

502
2ej

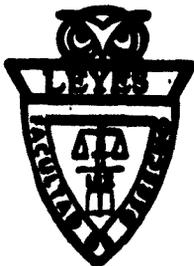


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

NECESIDAD Y JUSTIFICACION DE LA
PERMANENCIA DE LA SECRETARIA DE LA
REFORMA AGRARIA

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ALBERTO QUERO HERNANDEZ



CD. UNIVERSITARIA, D. F.

1990

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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 MI MADRE:

JUANA HERNANDEZ DIEGO
PORQUE HIZO LAS VECES DE PADRE
Y MADRE, APOYANDOME EN TODOS
ASPECTOS. HASTA CONCLUIR MIS
ESTUDIOS PROFESIONALES.

A MI ESPOSA:

MICHAELA LUCIA GARCIA CRUZ,
A QUIEN AMO SINCERAMENTE, PORQUE
A PESAR DE LOS SINSABORES DE LA
VIDA EN EL TIEMPO QUE HEMOS
COMPARTIDO, SUPO TENER PACIENCIA
Y CONFIANZA EN QUE LOGRARIA
CULMINAR MIS ESTUDIOS PROFESIONALES

A MIS HIJOS :

ALBERTO ULISES Y
EDGAR ADRIAN.

LOS AMORES DE MI VIDA, DE
QUIENES FERVIENTEMENTE
DESEO QUE EL PRESENTE LOS
MOTIVE PARA QUE EN EL
FUTURO SE CONVIERTAN
EN PROFESIONISTAS .

A MIS HERMANOS :

ANGELINA, BERNARDINO
GREGORIA Y VICTORINA.
PORQUE SIEMPRE ME HAN
BRINDADO SU APOYO
INCONDICIONAL, PRESERVANDO
LA UNIDAD ENTRE NOSOTROS.

A MIS TIOS :

LOS LICENCIADOS, JOEL, ISRAEL Y EUGENIO
DE QUIENES TOME SU EJEMPLO, ESPECIALMENTE
A EUGENIO AGRADEZCO SU IMPULSO Y AYUDA,
MOTIVO POR EL CUAL INCURSIONE EN MATERIA
AGRARIA.

CON ADMIRACION Y RESPETO:

AL LIC. JAVIER JUAREZ CARRILLO,
QUIEN CON SU EXPERIENCIA EN
MATERIA AGRARIA, ME HIZO EL
HONOR DE DIRIGIR Y ASESORAR EL
PRESENTE TRABAJO.

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA EN EL
SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO, SIENDO
SU DIRECTOR, EL LIC. ESTEBAN LOPEZ
ANGULO, Y CON EL ASESORAMIENTO DEL
LIC. JAVIER JUAREZ CARRILLO.
A QUIENES AGRADEZCO INFINITAMENTE SU
VALIOSA COLABORACION EN LA
REALIZACION DE ESTE TRABAJO.

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	I
CAPITULO I	
"ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA REFORMA AGRARIA EN MEXICO"	2
A) EPOCA PRECOLONIAL	3
B) LA COLONIA	15
C) MEXICO INDEPENDIENTE	29
D) EPOCA PORFIRISTA	34
E) MEXICO REVOLUCIONARIO	36
F) EPOCA ACTUAL	38
CAPITULO II	
"FUNDAMENTO LEGAL DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA"	41
A) GENESIS DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA	44
B) ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	54
C) ARTICULO 41 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	62

D)	LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA	70
E)	LEY AGRARIA	79

CAPITULO III

"ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARIA DE REFORMA AGRARIA" 81

A)	SECTOR CENTRALIZADO	83
B)	ENTIDADES PARAESTATALES	130
C)	REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE REFORMA AGRARIA. BASE LEGAL	142

CAPITULO IV

"NECESIDAD Y JUSTIFICACION DE LA PERMANENCIA DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA" 157

A)	FACULTADES DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA	157
B)	FACULTADES DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA EN LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	185

c) FACULTADES DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA	
AGRARIA EN LA LEY AGRARIA.	188
1.- ENAJENACION DE TERRENOS EXCEDENTES	188
2.- EXPROPIACIÓN	188
3.- FRACCIONAMIENTO Y ENAJENACION	189
4.- NOMBRAMIENTO DE FUNCIONARIOS DE LA PROCURADURIA AGRARIA	190
5.- DEGLINDE	190
6.- TERRENOS NACIONALES	190
CONCLUSIONES	195
BIBLIOGRAFIA	200

INTRODUCCION

Los antecedentes históricos del problema agrario demuestra la necesidad de redistribuir el suelo en una forma equitativa, con objeto de asegurar la tranquilidad pública y promover el desarrollo de la clase campesina, elementos distanciado de los otros grupos sociales del país, en su mayoría, por diferencias técnicas y por su inferioridad económica y cultural.

Es por ello que nuestra tesis, la denominamos "NECESIDAD Y JUSTIFICACION DE LA PERMANENCIA DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA", porque consideramos que la misma tiene una gran razón para permanecer.

La redistribución del suelo, en consecuencia, constituye el aspecto urgente del problema agrario, por cuanto mediante ella, se tiende a asegurar la estabilidad económica de una gran parte de la población mexicana.

Pero esa nueva distribución debe hacerse teniendo en cuenta, principalmente, las necesidades de los núcleos de población a los cuales se trata de beneficiar, en relación con los fines que persigue la Reforma Agraria y de acuerdo con las condiciones de potencialidad agrícola o pecuaria en la región

en que tales núcleos habitan. En otras palabras, siendo el problema agrario un problema económico, debe procurarse su solución por medios económicos.

Porque se habla del problema agrario de México tal que si se tratara, en efecto, de una cuestión matemática de términos conocidos, que entrañara necesariamente una sola solución; se olvida que el problema agrario, por ser económico; es eminentemente social y tiene por ello todas las complejidades inherentes a esta clase de problema que, difícilmente, pueden ser comprendidos dentro de la mayor rigidez de una fórmula única.

Desde luego, es necesario decir que el problema agrario no se presenta en toda la extensión del territorio mexicano con las mismas características. Hay enormes regiones en donde tal problema no existe y el latifundio permanece intacto a pesar de las disposiciones sobre el fraccionamiento forzoso que contiene el Artículo 27 Constitucional. Por la sencilla razón de que en esas regiones el problema no es de falta o de máxima distribución de la tierra, sino de falta de hombres, de salubridad, de comunicaciones.

El tema en comentario, para su exposición y estudio lo dividimos en cuatro capítulos que enseguida detallamos:

Para hablar de la Secretaría de la Reforma Agraria, es importante antes, hacerlo de los antecedentes de la Reforma Agraria en particular y eso precisamente lo hacemos en el capítulo primero de nuestra tesis.

En el capítulo segundo damos el fundamento legal de la Secretaría de la Reforma Agraria y para ello nos referimos a las diversas dependencias que precedieron a la Secretaría en comentario; asimismo mencionamos el fundamento tal y como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como también lo hacen los siguientes ordenamientos jurídicos: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 41, Ley Federal de Reforma Agraria, de conformidad con lo establecido en el artículo tercero transitorio de reformas y adiciones al Artículo 27 Constitucional de 6 de enero de 1992, Ley Agraria y Reglamento Interior de la referida dependencia.

La estructura orgánica de la Secretaría de la Reforma Agraria la tratamos en el capítulo tercero de nuestra tesis donde señalamos lo referente al Sector Centralizado, las entidades paraestatales y la base legal del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Finalmente el capítulo cuarto que es la parte medular de este trabajo sustentamos la necesidad y justificación de la permanencia de la Secretaría de la Reforma Agraria, señalando algunos razonamientos jurídicos, tales como las facultades que conserva en la Ley Federal de Reforma Agraria; en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; en la Ley Agraria y en consideraciones prácticas para su permanencia.

Pongo a consideración de la parte revisora el presente trabajo recepcional, esperando encontrar apoyo para su aprobación.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA REFORMA AGRARIA EN MEXICO

A) EPOCA PRECOLONIAL

B) LA COLONIA

C) MEXICO INDEPENDIENTE

D) EPOCA PORFIRISTA

E) MEXICO REVOLUCIONARIO

F) EPOCA ACTUAL

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA REFORMA AGRARIA EN MEXICO

En el inicio de este trabajo, en el cual exponemos nuestro particular punto de vista, creemos indispensable recurrir a la historia para forjarnos un panorama general y concreto de las Instituciones que vamos a estudiar y analizar. De acuerdo con muchos de nuestros historiadores y en especial de aquellos dedicados a la materia agraria, coincidimos en que nuestra historia se divide en las siguientes fases:

- A) Epoca Precolonial
- B) La Colonia
- C) México Independiente
- D) Epoca Porfirista
- E) México Revolucionario
- F) Epoca Actual

A) EPOCA PRECOLONIAL

Empezaremos por conocer y analizar el primer periodo o fase del México indígena conocida también como la Precolonia. Afirmamos que la historia de la tierra en nuestra patria se encuentra íntimamente unida a la historia de México. En el periodo de la Precolonia, anterior a la llegada de los conquistadores de América, se distinguen importantes aspectos por lo que se refiere a la situación que guardaban las instituciones referentes a la tierra; de los pueblos de la Precolonia, se impone elegir al pueblo Azteca como modelo de estudio, porque en este punto las investigaciones se encuentran más adelantadas. Lo mismo podemos afirmar del pueblo Maya, que presentaba por aquella época, instituciones de prestigio semejantes.

Iniciamos el estudio de la forma de organización política y social del pueblo Azteca. Expresa el maestro Angel Caso en su obra de Derecho Agrario "que el pueblo Azteca en su organización política se le puede considerar como Monarquía Electiva Hereditaria Limitada",¹ con la cual discrepa el Doctor Lucio Mendieta y Núñez.

¹ CASO, Angel, Derecho Agrario. 2a. edición, Porrúa, México, 1960, pag. 10

Que por su parte nos enseña en su obra el Problema Agrario de México, que el gobierno del pueblo Azteca "de una oligarquía primitiva, evolucionaron hacia una monarquía absoluta"², para nuestro estudio, el interés es conocer su forma de gobierno y por los datos históricos recogidos, afirmamos que efectivamente una monarquía absoluta imperaba en el pueblo Azteca.

Los datos que nos sirven de fundamento, para afirmar que el pueblo azteca estaba dirigido por una monarquía, son los siguientes: el supremo poder y mando residía en el "Tlacatecuhtli" que gobernaba conjuntamente con el "Tlatocan", el primero que ocupó el puesto de "Tlacatecuhtli" fue "Acamapichtli" de familias ilustres. Cuenta el historiador Moreno en su obra en la cual señala y considera "que en esta primera elección intervino todo el pueblo azteca y fue la primera elección directa de nuestros antepasados. Una vez electo el "Tlacatecuhtli" empezaba a gobernar mediante sabias leyes y a falta del Soberano, el poder recaía entre sus parientes más cercanos, es decir, el cual se escogía el más distinguido, atendiendo a sus virtudes guerreras y cívicas más sobresalientes".³

² Mendieta y Nuñez, Lucio. "El Problema Agrario de México" y la "Ley Federal de Reforma Agraria". 2da. edición, Porria, México, 1902, pp. 10-14

³ Moreno, Manuel. "La Organización Política y Social de los Aztecas". 8a. edición. Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1900, p. 30

Hemos dicho que junto al "Tlacatecuhtli" se encontraba el "Tlatocan" elegido al mismo tiempo que aquél, siendo un consejo o gabinete integrado por diversas personas, todas ellas las más sobresalientes. El número de personas que integraba el "Tlatocan" no ha sido precisado con exactitud por nuestros historiadores, pero al parecer siempre era número par, ya fuera este de 4 o 6 personas. El "Tlatocan" desempeñaba funciones de distinta índole, que en la actualidad conocemos como Legislativas, Administrativas y Judiciales. Encontrándose entre los que desempeñaban funciones judiciales, un funcionario llamado "Cihuacoatl" que representaba un Tribunal Supremo radicalmente religioso.

