades, lejos de solucionar la problemática agraria, presentan tal concentración de poder que generarán por fuerza complicaciones en el ejercicio de la función administrativa, llegando incluso a contravenir disposiciones que corresponden a otras instituciones del sector, por ejemplo: al Registro Agrario Nacional le corresponde el control y la inscripción de las operaciones que creen, modifiquen o extingan derechos agrarios, mismas que estarán contenidas en la sentencia que al efecto emita el Tribunal Agrario, quien tiene la facultad para dictar la resolución correspondiente. En este aspecto, por lo tanto no podrán existir las resoluciones administrativas a que hace referencia la fracción XI del nuevo

Reglamento en cuestión, de lo contrario se estará contraviniendo el espíritu de la Ley que promueve la certeza y seguridad jurídica, creando feudos de poder dentro de la

propia Secretaría, con las consecuencias políticas, económicas, sociales y de funcionamiento administrativo que esto implica para las soluciones que demanda el agro mexicano.

La Dirección General de Ordenamiento y Regularización tiene como atribuciones las relativas a la localización y deslinde de los terrenos baldíos, el registro, inventario, catastro y enajenación de los declarados como nacionales, la integración de los expedientes de expropiación y lo relativo a sus ejecuciones, así como realizar las acciones necesarias en materia de colonias agrícolas y ganaderas, hasta llegar incluso a su cancelación o titulación, según sea el caso, y llevar el control de la tenencia de la tierra para que tanto individuos como sociedades mercantiles o civiles no rebasen el límite de la pequeña propiedad, investigar el acaparamiento de tierras ejidales o comunales, promover la regularización de la tenencia de la propiedad privada y de los predios adquiridos por cualquier título, propiedad de los núcleos agrarios, entre otras.

Se destaca que ésta Dirección General es la que cargará con el peso de todos los procedimientos que lleve a efecto la actual Secretaría, será la encargada de la aplicación de la nueva Ley, en tanto que la otra Dirección General con funciones sustantivas es la de Procedimientos para la conclusión del Rezago Agrario que, como su nombre lo indica, será la que integre los expedientes para ser turnados al Cuerpo Consultivo Agrario. Ambas Direcciones Generales están adscritas a la subsecretaría de Ordenamiento Territorial.

Las restantes Direcciones Generales, cuatro en total, no cumplen funciones sustantivas. Por lo que se aprecia que el nuevo reglamento en lugar de fortalecer a la Secretaría, la limita aún más. Podría pensarse que es un paso hacia su desaparición gradual, lo que dejaría en estado de indefensión a los integrantes del sector social,

entre otras muchas cosas además, porque la Procuraduría Agraria no ha cumplido con las funciones para las cuales fue diseñada.

Incluso las tareas de Organización Agraria son turnadas por el nuevo ordenamiento a un Órgano Desconcentrado de nueva creación: el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario. Así, a diferencia de los planteamientos estratégicos centrales de definición política, en el ámbito puramente administrativo parece ser que es la diseminación de los órganos que dan atención al sector el mecanismo con el que se pretende dar respuesta a la compleja problemática del agro mexicano.

Para el fortalecimiento de un sector que día a día adquiere una más ágil dinámica y un mayor desenvolvimiento por el relevante papel que juega, ya que es vital para el país contar con los alimentos y necesario para la industria acceder a los insumos que requiere para su funcionamiento a precios bajos, es necesario contar con una estructura administrativa que esté en consonancia con los tiempos que se viven, que esté dotada con la fortaleza suficiente para afrontar los nuevos retos, no con una estructura cada vez más debilitada y pulverizada

BIBLIOGRAFIA

- **Acosta Romero, Miguel. Tercer General Del Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa, 1988.**
- **Bertr Roger. Estructura Agraria Y Clases Sociales en México. México, Ed. Era/Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M. 2a. Ed. 1976**
- **Bunge Mario. La Investigación Científica, Barcelona, Ed. Ariel 2a. Edición 1992.**
- **Camecho Sola, Manuel. Cambio Sin Ruido. México, Ed. Alenza 1994.**
- **Carril De Teresa, Luis. Derecho Notarial Y Derecho Registral. México, Ed. Porrúa, 1979.**
- **Cerillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa. México, 3 Tomos. Ed. Porrúa 1983.**
- **Cibelli, Ricardo y Sierra, Enrique. Sector Público en la Planificación en el Desarrollo. México, Ed. SIGLO XXI, 1978.**
- **Código Civil Para El Distrito Federal. México. Ed. Porrúa, 1994.**
- **Chavez Nieto, José. Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal. en: Bustani, José. Al La Administración Pública Federal. vol. II., 2a. Ed. México, U.N.A.M. 1978.**
- **Documentos de Información. I.N.E.G.I. México, Ed. Talleres del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. México, 1933**