En el pueblo Azteca, la nobleza, los sacerdotes, los guerreros y aquellos que se dedicaban al comercio, integraban las clases privilegiadas, y después de ellos estaba la clase popular. El pueblo en toda su magnitud, sin propiedades, sin recursos y carecía de lo más indispensable, lo que para el Maestro Angel Caso se puede resumir en una sola palabra "Macehuatl", clase encarnecida, explotada y sobre la que ignominiosamente se levantaba la aristocracia guerrera. Todo esto como es lógico y natural, originó una indebida repartición de la riqueza, y lo más grave aún, una indebida repartición de la tierra, viejo problema que padece nuestra patria desde aquella época.

El régimen de propiedad territorial se dividía en tres tipos:

1.- PROPIEDADES PUBLICAS

- a) Tlatocallilli
- b) Tecpantlilli
- c) Teotlalpan
- d) Milchimilli
- e) Pillilli

2.- PROPIEDADES COMUNALES

- a) Calpullilli
- b) Altepetlilli

3.- PROPIEDADES DE CONQUISTA

- a) Tlatocmilli
- b) Yahuatlilli" ⁴

Al analizar las propiedades públicas de los aztecas, nos referimos a los Tlatocallilli, Tecpantlilli, Teotlalpan, Milchimilli y Pillilli.

Los Tlatocallilli, en relación del cargo, el (Tlatoque) detentaba un conjunto de tierras del estado Azteca, las cuales eran de la mejor calidad e independientes de sus propiedades, donde tenían pleno dominio.

⁴ Medina Cervantes, José Ramón. "Derecho Agrario". México, 1987, p. 29

Las Tecpantlalli eran tierras que se utilizaban para financiar los gastos del gobierno, la conservación y mantenimiento de los palacios, de los cuales había gran número entre las ciudades de los Aztecas, por la finalidad que desempeñaban dichos terrenos, los podemos considerar como terrenos públicos.

Las Tierras del Teotlalpan eran las destinadas a los gastos del culto religiosos y mantenimiento de los templos.

Las tierras Milchimalli eran las destinadas a cubrir única y exclusivamente los gastos de la guerra y mantenimiento del ejército.

Las Pillalli eran tierras entregadas a los nobles, a través de dos formas: Por servicios prestados al rey, en este caso no podían ceder ni vender la tierra, solo la heredaban a sus hijos; por recompensa de un servicio. Cabe señalar que al noble le era permitido cederla o enajenarla, excepto a los de la clase social baja.

Dichas tierras estaban sujetas a revisión por parte del rey, cuando el noble dejaba de prestar servicios al soberano, se extinguía la familia en forma directa.

Refiriéndonos a los Calpullalli, una de las formas de propiedad comunal, la que más interesa a nuestro estudio, sobre todo porque es una especie de antecedente en el cual se fundamentará siglos después el ejido actual.

El vocablo Calpullalli significa tierra del Calpullis, "Barrio de gente conocida con linaje antiguo, que tienen de muy antiguas sus tierras".⁵ según cita del historiador Zurita. En sus inicios el barrio de referencia se integraba con varias familias de un mismo linaje, posteriormente, por medidas políticas y militares se trasladaron e intercambiaron familias entre los Calpullis existentes, pero conservando sus características fundamentales, las cuales estudiaremos a continuación:

I.- Dichas tierras pertenecían a lo que hoy llamaríamos Calpullis como persona jurídica.

II.- La persona jurídica las entregaba en posesión, por sorteos a los habitantes del barrio, algunos autores definen estas parcelas con el nombre de Tlamilli.

III.- Los poseedores tenían la restricción de que no podían enajenarlas, pero podían disfrutar de ellas de por

⁵ Zurita, Cit., por Moreno, Manuel. op.cit., p. 12

vida. Esta disposición la encuadramos en lo que enunciaba el artículo 52 de la Ley Federal de Reforma Agraria derogada, contenía la inalienabilidad de los derechos del ejidatario sobre la parcela o sobre la unidad de dotación, así como los bienes del ejido; por su parte el artículo 80 de la Ley Agraria en vigor, estipula que los ejidatarios podrán enajenar sus derechos parcelarios a otros ejidatarios o vecindados del mismo núcleo de población. Aquí cabe señalar que esta disposición innovó totalmente la prohibición de compra-venta de los predios rústicos que por mucho tiempo observó la Legislación Agraria.

IV.- Los poseedores tenían la facultad de transmitir sus derechos sobre las parcelas a sus legítimos herederos cuyo antecedente lo encontramos en el artículo 81 de la derogada Ley de Reforma Agraria que enunciaba que el ejidatario tendrá la facultad de designar heredero que le suceda en sus derechos agrarios, situación que aún prevalece en el artículo 17 de la Ley Agraria vigente.

V.- Si alguna de las castas o linajes se terminaba, la parcela regresaba al Calpullis.

VI.- Solo tenían derecho a la posesión de las tierras del Calpullis, las personas residentes en el mismo.

VII.- Las tierras del Calpullis que no se hubiesen repartido, eran distribuidas de la siguiente manera: el Chinancalli, pariente mayor, con el parecer de otros ancianos las entregaban al que justificase la necesidad de las mismas y conforme a sus posibilidades de laborarlas. Antecedentes en cierta forma de los artículos 220 y 229 de la Ley Federal de Reforma Agraria derogada que comprendía la dotación de tierras y aguas a núcleos de población o campesinos considerados individualmente; asimismo la Ley Agraria en vigor en sus numerales 52 y 56, el primero hace referencia a que el uso o aprovechamiento de las aguas ejidales corresponde a los propios ejidos y a los ejidatarios, según se trate de tierras comunales o parceladas, el segundo se refiere a que la Asamblea de cada ejido, con las formalidades en la propia ley agraria, podrá determinar el destino de tierras que no estén formalmente parceladas.

VIII.- Ningún Calpullis ni miembro del mismo, podía entrar en el otro, ni intervenir, ni invadir sus tierras.

IX.- Solo por excepción podía arrendarse un Calpullis con el único y fundamental requisito de que el arrendatario fuese otro calpullis y no simple particular, el antecedente lo encontramos en cierta forma en la citada Ley Federal de Reforma Agraria ya derogada en sus artículos 55 y 56, los cuales mencionaban que los derechos del ejidatario no podían

ser objeto de contratos de aparcería, arrendamiento, admitiendo algunas excepciones; sin embargo la Ley Agraria vigente en su artículo 79 señala que el ejidatario puede aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento; asimismo el ejidatario podrá aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles.

X.- El que poseía una porción de Calpullallis la perdía por el hecho de no cultivarla durante dos años en forma continua, por culpa o negligencia de su parte, el fundamento de lo anterior lo encontramos en la fracción I, del artículo 85 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, donde manifestaba que el ejidatario o comunero perdería sus derechos sobre la unidad de dotación, cuando no trabajara la tierra personalmente o con su familia durante dos años consecutivos o más, o dejara de realizar los trabajos que le correspondieran, cuando se hubiera terminado la explotación colectiva. Las consideraciones anteriores son por lo que se refiere al Calpulli como una forma de propiedad comunal y como antecedente más firme del ejido.

ser objeto de contratos de aparcería, arrendamiento, admitiendo algunas excepciones; sin embargo la Ley Agraria vigente en su artículo 79 señala que el ejidatario puede aprovechar su parcela directamente o conceder a otros ejidatarios o terceros su uso o usufructo mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento; asimismo el ejidatario podrá aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles.

X.- El que poseía una porción de Calpullallis la perdía por el hecho de no cultivarla durante dos años en forma continua, por culpa o negligencia de su parte, el fundamento de lo anterior lo encontramos en la fracción I, del artículo 85 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, donde manifestaba que el ejidatario o comunero perdería sus derechos sobre la unidad de dotación, cuando no trabajara la tierra personalmente o con su familia durante dos años consecutivos o más, o dejara de realizar los trabajos que le correspondieran, cuando se hubiera terminado la explotación colectiva. Las consideraciones anteriores son por lo que se refiere al Calpulli como una forma de propiedad comunal y como antecedente más firme del ejido.

Respecto a los Altepeltlalli, "son tierras comunales pertenecientes a los pueblos, significando dicho vocablo, tierras de la población. Los productos que se obtenían de estos bienes se destinaban al pago de los gastos locales y de tributos".⁶

Nos quedan por analizar las tierras conquistadas, entre las cuales tenemos las denominadas Tlatocamilli, cuya propiedad pertenecía al señorío, así como para dar alimentos a menesterosos; también tenemos las Yahutlalli que eran las tierras arrebatadas a las naciones conquistadas y parte de esos inmuebles pasaba a propiedad de los nobles y del señor, el resto quedaba en posesión del pueblo sojuzgado.

Formuladas las anteriores consideraciones, afirmamos con seguridad que el pueblo azteca, no conoció la propiedad privada en toda su extensión, como la conocieron los Romanos, concepto que lo integraron con el Jus Utendi o Usus, Jus Fruendi o Fructus y Jus Abutendi o Abuso, que significan: la facultad de servirse de una cosa y de aprovecharse de los servicios que rinda; derecho sobre los frutos o productos; y el poder de disponer hasta la consumación o destrucción de la cosa o su enajenación respectivamente.

⁶ Cassio, José. "Como y por quienes se ha Monopolizado la Pequeña Propiedad Rústica en México?". 2ª edición, Jus. México, 1900, p. 88.

En los aztecas las propiedades siempre se encontraban limitadas por alguna condición, según ha quedado expuesto, lo que fundamenta nuestra afirmación anterior.

Por otra parte debemos mencionar que, efectivamente los españoles con su conquista despiadada y su sed de oro, originaron el aumento de lo que llamó LEÓN XIII en su encíclica "Rerum Novarum Muchedumbre pobre y débil carente de todo bien y por ello con el ánimo llagado y pronta siempre a amotinarse".⁷ Estos eran como ya lo mencionábamos, los Macehuales.

En el inicio de este capítulo nos dispusimos a estudiar primero a el pueblo azteca y sus instituciones referentes a la tierra porque era el pueblo más adelantado de la época, de igual manera pensamos del pueblo maya el cual vamos a estudiar en segundo lugar en las líneas subsecuentes. Pues bien, los estudiosos de la historia y del problema agrario, coinciden al afirmar que el pueblo Maya alcanzó un elevado nivel cultural y de progreso, al igual que los Aztecas su régimen político lo constituyó una monarquía.

Los mayas dominaban varias ciencias y artes, trabajaban en la agricultura con especial dedicación, desarrollando una gran variedad de cultivos, básicamente su organización agraria

⁷ Cit. Por Fernández y Fernández, Ramón. Notas sobre la Reforma Agraria Mexicana. 4a. edición, Chapingo, México, 1971, p. 17

era de carácter colectivo; dada la situación geográfica, la explotación de las salinas también era colectivo, toda vez que era una sólida y estable fuente de riqueza.

Encontramos entre los Mayas que las clases sociales se dividían principalmente en las siguientes: La Nobleza, la cual era la clase privilegiada, propietaria de enormes extensiones de terrenos cultivados por los esclavos; los Sacerdotes, su relación con el agro era predecir el tiempo, con el fin de orientar las siembras y las clases de cultivo; Los Tributarios practicaban la agricultura en forma comunal, así como la explotación de pastos y salinas, su relación con la Nobleza era a través de servicios que le prestaban y la correspondiente tributación; los Esclavos quienes prácticamente estaban en calidad de cosas, disponían libremente de sus vidas para los sacrificios, tan es así que en la agricultura los esclavos suplían al ganado vacuno y caballar del que carecían los Mayas. Es conveniente señalar que estos debieron tener una organización más precisa de la propiedad, así nos lo hace saber el Licenciado Moreno Coza, cuando hace referencia a la propiedad comunal de los Mayas: "este sistema debió haber sido tan general, puesto que había leyes que arreglaban las herencias, lo cual indica un sistema más perfecto de propiedad".⁸

⁸ Cit. por Mendiola y Nuñez, Lucio. op. cit. pp. 24-25.

B) LA COLONIA

Podemos afirmar siguiendo al Lic. Victor Manzanilla "que la conquista resquebrajó la base de los sistemas jurídico-sociales de los pueblos del Valle de México. Lo cual originó que los aborígenes quedaran a merced del español conquistador, por el respaldo que el Derecho de Conquista les otorgaba".⁹

"Así se originó en verdadera forma la propiedad privada en México, extraña mezcla de religión y flaquezas humanas, de bandidaje y espíritu de apostolado fué la conquista",¹⁰ según lo afirma George Friedrich.

Esto originó la concentración de la tierra, y desde aquí entonces padece nuestra patria el problema agrario y el de grandes extensiones de tierras en pocas manos, triste herencia, que al devenir de los años ha costado a México muchos movimientos sociales y luchas fratricidas, iniciadas siempre por la clase campesina para su mejoramiento; los logros obtenidos lo constituyen las disposiciones legislativas que tenemos en vigor y que analizaremos en el transcurso de nuestro trabajo. Al iniciarse el Coloniaje varias

⁹ Manzanilla Shaffer, Victor. Reforma Agraria Mexicana, 7a. edición, Limusa, México, 1999, p. 86

¹⁰ Friedrich, George. "La Etica Colonial Española del Siglo de Oro". 8a. edición, Cultura Hispánica, Madrid, 1980, p. 176.

instituciones se trasladaron de España a la Nueva España, para su propia seguridad de los conquistadores y sostenimiento de su régimen, tales fueron las siguientes:

Por lo que se refiere a la propiedad privada, tenemos:

- 1.- Las Encomiendas
- 2.- Las Mercedes Reales
- 3.- Las Composiciones
- 4.- Las Confirmaciones
- 5.- Las Prescripciones

Por lo que se refiere a la Propiedad Pública:

- 1.- Del Estado:
 - a) Realengos
 - b) Montes, Aguas y Pastos

- 2.- De los Pueblos:
 - a) El Fundo Legal
 - b) El Ejido
 - c) Dehesa
 - d) Tierras de Repartimiento
 - e) Suertes

- 3.- De los Municipios
 - a) Propios

LA ENCOMIENDA.- "En su origen la encomienda no es el inicio de la propiedad privada, pero al degenerar en eso se convirtió. Su fundamento lo encontramos en las Bulas Alejandrinas, el imperativo que las distinguía consistía, en que dicha institución debía ser portadora de la fé cristiana en el nuevo mundo poblado de indígenas, imperativo impuesto por el Papa de la época, de tal manera que en el año de 1509 se puede fijar el origen de la Encomienda y su fondo netamente religioso".¹¹

Se descubre en la Encomienda después, el reflejo del carácter del conquistador al servirse de la misma, para que el grupo de indios que le habían sido encomendados fueran tratados como esclavos y vendidos a ricos mercaderes, esto originó una reacción entre algunos españoles que llegaron a México con los conquistadores y a quienes se les conoció con el nombre de misioneros, entre ellos el más importante para la causa de nuestros aborígenes fue Fray Bartolomé de las Casas, ellos atacaron la encomienda, porque no cumplía con su cometido y si en cambio se había convertido en un medio de explotación para el conquistador. El Emperador Carlos V pretendió suprimir esta forma de explotación y al efecto expidió la real cédula de 20 de junio de 1522. Al instante en que la encomienda empezó a funcionar en nuestra patria, se acentuó el sufrimiento y la inmoderada e inicua explotación de

¹¹ Chávez Pedrón, Martha. "El Derecho Agrario en México". 2a. edición, Porrúa, México, 1965, p. 114.

nuestros antepasados, y hoy a tantos siglos de distancia, parece que la sombra de aquellos encomenderos ha reencarnado en latifundistas modernos que se enriquecen con el trabajo de nuestros campesinos ejidatarios.

Finalmente en el año de 1718 a 1721 en el reinado de Felipe V se extinguió totalmente la Encomienda que tanto había degenerado en el año de 1609, en el cual se otorgó a los encomenderos la facultad de tener derechos y disfrutar de los mismos hasta por 5 y 6 vidas para finalmente terminar con un simple pago de tributos, equivalente a un impuesto pagado a la corona.

Las consecuencias de la institución llamada Encomienda, se pueden precisar en la siguiente forma: se concentró enormemente la propiedad territorial en unas cuantas manos representadas por los encomenderos y se organizó bajo bases legales la explotación de nuestros aborígenes al obligarlos al trabajo sin remuneración y al pago de tributos y de impuestos. Cosas que con diversas variantes y matices, nuestro país sigue padeciendo, odiosa enseñanza dejada por nuestros protectores los conquistadores, y que hemos aprendido a la perfección.

MERCEDES REAL.- Analizando otra forma de propiedad privada, encontramos la Merced Real. Se originaron por las conquistas

realizadas por los españoles y los botines adquiridos en sus saqueos y luchas; se otorgaba a cualquier persona, de ahí que la merced real constituya una gracia del soberano, por lo general al soldado aventurero. De esta manera el soberano legitimaba la propiedad que por la fuerza y la guerra el conquistador apropiaba. Como su nombre lo indica, constituía verdaderamente una merced y su única variante en esta institución de propiedad privada era que, solamente los bienes muebles eran considerados dentro de ella, no así los bienes inmuebles que siempre eran conquistados y apropiados en nombre del soberano. De tal manera estaban las cosas en aquella forma de organización social por la cual atravesaba la Nueva España, al ser conquistada por la madre patria, indios, casas, útiles de labranza, solares y tierras y demás, pertenecían al soldado y al soberano. La propiedad privada de las cosas muebles motivada por las mercedes reales, fue creciendo y concentrándose en unas cuantas manos, lo que aumentó el número de desheredados siendo hasta la fecha el problema igual, pues aquella inerme multitud que antes sufría, hoy sus descendientes sufren lo mismo.

LA COMPOSICION.- "El fundamento jurídico de esta institución, lo encontramos en la recopilación de Indias, Leyes 15, 16, 17, 19, 20 y 21 del Título 2 del Libro IV. La Ley 17 expresaba que no se admite la composición de tierras

que hubiesen pertenecido a los aborígenes, o aquellas que derivasen de un título juicioso; además otras leyes establecían que esta institución debía siempre ver el bienestar de los indios, nombrándose al efecto una persona denominada fiscal, que dependía de la real audiencia del distrito, a efecto de que vigilara".¹²

En términos generales podemos precisar la composición como un sistema mediante el cual aquel que estuviese en posesión de tierras durante 10 años o más, podían tomarlas en propiedad de la corona mediante el pago mínimo correspondiente, y previamente haber rendido un informe con testigos que acreditaran dicha posesión, siempre y cuando ello no resultare perjudicial para los indios.

En esto podemos afirmar que se encuentra un antecedente de lo que hoy conocemos como prescripción y declaratoria judicial de propiedad que regulan nuestros Códigos Civiles.

LA CONFIRMACION.- Con ligeras variantes, la confirmación se asemeja a la Composición y sirvió para que todas aquellas tierras que estuviesen tituladas erróneamente o bien no

¹² Ibidem, p. 118.

tuvieren títulos sobre ellas, las personas poseedoras mediante la confirmación de dicho estado que hiciese el rey, podían obtenerlos sobre bases jurídicas, teniendo el efecto de establecer el derecho de su titular. Sirvió lo anterior para que hubiese seguridad jurídica sobre el sistema de propiedad en la Colonia, es decir, en términos sencillos, la persona pudo adquirir la propiedad legal de las tierras de la Corona representada por los reyes españoles.

LA PRESCRIPCIÓN.- También conocida como usucapio, fue otra de las formas que utilizaron las personas en la Colonia para establecer y precisar la propiedad a su favor. Todos conocemos a través de los cursos de Derecho Romano recibidos, el origen de esta institución, pues precisamente este derecho la estudió y la reglamentó; dicha institución era completamente desconocida en la precolonia y España la introdujo a la América. Los requisitos indispensables para el funcionamiento de esta institución eran los siguientes. 1) Que el bien estuviera en el comercio; 2) Que no hubiera sido robado; 3) Posesión de buena fe; 4) Posesión pública, pacífica y continua; y 5) Ejercer dominio sobre el bien.

Enseguida vamos a referirnos a la propiedad pública, por lo que respecta al estado tenemos:

REALENGOS.- La Ley 14 en su Título III, Libro IV de la Recopilación de Indias, nos dice que realengo lógicamente era la tierra descubierta y conquistada que no ha sido ocupada o destinada para alguna finalidad como los otros tipos de propiedades que hemos estudiado. Son aquellas tierras que el rey reservaba para disponer de ellas a su entera voluntad, es decir el realengo se podía convertir en los tipos de propiedad a que hemos hecho referencia, estas propiedades son los antecedentes más antiguos que conocemos como terrenos nacionales.

Montes, Pastos y Aguas.- "Tanto españoles, como indígenas debían disfrutar en común los montes, los pastos y las aguas, así lo estableció Carlos V en una cédula expedida el año de 1533. Luego la Ley V, título VII, Libro IV, dictada y reiterada el 15 de abril y 18 de octubre de 1541 por el Emperador Don Carlos, disponía que "Nos hemos ordenado que los pastos, montes y aguas sean comunes en las Indias... mandamos que el uso de todos los pastos, montes y aguas de las provincias de las Indias, sean común a todos los vecinos de ellas".¹³

La conclusión que podemos establecer sobre estas Instituciones es la siguiente: eran de disfrute comunal y la propiedad de las mismas pertenecían al Estado, cosa similar a

¹³ Chávez Padrón, Martha. op. cit., p. 172

lo que existe en la actualidad, pues nuestra nación tiene el dominio de Montes y Aguas y además detenta la propiedad ejidal.

Aparejada a estas instituciones funcionó una perjudicial para la agricultura rudimentaria de la época, llamada la Hermandad de la Mesta otorgada a una compañía de ganaderos, los cuales gozaban de infinidad de privilegios, tenían jueces propios y para ellos no había valladares en sus límites.