- **Fraga, Gehno. Derechos Administrativos. México, Ed. Porrúa, 1980.**
- **Leal Juan, Felipe. Comunariado, Hacendados Y Estado en México: 1886-1914. México, *Revista Americana de Ciencias Sociales*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, Mayo - Agosto 1988**
- **Legislación Agraria. México, Ed. Sialo, S.A. De C.V. 1992.**
- **Ley de Financación. México, Ed. Porrua, 1984. 30a. Edición (Serie: Leyes y Códigos de México) Publicado en El Diario Oficial de la Federación el 5 de Enero de 1983.**
- **Ley General de Asentamientos Humanos. México, Ed. Porrúa, 1982. 11a. Edición (Serie: Leyes y Códigos de México) Publicado en El Diario Oficial de la Federación el 26 de Mayo de 1978.**
- **Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. México, Código de Comercio y Leyes Complementarias. Ed. Porrúa. Edición 80a., 1984. (Serie: Leyes y Códigos de México) Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 27 de Agosto de 1932.**
- **Ley Organica de La Administración Pública Federal. México, Ed. Porrúa, 1984. 30a. Edición (Serie: Leyes y Códigos de México) Publicado en El Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1978; y Reformado el 21 de Febrero y 25 de Mayo de 1982.**
- **Manrique, Leonardo y Yankelevich, Pablo. El Caso de la Historia. La Lucha por la Tierra. México. Editado por la Dirección General de Publicación del CNCA para la Secretaría de Educación Pública Investigación y Selección de Textos 1980.**
- **Moren, Emilio. Políticas Públicas. México. *Revista de Administración Pública. I.N.A.P.* Num. 84, 1984.**
- **Miles, Tomas y Tello, Mo. Elena. Financación y Prospectiva. México, Ed. Limusa y C.E.P. Fundación Javier Barros Sierra 1991.**

- Reyna, Leticia. **Las Rebeliones de las Campesinas en México 1818-1902**. México.
Ed. Siglo Xix, 1980.
- Reyes Ponce, Agustín. **Administración de Empresas. Teoría y Práctica. 2a parte**. México,
Ed. Limusa. 1987
- Rodríguez Buelos, Nicolás. **La Administración Pública Agraria Logros y Fracasos.**
Cuadernos de Política y Administración Pública. IPONAP. México, 1993.
- Rodríguez Adams, J. **La Organización del Estado**. México,
Ed. F.C.E. 1940.
- R.N. Alony. **Sistema de Planeación y Control**. México.
Ed. Alenao Barcelona España, 1980.
- Ruiz Mesleau, José Francisco y Lozano Fernández, Wilfredo. **Nueva Administración Pública Federal**
México., Ed. Tecnoe S.A. 2a Edición 1978.
- Schall, Jean Claude **Grandes Autores en Administración**. México,
Ed. Alenao Barcelona España, 1982.
- Schedrbak, Charles G y Otros. **Sistemas Administrativos**. México.
Ed. Alenao Barcelona España, 1984.
- Sáez Herzog, Jesús. **El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria**. México.
Exposición Y Crítica, Ed. Fondo de Cultura Económica 2a. Ed.. 1964.
- Sosa Bonilla, Miguel Antonio. **Ley Agraria y su Reglamento**. México.
Ed. Nueve Vision 1983.
- Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro **El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo**. México.
Ed. SIGLO XXI 1976.

- **Tannenbaum, Frank. *La Revolución Agraria Mexicana*. México.
Prólogo y Notas de Mario R. Gomez en Problemas Agrícolas e Industriales
*Ed. México Abril - Junio de 1952.***
- **Terry, George. *Principios de Administración*. México.
*Ed. Alanco Barcelona España, 1990.***
- **Veleco J., James A. *Administración*. México.
*Ed. Limusa. 1967.***