Fuertes críticas se dejaron sentir en contra de tal institución pues se consideraba atentatoria a las demás instituciones y perjudicial de sobremana a la agricultura, ya que en aquellos años los sufridos campesinos tenían sus problemas sociales impuestos por los malos regímenes políticos, afortunadamente años más tarde se suprimió este privilegio desapareciendo totalmente en la actualidad.

PROPIEDADES DE LOS PUEBLOS

EL FUNDO LEGAL.- Es la parte de terreno que únicamente estaba destinada para servir de casco a la población, condición necesaria era que dicho terreno adoptare en lo posible una forma irregular dividido en manzanas, las manzanas en solares y con una distancia entre las mismas, suficiente

para las escuelas, mercados, plazas, templos, etc., de ahí que principalmente estos terrenos estaban destinados a resolver necesidades colectivas de la población, situación similar a la que regula la Ley Agraria en vigor, reglamentación contenida en los artículos 63 al 72 inclusive; al respecto cabe señalar que en la actualidad se necesita de más rigidez para evitar el acaparamiento de lotes urbanos ejidales por los particulares, al permitirse conforme a nuestra legislación la venta de éstos.

EL EJIDO.- Del latín "exitus", que equivale al campo que estaba localizado en las orillas de los pueblos, que no se labraba, ni se plantaba, destinado al solaz de la comunidad, el ejido de cada pueblo era un lugar que no se podía adquirir o apropiarse por ninguno de los medios que conocemos, es una de las más antiguas instituciones hispánicas creadoras de la propiedad rústica, solamente que en nuestro país el ejido como institución agraria y como producto del desarrollo del derecho agrario mexicano se transformó con una personalidad jurídica y patrimonio propio con funciones socio-productivas, reglamentado en la Ley Agraria en vigor, en los artículos del 9º., al 92 como los más importantes de esta institución.

LA DEHESA.- Es una parte o porción de tierra acotada, destinada regularmente para pastos de ganado, en ocasiones se

confundía con los ejidos y esto con el propósito de igualar las reducciones de indios con las poblaciones. En las reducciones no existían Dehesas con separación del ejido y de otros terrenos, ya que los mismos no tenían ganado, en cambio las poblaciones, lugares habitados por los españoles si encontramos las Dehesas con la obligación de los habitantes de poseer el ganado; sin embargo "la dinámica social hizo que en la nueva España se olvidara el término Dehesa porque los españoles concedieron poca importancia a las propiedades comunales de sus pueblos, frente a sus enormes propiedades individuales, en tanto que el indígena se aferraba a las propiedades comunales por ser aquellas las que se salvaron del proceso de absorción territorial que los españoles ejercieron sobre sus tierras". 14

TIERRAS DE REPARTIMIENTO.- También denominadas de parcialidades indígenas o de comunidad, al efecto el Doctor Mendieta y Núñez señala que "los pueblos de fundación indígena tenían tierras ya repartidas entre las familias que habitaban sus barrios, y en los pueblos de nueva fundación se dejó, según estaba mandado por la cédula de 19 de febrero de 1560, que los indios que a ellos fuesen a vivir continuasen en el goce de las tierras que antes de ser reducidos poseían ". 15

14 Chávez Padrón, Martha. op. cit., p. 171-172

15 Mendieta y Núñez, Lucio. Op. cit. p. 74

Estas tierras se daban en usufructo a las familias que habitaban los pueblos, debiendo utilizarlas siempre, al extinguirse la familia o abandonar el pueblo, las parcelas eran repartidas entre quienes las solicitaban.

SUERTES.- La suerte era un solar para labranza que se daba a cada uno de los colonos de las tierras de una capitulación, o en simple merced, constaba de una superficie de 10-69-88 hectáreas. Podemos decir que es el antecedente más firme del origen de la propiedad privada y de la pequeña propiedad dedicada a la siembra y al igual se pueden considerar como la primeras dotaciones que en forma limitada se hicieron a los agricultores de la época.

PROPIEDAD DE LOS MUNICIPIOS

PROPIOS.- Son aquellos bienes propiedad de los ayuntamientos, institución de origen español también y que se dedicaban para subvenir sus propias necesidades, lo que hoy en la actualidad conocemos y denominamos bienes municipales. Aún cuando los ayuntamientos eran las autoridades encargadas de su administración, los daban en arrendamiento y se localizaban en el casco de la población y aún entre los terrenos de uso comunal.

Con lo anterior concluimos el estudio de las instituciones de propiedad en la Colonia. Los españoles que representaban un décimo de la población de la Nueva España, tenían toda la propiedad y riqueza y los indios que ocupaban en todos los servicios domésticos, trabajos de agricultura, comercio y algunos oficios; en síntesis, los que mucho tienen frente a los que nada tienen, situación común en nuestra época actual, pero en aquellos años estaba recrudecida, motivada por la denominación española; una de sus causas la constituye el latifundismo que se sostuvo y difundió durante el período denominado colonial, pues al concederse las encomiendas, las confirmaciones y las mercedes reales bajo el régimen social que hemos conocido, no podía menos que instaurarse y difundirse dicho fenómeno, con lo que se dio origen a un agudo problema que todavía subsiste en la actualidad, ocasionando los mismos efectos bajo distintos caracteres a los de aquella época, como vía de observación y comparación para el estudio que nos interesa; así también en la época del Coloniaje solamente las muy necesarias vías de comunicación fueron construidas y puestas en servicio, beneficiando lógicamente a las poblaciones habitadas por los españoles, al igual encontramos pocas, por no decir ningunas obras de irrigación.

En materia social, todo lo realizado fue solamente para las clases nobles, en el aspecto educativo era desagradable el

panorama a excepción de un grupo que pasó a ocupar en nuestra historia un lugar distinguido, pues se dedicó a resolver en parte el gran problema educativo, que lógico es pensar, no era tan agobiante como en la actualidad. Este grupo pertenecía a la Iglesia y se denominaron Frailes que con su espíritu y capacidad instruían a nuestros aborígenes, enseñándoles algunas artes y oficios, tales como Gante, Valencia, Motolinia, Quiroga, de Las Casas y muchos que más que favorecieron positivamente la solución de los problemas sociales de la época colonial, contrasta su actuación benéfica a la de los aventureros y conquistadores que sólo explotaron a nuestros aborígenes y saquearon nuestras riquezas.

C) MEXICO INDEPENDIENTE

Las condiciones sociales, políticas y morales, amén de las económicas por las cuales atravesó la Colonia durante los 300 años de dominación española, dieron origen a un movimiento tendiente a lograr la Independencia de la Corona Española; intervinieron con algunas variantes como lo habremos de analizar.

Para la materia que nos ocupa, Hidalgo fue de los precursores que propusieron soluciones al grave problema agrario, conocedor de las Tesis Políticas y Económicas que imperaban en otros países y conocedor también de las inquietudes de su Pueblo, Don Miguel Hidalgo y Costilla se convirtió en líder de su movimiento, así lo entendemos nosotros, tendió a destruir el cúmulo de privilegios que tenían los españoles. Durante la campaña militar y política, en su corta permanencia en el escenario del movimiento insurgente, encontrándose el cura de Dolores en la Ciudad de Guadalajara, dió forma a dos decretos. Documentos que para la materia revisten gran importancia.

El primero de ellos contiene la total abolición de la esclavitud y de los tributos fijados a las castas, y el segundo ordena la devolución de todas las tierras que habían

sido despojadas a los pueblos; este es el momento grande de Hidalgo en su corta lucha, que se puede precisar la primera etapa de nuestra Revolución de Independencia.

La segunda etapa de este movimiento, fue cubierta por José María Morelos y Pavón, el cual dió forma al movimiento iniciado por Hidalgo en su aspecto político, formulando planes de esta naturaleza que permitieron situaciones de igualdad, libertad y de buen gobierno. Morelos en forma radical se desligó de la Corona Española, organizó un Congreso Constituyente, el primero de nuestra patria, el 14 de septiembre de 1813 en Chilpancingo, Guerrero, en Noviembre del citado año, formuló la declaración de Independencia y en Octubre 22 de 1814 dió forma completa a su obra, al dar al pueblo mexicano la Primera Constitución, marcando el inicio en el cual México contaba con programas fijos.

La tarea de Morelos, se dirige a la destrucción total del régimen colonial y a la implantación de un régimen de justicia social en el cual "El indio dueño de sus tierras, exento de tributos y en donde no tuviera lugar la división de castas y la odiosa esclavitud".¹⁶

"El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de Octubre de 1814,

¹⁶ Mansanilla Shaffer, Víctor, Op.cit., p. 28

consta de 22 capítulos" ¹⁷ para nuestro estudio hacemos mención especial del capítulo que se denomina de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos, capítulo V y que en su artículo 24 reconoce la igualdad, seguridad, propiedad y libertad, y en su artículo 35 establece el carácter social de la propiedad y que nadie puede ser privado de la misma sino cuando lo exija la pública necesidad, pero en este caso tiene derecho a la justa compensación, son los fundamentos más sólidos de lo que es actualmente el artículo 27 de la Constitución Política Federal vigente.

El inicio de la República en Septiembre 27 de 1821 incumpliendo a lo estipulado en el Plan de Iguala, y después de que México se había declarado independiente de España, Iturbide estableció la Junta Provisional Gubernativa, expidiendo ésta la convocatoria para un Congreso Constituyente, el Congreso asumió la Soberanía Nacional y chocó con Iturbide, quien sacando provecho del puesto que desempeñaba (Presidente) en la Junta Gubernativa del Ejército, se proclamó Emperador de México, obligando a los pocos miembros del Congreso que apoyaran tal proclama, a todas luces ilegal, por lo que en Octubre 22 de 1821, Iturbide dejó atrás y olvidado todo lo que había sido logrado por los iniciadores de la Independencia.

¹⁷ *ibidem*, p. 25

Los problemas del campesino en tal época, amén de que no fueron resueltos, se habían recrudecido, pues el sostenimiento de un Imperio originó grandes despojos de tierras y una explotación inmoderada de los campesinos. Se dejó sentir el agiotismo y el latifundismo, y con la salida de Iturbide la situación se agravó en todo el país.

Posteriormente se convocó a un nuevo Congreso Constituyente por el triunvirato que gobernaba provisionalmente, concurriendo a dicho Congreso los Diputados, quienes se dividieron en centralistas y federalistas, promulgándose después de acaloradas discusiones, la Constitución General de la República el 14 de Octubre de 1824, significando ésta un retroceso y una transacción con el pasado, pues mantuvo la intolerancia religiosa, los privilegios del clero y del ejército. Positivamente fijó el Gobierno Republicano y Federal, su división política. Lógico es suponer que tampoco este documento dió fórmulas concretas para la solución del problema agrario, aunque hay que hacer notar que algunos adelantos se obtuvieron de tal materia como lo son mayor producción, nuevos cultivos, etc. Así siguió vigente el militarismo en México, así como el sistema Centralista que agravó la situación de los campesinos y de los indios y las disposiciones sobre materia agraria eran de nula observancia en tal época.

Pasamos a la Constitución de 1857 que adquiere perfiles propios pero que, para el problema que nos ocupa, no da en cierta forma soluciones claras, pues la Nación tratando de encontrar firmeza, en su integridad y sus problemas respecto a su soberanía y a sus convulsiones internas, quitaron la importancia del problema agrario que no recibió la atención debida. Algunas medidas ayudaron en cierta forma a su solución, como las Leyes denominadas de Reforma y proyectadas por ilustres patriotas, profundos filósofos, puestas en vigor por el Lic. Benito Juárez García. Las que interesan a nuestro estudio son primero la Ley de Desamortización originadas por la falta de percepción de impuestos por parte del Estado, las traslaciones de dominio eran escasas al tener la Iglesia como institución la mayor parte de la propiedad en su poder; la ley de referencia no resolvió el problema y se promulgó la Ley de Nacionalización que reviste mayor trascendencia, pues quitó al Clero grandes extensiones de tierra y motivó cambios políticos de radical importancia para el destino de nuestra patria. Tales leyes dieron vida nuevamente a la propiedad privada y a la exterminación aunque en forma transitoria del latifundismo que detentaba la Iglesia, tierras improductivas que por largos años así estuvieron.

D) EPOCA PORFIRISTA

Transcurrido el periodo de la Reforma Liberal con las cruentas luchas por el poder llegamos a la época revolucionaria causada por el Porfiriato, época en la cual se originó un nuevo retroceso en las conquistas de los hombres del campo y las grandes extensiones de tierra tuvieron mayor incremento apoyadas en el régimen dictatorial del autor del Plan de Tuxtepec. Las tiendas de raya absorbían al peón que laboraba en la inmensa hacienda, los cultivos se monopolizaron por completo, y los grandes capitales hicieron su aparición en nuestro país, una paz aparente se dejó sentir, esta política de explotación debemos hacer mención que al igual que la sufrían los campesinos, la sufrían los obreros que eran explotados inmoderadamente en las industrias que manejaban los grandes capitales extranjeros apoyados por nacionales.

El porfirismo significa un retardo de nuestro país de muchos años, representa históricamente la anulación de los triunfos de la reforma y el obstáculo a la continuación de los ideales de Hidalgo y Morelos representantes del movimiento libertador de 1810.

Para nuestro estudio es de vital importancia la transformación que se dió a la propiedad y la interpretación que el porfirismo dió a la Constitución de 1857.

En dicha Constitución los derechos del hombre son superiores al derecho de propiedad, la dictadura invirtió conceptos y en el año de 1884, se promulgó una Ley en la que se daba al dueño de una extensión de tierra, la libre disposición de todo lo que en ella había, en la superficie y en el subsuelo, de tal manera que agravó el delicado problema actual y el cual no ha sido resuelto, el Latifundio. La gran masa de ciudadanos sin tierra fueron despojados de las mismas. Sin embargo todo esto originó la propia destrucción del Porfirismo.

E) MEXICO REVOLUCIONARIO

Para el año de 1910 entramos de lleno a la efervescencia política, iniciándose más tarde la lucha armada por Francisco I. Madero.

En la época revolucionaria podemos señalar el despojo de que fueron objeto los campesinos de sus tierras y esto lógicamente fue campo para el desarrollo de los latifundios. En la misma época con motivo del acaparamiento de tierras de los grandes hacendados, el aspecto crediticio se manejó a su antojo y de él solamente podían disfrutar ellos mismos apoyados por el Gobierno y no así los peones y campesinos que poseían las tierras de mala calidad lo que motivaba el abandono de las mismas. En conclusión durante el porfiriato observamos un absoluto retroceso en todos los aspectos sociales del país y en especial en el más delicado, el problema agrario.

En la situación que hemos analizado durante el porfiriato la paz que disfrutó el país fue aparente como aparente fue el progreso alcanzado por la agricultura, la industria, la minería y las comunicaciones, pues era beneficio para un grupo reducido de privilegiados inversionistas, la mayoría extranjeros. En esa época algunos ciudadanos se distinguieron

por la elaboración de proyectos que tendieron a resolver el problema agrario, como Francisco I. Madero, Emiliano Zapata, Francisco Villa, y muchos otros que nos señalan los estudiosos de esta materia; sin embargo en momentos tan críticos no fue posible que el país solucionara sus problemas sociales de la noche a la mañana, y así tenemos que la solución al problema agrario empezó a vislumbrarse al promulgarse la Ley de Veracruz, primera Ley Formal sobre la materia agraria dada el 6 de enero de 1915, la cual será objeto de estudio en el curso del presente trabajo.

F) EPOCA ACTUAL

Hablar del México actual, es a nuestra consideración necesario ubicarlo desde el régimen del General Lázaro Cárdenas hasta nuestros días.

En tal período distinguimos el esfuerzo de los Gobiernos por dar al problema agrario y al campesino mexicano soluciones concretas. Nuestros gobiernos entienden la Reforma Agraria como la entrega de la tierra a quienes fueron despojados de ella y la entrega también a quienes tengan capacidad para trabajarla, desde la creación del Ejido, hasta las actuales dotaciones de tierras y la creación de los nuevos centros de población, podemos afirmar que el problema agrario en México está siendo atendido con más o menor intensidad por nuestros Gobiernos Presidenciales.

En mi carácter de sustentante, la Reforma Agraria mexicana reviste características peculiares. Desde sus primeras épocas hasta la actualidad, la considero única en el mundo, primero fue la entrega de la tierra y después su objetivo principal consiste en que los problemas del ejidatario y del pequeño propietario no sean resueltos parcialmente, sino que su solución se realice en una forma total e integral, conjugando dichos problemas con los de orden político y económico del resto de la Nación. Lo anterior trae

como consecuencia la incorporación del ejidatario y pequeño propietario al desarrollo económico del país. Una muestra de ello es la tendencia a organizar al Ejido en "Unidad Económica de Producción", sea agrícola, ganadero o forestal y uno de los más importantes en la actualidad es la libertad de los ejidatarios y comuneros para asociarse entre sí, con el estado o con terceros para el otorgamiento del uso de sus tierras. De tal manera que los sectores rurales se eleven a clase media, productora y consumidora.

Es importante que el Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León impulse y modernice a la producción agrícola y favorezca a la clase más desprotegida del país que es el campesino.

CAPITULO II

FUNDAMENTO LEGAL DE LA SECRETARIA DE

LA REFORMA AGRARIA

- A) GENESIS DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA**
- B) ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**
- C) ARTICULO 41 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**
- D) LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA**
- E) LEY AGRARIA**

FUNDAMENTO LEGAL DE LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA

Mucho se ha escrito y se ha debatido respecto de la mencionada Reforma Agraria y sin embargo, esta es la hora en que aún no se llega a un acuerdo general y definitivo sobre la misma ni creemos que pueda llegarse porque en su definición intervienen intereses materiales y políticos de las clases dominantes y de modo claro la influencia de los Estados Unidos de Norteamérica.

Al margen de todo interés material y político, desde los puntos de vista lógico, teórico y jurídico, sólo hay reforma cuando se cambia un estado de cosas existentes. La palabra reforma viene del latín reformare que significa "dar nueva forma"; volver a formar; rehacer".¹

En consecuencia, la Reforma Agraria parte necesariamente de la redistribución de la propiedad territorial. La misma palabra reforma está indicando una transformación en los modos o patrones existentes, en un país determinado, de la distribución de la tierra. Si no hay cambio fundamental de sus modos o patrones, no puede hablarse propiamente de Reforma Agraria.

¹ Mendieta y Nuffez, Lucio. Derecho Agrario. Op. cit. p. 241

Pero la Reforma Agraria no termina, no se agota con el simple cambio de manos de la tenencia de la tierra, sino que comprende, igualmente, una segunda fase que consiste en la ministración de recursos a los nuevos propietarios para la explotación adecuada de las extensiones territoriales que recibieron como resultado de la primera fase de la reforma. Es también parte esencial de la Reforma Agraria la asistencia técnica a los nuevos propietarios para el mejoramiento de cultivos; organización para la compra de elementos indispensables a toda explotación agrícola y para la venta de cosechas y productos agropecuarios.

Finalmente, la Reforma Agraria implica la asistencia social en favor de los beneficiados con ella, a fin de elevar sus niveles materiales y morales de vida, no sólo como un imperativo de justicia, sino para arraigarlos a la tierra que han recibido, evitando o atenuando así la despoblación de los campos, el éxodo inmoderado hacia las ciudades que es uno de los más graves problemas que enfrentan las ciudades como la nuestra.

En resumen, la Reforma Agraria tiene cuatro fases: a) redistribución de la propiedad territorial; b) crédito para la explotación de la tierra que ha sido objeto de redistribución; c) asistencia técnica a los nuevos propietarios

para la mejor explotación de las extensiones territoriales que hayan recibido como consecuencia de la primera fase de la reforma; d) asistencia social con el fin de que alcancen más altos niveles materiales y morales de asistencia.

Retomando el tema que nos ocupa en el presente capítulo, como su título lo indica, tiene como finalidad fundamental la existencia de la Secretaría de la Reforma Agraria en nuestro sistema jurídico.

Anotaremos las disposiciones jurídicas más representativas, en que se basa la Secretaría de la Reforma Agraria para llevar a cabo la responsabilidad que tiene conferida, comotitular a la vez coordinadora del sector agrario.

La Secretaría de la Reforma Agraria tiene su fundamento legal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Reforma Agraria, Ley Agraria y demás disposiciones jurídicas como son los reglamentos y acuerdos.

Hablar del origen de la Secretaría de la reforma Agraria es muy significativo, y para ello en el siguiente inciso vamos a referirnos a las diversas dependencias que dieron origen a

la Secretaría que ocupa nuestra atención y posteriormente en los subsiguientes incisos nos avocaremos a fundamentar la existencia jurídica de dicha Secretaría.

A) GENESIS DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

La evolución institucional y el desarrollo organizacional de la Secretaría de la Reforma Agraria ha corrido paralela a los acontecimientos históricos acaecidos en el país en las primeras décadas del presente siglo.

La problemática inherente al agro nacional motivo, que aún antes de iniciarse el movimiento armado de 1910, y en pleno ocaso del porfiriato apareciera el primer organismo encargado exclusivamente del estudio y resolución de los problemas del campo, denominada Dirección Agraria que por decreto emitido el 1º de Julio de 1910, pasó a formar parte de la Secretaría de Agricultura y Fomento. La lucha del pueblo mexicano logró, a través de su guerra revolucionaria, transformar las instituciones políticas, mismas que en materia agraria tuvieron por objeto la justicia y la equidad para los trabajadores de la tierra. ²

² Diario Oficial de la Federación del 9 de Julio de 1970. México, p. 15.

Es Don Venustiano Carranza, Jefe y representante de las fuerzas armadas constitucionales, quien inicia la Reforma Agraria Mexicana con el Plan de Guadalupe y enseguida cumplir con sus postulados al expedir el Decreto de 6 de Enero de 1915, mismo que a la postre constituiría uno de los antecedentes mediatos del artículo 27 constitucional, en este se contemplan los tipos de tenencia de la tierra que a la fecha prevalecen, esto es: la propiedad ejidal, la comunal y la pequeña propiedad.³

El decreto de referencia establecía en su artículo 4º, la creación de la Comisión Nacional Agraria, así como la de una Comisión Local Agraria por cada Estado y/o Territorio de la República Mexicana, primeros órganos facultados para repartir tierras; la Revolución Mexicana iniciaba, de esta manera, la institucionalización de la restitución y dotación de tierras ejidales y comunales.⁴

Posteriormente, el 19 de enero de 1916, por acuerdo del primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del poder ejecutivo de la nación, se procedió a la formación de la Comisión con nueve miembros que fueron: El Secretario de Agricultura y Fomento, como Presidente nato; un representante de la Secretaría de Gobernación; un representante de la Secretaría de Justicia; un representante de la Secretaría de

³ Ibid.
⁴ Ibid.

hacienda; los jefes de las Direcciones: Agraria, de Agricultura, de Agua, de Bosques, y Jurídica de la Secretaría de Agricultura y Fomento.⁵

La Comisión Nacional Agraria, así formada, nombraba un secretario, un abogado y un ingeniero delegado por cada uno de los Estados y Territorios el personal necesario para el desempeño de sus funciones.

En el año de 1917 se reorganizan las Secretarías de Estado y por acuerdo de 17 de abril del mismo año, se estableció que la Comisión comprendería los siguientes miembros: un representante de la Procuraduría General de la República; un representante de la Secretaría de Hacienda; los jefes de las Direcciones: Agraria, de Agricultura, De Aguas, Forestal, de Caza y Pesca y Jurídica de la Secretaría de Agricultura y Fomento.⁶ Es claro que aquí, ya no aparecen el Secretario de Agricultura y Fomento; los representantes de las Secretarías de Gobernación y Justicia.

Atendiendo a que al restablecerse el orden constitucional las labores administrativas que correspondían a la Secretaría de Agricultura y Fomento, habían tomado un incremento de desarrollo, que cada día era mayor, lo cual impedía que los

⁵ Fabila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria en México (1600-1940). Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., México, 1941., p. 282

⁶ Ibid.

Jefes de las Direcciones de la propia Secretaría que formaban parte de la Comisión Nacional Agraria, según los acuerdos de 19 de enero de 1916 y 27 de abril de 1917, pudieran dedicarse con toda eficacia al desempeño de los trabajos que les estaban encomendados en la misma comisión; atendiendo a que las labores de la propia Comisión Nacional Agraria ha tenido un gran aumento por la imperiosa necesidad que tenía la Nación de que los pueblos disfrutaran cuanto antes de tierras para el mejoramiento económico de sus habitantes, se explicó un Acuerdo el 26 de enero de 1918,⁷ que estableció que los integrantes de la Comisión, deberían dedicarse única y exclusivamente a las labores y funciones de la misma.

Por acuerdo de 19 de enero de 1924, se derogaron los acuerdos del 19 de enero de 1916; 7 de abril de 1917 y 26 de enero de 1918, y se estableció que del 1.º de Enero de 1925, en adelante la Comisión quedaría integrada por el Secretario de Agricultura y Fomento, como presidente nato; nueve miembros que deberían tener los requisitos que señalaban el artículo 24 del Reglamento Agrario y serían nombradas por el Secretario de Agricultura y Fomento.

La Comisión Nacional Agraria, en base al acuerdo de 5 de agosto de 1925, que creó nuevamente la Oficialía Mayor de la Comisión, aprobó el 24 de Febrero de 1926, el Reglamento para el funcionamiento interior.⁸

⁷ Acuerdo que reforma los acuerdos de 19 de enero de 1916 y 17 de abril de 1917. Citado por Fabila, Manuel. op. cit., p. 288

⁸ Fabila, Manuel. op. cit. p. 422

De esta manera la Comisión Nacional Agraria cumplió con su cometido durante el proceso histórico de las instituciones de la Reforma Agraria, en los 18 años de su existencia y con toda evidencia ya no respondía a los nuevos requerimientos del orden administrativo y de la problemática rural de esa época.

Por tal motivo es importante señalar que, fue determinante la influencia ideológica que la Ley del 6 de Enero de 1915 originó en el Congreso Constituyente de 1917, que se manifestó en el texto del Artículo 27 Constitucional. La ley de referencia se elevó a rango constitucional, quedando en la misma jerarquía con el 27 constitucional; sin embargo al reformarse éste el 10 de enero de 1934, fue adrogada la Ley de 6 de Enero de 1915 e incluída en aquél, creándose una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución. (Artículo 27 Constitucional), fracción XI inciso a) de este modo la Comisión Nacional Agraria se convierte en Departamento Agrario, como una dependencia autónoma.

El artículo 11 de la Ley de Secretarías de Estado, Departamento Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo (6 de abril de 1934) señalaba los asuntos de la competencia del Departamento Agrario, entre los cuales estaban los siguientes:

- I.- Estudio, iniciativa y aplicación de las leyes agrarias.
- II.- Tierras comunales de los pueblos.
- III.- Dotación y restitución de tierras y aguas.
- IV.- Fraccionamiento de latifundios en la forma y términos que establece el artículo 27 constitucional.
- V.- Parcelamiento de ejidos.
- VI.- Organización de los ejidos para el mejor aprovechamiento de la tierra, en los lugares y zonas donde no funcione el Banco Nacional de Crédito Agrícola.
- VII.- Registro Agrario Nacional.
- VIII.- Estadística Ejidal.
- IX.- Cuerpo Consultivo Agrario.
- X.- Delegaciones Agrarias en los Estados.
- XI.- Comisiones Agrarias Mixtas.
- XII.- Comités Ejecutivos Agrarios.
- XIII.- Comisariados Ejidales.
- XIV.- Centros de Población Agrícola, y
- XV.- Exposición de los Productos de los Ejidos. 9

En la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 30 de Diciembre de 1939, continuaba el Departamento Agrario contemplándose como una dependencia más de la Administración Pública, así en el artículo 12 de la mencionada ley, se

señalaban las atribuciones del Departamento Agrario de la siguiente manera: I.- Estudio, iniciativa y aplicación de las Leyes Agrarias; II.- Tierras y aguas de los núcleos de población rural, de conformidad con las leyes; III.- Creación de nuevos centros de población agrícola; IV.- Conocer las cuestiones relativas a límites de terrenos comunales; V.- Reconocimiento y titulación comunal de los pueblos; VI.- Intervención en los términos del inciso f) de la fracción XVII del artículo 27 constitucional, en el fraccionamiento de latifundios; VII.- Parcelamiento ejidal; VIII.- Catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables, en concordancia con la Secretaría de Agricultura y Fomento.¹⁰

En aquel entonces la cuestión agraria le era contenida al Departamento Agrario y a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, así tras largos años de discusión y análisis, en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Diciembre de 1958, aparece el Departamento Agrario bajo la denominación de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización por haber asumido éste las facultades relativas al control de los terrenos nacionales, la función colonizadora y el fomento agrícola, que venía ejerciendo la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

¹⁰ Ibid, p. 564

El artículo 17 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de Diciembre de 1958, señalaba que: "Al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Aplicar los preceptos agrarios del Artículo 27 Constitucional.

II.- Conceder o ampliar en términos de Ley, las dotaciones o restituciones de tierras y aguas a los núcleos de población rurales.

III.- Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y del fondo legal correspondiente.

IV.- Intervenir en la titulación y parcelamiento ejidal.

V.- Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales.

VI.- Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras comunales y ejidales.

VII.- Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos.

VIII.- Intervenir en las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras entidades u organismos.

IX.- Planear, organizar y promover la producción agrícola y ganadera de los ejidos y de las comunidades con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

X.- Estudiar el desarrollo de la industria rural ejidal y las actividades complementarias o accesorias al cultivo de la tierra.

XI.- Intervenir en toda función destinada al mejoramiento y la conservación de las tierras y las aguas ejidales y comunales, con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

XII.- Asesorar el almacenamiento y manejo de la producción agrícola y ganadera de los ejidos y de las comunidades.

XIII.- Manejar los terrenos baldíos y nacionales.

XIV.- Proyectar los planes regionales y concretos de colonización, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial de la población ejidal excedente, y

XV.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.¹¹

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, cumplió con sus funciones durante 15 años aproximadamente de su existencia, pero con el devenir del tiempo, y tras la complejidad que iba adquiriendo la sociedad en su conjunto, con ella la necesidad de contar con organismos públicos capaces de afrontar los nuevos problemas planteados por la dinámica propia de las transformaciones económicas y sociales, se precisó el otorgar mayor flexibilidad en la toma de decisiones efectuada en el ámbito agrario, por lo que por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1974, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización alcanza el rango de Secretaría de la Reforma Agraria,¹² y posteriormente quedar confirmada su responsabilidad en el artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Situación que aún prevalece, y que más adelante haremos referencia al mencionado precepto.

¹¹ Fabila, Manuel. Op.cit. p. 585

¹² Manual de Organización General de la Secretaría de la Reforma Agraria. Diario Oficial de la Federación de 9 de julio de 1979, p. 10

B) ARTICULO 27 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Un problema que data de mucho tiempo, probablemente desde la conquista, es el de la repartición de la tierra, que ha pasado por diversas fases y etapas, cuya característica principal es que ésta se encuentre en manos de unos pocos en perjuicio de las mayorías; así en el siglo XIX, a pesar de nuestra independencia, la tierra era poseída por los hacendados, por cuya razón el movimiento revolucionario, iniciado en 1910, utilizó como bandera de lucha el problema de repartición de la tierra; es por ello que a continuación vamos a referirnos al movimiento social de la revolución de 1910, el cual culmina con la redacción de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida el 5 de febrero de 1917, la cual trajo consigo el nacimiento del artículo 27 constitucional y por ende el fundamento legal de la Secretaría de la Reforma Agraria.

La fuente mediata de la Constitución Mexicana de 1917 fue el movimiento social que principió en 1910 con la rebelión de maderero en contra del Presidente Díaz, quien había estado en el poder por treinta años. Dicho movimiento perseguía fundamentalmente un objetivo político: llevar a la ley

fundamental el principio de "No Reelección" del Presidente y terminar con la larga permanencia de Díaz en el poder. En 1913, Carranza, gobernador de Coahuila, se levantó en armas en contra del Presidente Victoriano Huerta, quien había ordenado el asesinato del Presidente Madero y del Vicepresidente Pino Suárez. Durante esta lucha civil se fueron expidiendo decretos de carácter social, especialmente para garantizar ciertos derechos a los trabajadores y a los campesinos, los que estaban luchando no sólo para cambiar las estructuras políticas y a los gobernantes, sino primordialmente para asegurarse un mejor nivel de vida. La constitución de 1917, no tiene su fundamento de validez en su antecesora, ya que se creó sin seguir el procedimiento que aquella indicaba para su reforma, sino en la serie de hechos ocurridos entre 1910 y 1916, los cuales originaron que se creara una nueva constitución que fue aceptada por amplios márgenes o sectores de la sociedad mexicana. ¹³

La fuente inmediata de la Constitución fue el Congreso Constituyente que se convocó para que la redactara y aprobara, dicho Congreso Constituyente, convocado por Carranza, en cuanto al Colegio Electoral, comenzó sus juntas el 21 de noviembre de 1916 y sus sesiones fueron oficialmente

¹³ Carpizo Mo. Greger, Jorge. "Derecho Constitucional", Introducción al Derecho Mexicano. Tomo I, UNAM, México 1981, p. 112.

inauguradas el 1° de Diciembre de ese año y clausuradas el 31 de Enero de 1917.¹⁴

Esto nos explica por qué en los planes revolucionarios más importantes, encontramos siempre como postulados fundamentales proclamados por los hombres de la revolución, la restitución de tierras a los hombres indígenas despojados de las mismas, consignado en el punto tercero del Plan de San Luis, o bien, la restitución y la dotación con la confiscación de bienes respecto a los enemigos de la revolución, proclamados en el Plan de Ayala. Lo mismo los hombres del norte que los ciudadanos del centro y los campesinos del sur tomaron como bandera fundamental, el problema de las reivindicaciones agrarias. Los norteros mostraban marcada inclinación por el fomento y respeto a la pequeña propiedad, en cambio los sureños y los habitantes del centro del país pugnaban por la restitución de tierras a los pueblos indígenas y por la reconstrucción de los ejidos, pero con sentido moderno, apartados de su concepción tradicional.¹⁵

"Al triunfo de la revolución constitucionalista y constituido el Congreso Constituyente, los sectores revolucionarios no se conforman con la restauración de los

14 Carpio Mc. Gregor, Jorge. "Derecho Constitucional, en las Humanidades, en el siglo XX, UNAM. México, p. 809

15 Lemus García, Raúl. "Derecho Agrario Mexicano" (Sinopsis Histórica). Lima, México, 1976, pp. 307-308

principios constitucionales liberales e individualistas de la Constitución del 5 de febrero de 1857, vigente en la época, sino que proclaman la necesidad de reformas al citado Código Político. Don Venustiano Carranza, primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, envía un proyecto de reformas al Congreso, que no satisfizo plenamente a todos los diputados constituyentes, representantes legítimos de las diversas corrientes que lucharon durante el movimiento armado, y surgen las primeras grandes enmiendas al proyecto, lo mismo cuando se estudia el artículo quinto relativo a la libertad de trabajo que dará origen al artículo 123 de nuestra Constitución, donde se establecen las garantías sociales en favor del obrero; que cuando se analiza el artículo 27 de la Constitución del propio proyecto, en el cual se consagran los derechos fundamentales del campesino".¹⁶

El Congreso Constituyente deja la discusión y estudio del artículo 27 constitucional al final de sus trabajos y motivó un debate de gran trascendencia histórica. Con este propósito el Congreso Constituyente se declara en sesión permanente desde el 29 de enero de 1917 y concluye, trabajando día y noche, hasta el 31 de enero del propio año. En el gran debate participaron los más prominentes constituyentes.¹⁷

¹⁶ Lemus García, Raúl, op. cit., p. 308

¹⁷ Lemus García, Raúl, Op. Cit., p. 308

La comisión redactora señaló en la exposición de motivos del anteproyecto, con acertado juicio histórico, que el artículo 27 sería el de mayor trascendencia social del nuevo Código Político. El ilustre constituyente, General Heriberto Jara, al participar en el memorable debate, apuntó que la incorporación al texto de la constitución de las garantías sociales en favor de los campesinos y obreros, servirían de baluarte protector de los derechos de las clases sociales económicamente débiles y constituirían un ejemplo universal, en virtud de que estas garantías de orden social se sancionan con el más alto valor jurídico.¹⁸ El argumento era impecable porque, ciertamente, ninguna constitución vigente en el mundo hasta 1917, consagraba a nivel supremo los derechos sociales a favor de los intereses campesinos y obreros; y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expedida el 5 de febrero de 1917, producto de una ilustre generación de mexicanos, sirvió de ejemplo a los demás países, quienes empezaron a incorporar este tipo de garantías en sus Códigos Supremos.¹⁹

De esta manera la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 sanciona, por primera vez, a nivel constitucional, el principio de la función social de la propiedad dándole un sentido dinámico al derecho en beneficio de la sociedad.

¹⁸ Pastor Boucán, "Genealogía de los Artículos 27, 27 y 288 de la Constitución Política de 1917. Ius, México, 1965, p. 425

¹⁹ Lemús García., Lic. Op. Cit. p. 909

El Artículo 27 Constitucional en su texto original, establecía en el tercer párrafo, fracción VII, que se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas de que hayan sido privados los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones que existan todavía, desde la Ley de 25 de Junio de 1856, serán restituidas a éstas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. ²⁰ Institucionalizándose en esta forma a la Comisión Nacional Agraria a nivel constitucional, (que fue creada por la Ley de 6 de enero de 1915) para los efectos de las disposiciones contenidas en el artículo 27 y demás leyes agrarias que se expidieren.

Posteriormente, en las reformas que sufrió el artículo 27 constitucional por decreto presidencial, publicado en el Diario de la Federación el 10 de enero de 1934, fue abrogada la Ley del 6 de enero de 1915, estableciéndose en la fracción XI, inciso a), (del artículo ya reformado) que para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crea, entre otras.

²⁰ Fabila, Manuel, Op. Cit., p. 910

una dependencia directa de Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.²¹ Esta dependencia es precisamente la Secretaría de Reforma Agraria.

Finalmente las modificaciones introducidas al artículo 27 constitucional, fracción XI, inciso a), a partir de 1934 no ha cambiado substancialmente, en relación a la dependencia del Ejecutivo encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución, únicamente fue cambiando de nombre, de Departamento Agrario a Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y de éste ultimo a Secretaría de la Reforma Agraria; no obstante que la fracción de referencia fue derogada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de Enero de 1992, con motivo de las reformas al Artículo 27 Constitucional; sin embargo no hay que perder de vista, que el Artículo Tercero Transitorio del Decreto del 23 de febrero de 1992, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero del mismo año, de la Ley Agraria establece: "La Ley Federal de Reforma Agraria que se deroga se seguirá aplicando respecto de los asuntos que actualmente se encuentran en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales". Por lo que la Secretaría de la Reforma Agraria continuará desarrollando las funciones que establece la Ley Federal de

21 Fabila, Manuel, Op. Cit. pp. 547-551

Reforma Agraria como ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, así como de aquellas funciones que le encomienda el Ejecutivo Federal y las que señala la Ley Agraria vigente, a las que nos referiremos en el último capítulo de nuestro trabajo.

En síntesis, podemos afirmar que la existencia de la Secretaría de la Reforma Agraria se encuentra fundada en la fracción XI, inciso a), del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

c) ARTICULO 41 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL .

Consideramos pertinente hacer una somera referencia del antecedente de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y para ello es preciso acudir a la historia para entender su evolución, su trascendencia y su relación con la Secretaría de la Reforma Agraria.

Es importante señalar que la existencia de la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del poder Ejecutivo Federal, ha corrido paralela con las diversas dependencias que le antecedieron a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Así tenemos, que en la mencionada Ley de Secretarías de Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Abril de 1934, se incorporó a las dependencias del Ejecutivo Federal, el Departamento Agrario como un órgano más de la Administración Pública centralizada. Posteriormente en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de Diciembre de 1939, continuaba el Departamento Agrario desempeñándose como una dependencia más de la Administración Pública Federal, con las mismas atribuciones que le había encomendado la Ley de

Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal de 1934, ya mencionadas en el inciso a) de este capítulo. Más tarde, en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de Diciembre de 1958, aparece el Departamento Agrario bajo la denominación de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, por haber asumido éste las facultades relativas a la colonización que venía ejerciendo la Secretaría de Agricultura y Ganadería, hoy Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Finalmente por Decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1974, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización alcanza el rango de Secretaría de la Reforma Agraria.

El Decreto de referencia reformó los artículos 16., 17 y 18 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de Diciembre de 1958.

Por otra parte, el artículo 90 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos señala que para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, habrá un número de Secretarías que establezca el

Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría. La ley a que hace referencia es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Así, en el Diario Oficial de la Federación de 29 de Diciembre de 1976, hace su aparición la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, abrogándose, con esta ley, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de Diciembre de 1958.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ajustó el aparato administrativo según lo explica su propia exposición de motivos para evitar duplicaciones, precisar responsabilidades y simplificar estructuras.

Este ordenamiento ha introducido algunas innovaciones en la organización administrativa. Quizás, la más importante consiste en que por primera vez, una ley reglamentaria del Artículo 90 Constitucional regula conjuntamente tanto la administración centralizada como la descentralizada y la paraestatal, detallando los órganos y entidades que componen a cada una de ellas. ²²

De conformidad con el artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración pública Federal, integran la Organización Administrativa Centralizada Federal: La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

Con fundamento en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, se han creado 18 Secretarías de Estado, Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Contraloría General de la Federación; Energía; Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Comunicaciones y Transportes; Desarrollo Urbano y Ecología; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; REFORMA AGRARIA; Turismo; Pesca y un Departamento del Distrito Federal.

Las Secretarías son órganos administrativos cuya existencia prevé expresamente la Constitución y las Leyes Reglamentarias que el Congreso apruebe y se publiquen, trayendo como consecuencia la existencia de dependencias del Poder Ejecutivo Federal, como es el caso de la Secretaría de la Reforma Agraria.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ha sido inspirada por los propósitos de una reforma administrativa que pretende básicamente, programar las actividades de la administración pública, jerarquizar sus objetivos y aprovechar en grado óptimo sus recursos. De ahí que la Ley haya establecido como obligatoria la existencia de servicios de apoyo administrativo en cada dependencia, en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos y materiales, contabilidad, fiscalización y archivos. 23

Finalmente el artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal nos manifiesta las facultades y atribuciones que le han sido encomendadas a la Secretaría de la Reforma Agraria, pero con las nuevas reformas al artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992, así como con la creación de la Ley Agraria del 26 de febrero del mismo año, se debe modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde quedarán consignadas las nuevas facultades y atribuciones que debe desempeñar la Secretaría antes mencionada, y para el efecto del desarrollo de este inciso, mencionaremos las que continúan rigiendo, toda vez que hasta la fecha no se ha realizado modificación alguna.

"Artículo 41.- A la Secretaría de la Reforma Agraria corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las nuevas leyes agrarias y sus reglamentos;

II.- Conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierras y aguas a los núcleos de población rural;

III.- Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal;

IV.- Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal;

V.- Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables;

VI.- Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales;

VII.- Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos;

VIII.- Resolver conforme a la Ley las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponde a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales;

IX.- Cooperar con las autoridades competentes a la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades;

X.- Proyectar los programas generales y concretos de colonización ejidal, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial, de la población ejidal excedente, escuchando la opinión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;

XI.- Manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías;

XII.- Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República en materia agraria, así como resolver los asuntos correspondientes a la organización ejidal, y

XIII.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos".²⁴

En tal sentido la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ha venido a normar la adecuación administrativa de la Secretaría de la Reforma Agraria y por ende constituye el basamento jurídico de la misma.

o) LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

Creemos necesario que para seguir una secuencia lógica, vamos a referirnos a algunos ordenamientos anteriores a la Ley Federal de Reforma Agraria.

El Artículo 27 Constitucional es la piedra angular de la reforma agraria, normatividad constitucional que comparte con el Decreto del 6 de enero de 1915, Decreto que fue muy lacónico en su contenido, pues en sus doce únicos artículos no se pudieron prever todas las cuestiones a que daría lugar la enorme trascendencia de su contenido, por lo que la Comisión Nacional Agraria, al poco tiempo de su fundación, se vio precisada a dictar alrededor de 51 diversas disposiciones reglamentarias o circulares, en el período comprendido entre el 1.º de Enero de 1916 al 31 de Diciembre de 1922, para resolver las dudas que fueron presentándose en el seno de la propia comisión, o para solucionar las consultas formuladas sobre su aplicación de los Estados o las Comisiones Locales Agrarias establecidas en cada entidad federativa.

"Es definitivo el rol que desempeñan las Circulares, que son la simiente y orientación a la vez de la legislación agraria, que se inicia con la Ley de la Deuda Agraria -10 Enero de 1920-; para continuar con un amplio inventario entre

las que sobresalen la Ley de Tierras Ociosas; -23 de Junio de 1920-; Ley de Ejidos -28 de Diciembre de 1920-; Reglamento Agrario -10 Abril de 1922-; La Ley de Tierras Libres -2 de Agosto de 1923-; la Ley de Bancos Refaccionarios -29 de Septiembre de 1924-; La Ley de Plagas -15 de Noviembre de 1924-; La Ley Sobre Irrigación de Aguas Federales -4 de Enero de 1926-; La Ley de Crédito Agrícola -10 de Febrero de 1926-; el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Agraria -26 de Febrero de 1926-; la Ley de Colonización -5 de Abril de 1926-; la Ley Forestal 5 de Abril de 1926-; el Reglamento de Cooperativas Agrícolas -16 de Abril de 1926-; la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas -23 de Abril de 1927-; la Ley del Patrimonio Parcelario Ejidal -25 de Agosto de 1927-; y el Reglamento el Registro Agrario Nacional -24 de Abril de 1928-". 25

Por otra parte el Ejecutivo Federal, en uso de las facultades que le otorga la fracción I de Artículo 89 Constitucional, por Decreto del 31 de Diciembre de 1933 promulgó las trascendentales reformas constitucionales del artículo 27 que sirve de antecedente a la revisión de la legislación agraria que culmina con la expedición del Primer Código Agrario, Decretado el 28 de Diciembre de 1933 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de Marzo de 1934". 26

25 Medina Cervantes, José Ramón. Ley Federal de Reforma Agraria, Harla, México, 1960, p. 17

26 Fabila Manuel, Op. Cit., pp. 566 - 614

Antecedente importante del Código Agrario de 1934, también lo constituye el Primer Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario entre cuyos objetivos señala "expedir la nueva legislación ordinaria en materia agraria, procurando su absoluta unificación, con el objeto de formar el Código Agrario" ²⁷. En este histórico plan, animado de un auténtico espíritu revolucionario, se reconoce que "El ideario agrario contenido en el Artículo 27 de la Constitución General de la República seguirá siendo el eje de cuestiones sociales mexicanas, mientras no se haya logrado satisfacer, en toda su integridad, las necesidades de tierras y aguas de todos los campesinos del país". postula la necesidad de crear el Departamento Agrario, de expedir los trámites agrarios, de combatir los fraccionamientos simulados, de que ingenieros militares sigan prestando su contingente al servicio de la causa agraria y que la Procuraduría de Pueblos debía agitar concientemente a los núcleos de población a efecto de que presentaren todas las solicitudes de dotación de tierras. ²⁸

El Código Agrario de 1934 vino a nutrirse de las disposiciones que se encontraban dispersas en los ordenamientos ya mencionados, entre otros. Asimismo este Código introduce notables innovaciones en el régimen agrario, entre las cuales se encuentran: reglamenta al nuevo Departamento Agrario en lugar de la antigua Comisión Nacional

27 Fabila, Manuel., op. cit., p. 555

28 Fabila, Manuel. Op. Cit., p. 561

Agraria y establece las Comisiones Agrarias Mixtas en lugar de las Comisiones Locales Agrarias.

El Código Agrario de 1934 constituye el instrumento jurídico que sirve al Gobierno del General Lázaro Cárdenas para realizar la acción agraria más vigorosa, efectiva y trascendental, logrando redistribuir entre los campesinos más de 20 millones de hectáreas de las mejores tierras entre más de 774,000 ejidatarios beneficiados".²⁹

El Código que comentamos, sufrió diversas reformas, entre las que mencionaremos las siguientes: por decreto de primero de marzo de 1937 que creó las concesiones de inafectabilidad ganadera, agregando al Código Agrario el Artículo 52 Bis; por decreto expedido el 9 de Agosto de 1937 que reformó los artículos 34, 36, 37, 45, 66, 83 y 139 y adiciona el Título Octavo que trata "Del Régimen de Propiedad Agraria" con un capítulo II bis y el artículo 131 Bis, y deroga los artículos 43, 46 y 52³⁰ y por decreto de 30 de Agosto de 1937 que reformó los artículos 51 y 148".³¹

El régimen cardenista culminaría su labor agrarista con la expedición del segundo Código Agrario del 23 de Septiembre

29 LemUs García, RaÚl. Op. Cit., p. 387

30 LemUs García, RaÚl. Op. Cit., p. 388

31 Ibid., p. 387

de 1940 que abroga el primero de 1934, apoyándose en las experiencias recogidas en las giras de gobierno iniciadas desde 1935. 32

El Código Agrario de 1940, en el capítulo de autoridades agrarias establecía la distinción entre autoridades y órganos, considerando que éstos eran auxiliares técnicos que nunca ejecutaban como el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas.

En el Artículo 1º, fracción III señalaba como autoridad agraria al Jefe del Departamento Agrario. En el Artículo 2º, fracción I, establecía que el Departamento Agrario con todas las oficinas que lo integraban, inclusive al Cuerpo Consultivo Agrario como órganos agrarios, y en el artículo 15 se consideraba al Departamento, como el órgano superior encargado de la aplicación del Código Agrario de 1940 y en todo caso dependería directamente del Presidente de la República.

El artículo 37 del citado ordenamiento establecía las atribuciones del Jefe del Departamento Agrario.

El período de vigencia del Código Agrario de 1940 fue muy breve, pero sus efectos debemos evaluarlos, considerando el

grado de perfeccionamiento y la técnica jurídica que introdujo en las instituciones agrarias en su innegable influencia en el tercer Código Agrario que respetó los lineamientos e instituciones básicas del Código en cuestión.³³

En el Tercer Código Agrario expedido por el Presidente Manuel Avila Camacho el 30 de Diciembre de 1942, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de Abril de 1943, continuo considerando al Jefe del Departamento Agrario, como autoridad agraria y al Departamento Agrario con todas sus oficinas que lo integraban incluyendo al Cuerpo Consultivo Agrario como un órgano agrario.

La Ley Federal de Reforma Agraria, reinicia el proceso revolucionario de revisión y perfeccionamiento de las instituciones agrarias fundamentales después de 28 años de vigencia del Código Agrario de 1942.

La Ley Federal de Reforma Agraria, ordenamiento reglamentario del Artículo 27 Constitucional, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 16 de Marzo de 1971.

En la Exposición y Motivos de la Ley Federal de Reforma Agraria, se señaló muy atinadamente que: "La Ley reúne la

³³ Lemús García, Raúl. op. cit., p. 800

mejor tradición jurídica del país e intenta ir adelante en la creación de modernas instituciones jurídicas. Su concepción general se finca en el fomento del desarrollo rural, apoyado en las aspiraciones de la democracia económica... La Ley Federal de Reforma Agraria es la denominación que se propone para el nuevo ordenamiento legal; tal sugerencia no carece de intención. No es Código porque no se limita a recoger disposiciones preexistentes; es federal por mandato del Artículo 27 Constitucional y se refiere a la reforma agraria, que es una institución política de la revolución mexicana... Al precisar y reunir las atribuciones del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización que le confieren diversas disposiciones legales, especialmente en la organización y planeación económica, ejidal y comunal, se facilitará e intensificará la incorporación de los ejidos y comunidades a programas de desarrollo iniciados y vigilados con la mayor responsabilidad por el propio Departamento..."³⁴

Es importante señalar que en la Ley Federal de Reforma Agraria se introducen cambios estructurales significativos y novedosos, los cuales son claros y precisos. Así tenemos que, en el Libro Primero cuenta con una mejor técnica jurídica, en el que se excluyen todas las disposiciones que se refieren a los órganos de la representación y autoridades internas de los núcleos agrarios, que pasan a integrar el Libro Segundo, en

³⁴ Secretario de la Reforma Agraria. "Ley Federal de Reforma Agraria", Biblioteca Campesina, México, 1975, p. 23

el que también se regula la propiedad ejidal y comunal. El Libro Tercero, relativo a la organización económica, es nuevo en más del 90% de su contenido y que consta de 8 capítulos, mismos que se refieren al régimen de explotación de las tierras ejidales y comunales; a la producción y créditos ejidales; al fondo común de los núcleos de población; al Fondo Nacional de Fomento Ejidal; al fomento de Industrias Rurales; a la Comercialización y Distribución de la producción de ejidos y comunidades; así como las garantías y preferencias que les otorgan a los núcleos de población. En el Libro Cuarto se regula la redistribución de la propiedad rural, lo más importante y novedoso lo encontramos en el Título Quinto que establece la rehabilitación agraria. El Libro Quinto, su objeto es la materia de procedimiento, se introducen diversos procedimientos en materia de nulidad; se regulan los relativos a suspensión y privación de derechos agrarios. En el Libro Sexto, además de reglamentarse el Registro Agrario Nacional se introducen nuevas disposiciones en materia de planeación agraria. El Libro Séptimo corresponde al Quinto del Código Agrario de 1942, con algunas modificaciones, asimismo trata de la responsabilidad penal en materia agraria.

En síntesis podemos decir que, la Ley Federal de Reforma Agraria, está constituida por siete Libros; 17 Títulos; 63 Capítulos; 480 artículos, más los transitorios, a los que se

agregan sendos cuerpos de disposiciones generales y transitorias. El Libro Primero trata de las autoridades agrarias y cuerpo consultivo agrario; En el Libro Segundo se regula el ejido; El Libro Tercero norma la vida económica de los ejidos y comunidades; la redistribución de la propiedad agraria es materia del Libro Cuarto; En el Libro Quinto se establecen y reglamentan los procedimientos agrarios; el Libro Sexto tiene por objeto el registro y la planeación agrarios; y por último, el Libro Séptimo trata de la responsabilidad en materia agrarias como son delitos, faltas y sanciones.

Avocándose al objeto de nuestro capítulo, podemos afirmar que la existencia de la Secretaría de la Reforma Agraria, se encuentra fundada en la Ley Federal de Reforma Agraria, por ser un ordenamiento reglamentario del Artículo 27 Constitucional, y concretamente de la Ley antes citada:

El Artículo 1º de la Ley Federal de Reforma Agraria señala que la presente Ley reglamenta las disposiciones agrarias del artículo 27 constitucional, situación que ya mencionamos en el párrafo anterior.

En la fracción III del artículo 2º. de la citada ley, señala que su aplicación está encomendada a la Secretaría de la Reforma Agraria, entre otras autoridades.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

Por su parte, el artículo 3º. de la Ley Federal de Reforma Agraria establece que "La Secretaría de la Reforma Agraria es la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de aplicar esta y las demás leyes agrarias, en cuanto las mismas no atribuyan expresamente competencia a otras autoridades. Su titular será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República".

E) LEY AGRARIA

Con motivo de las reformas del 6 de enero de 1992 se crearon los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria, los cuales absorbieron buena parte de las facultades que tenía la Secretaría de la Reforma Agraria y si a esto agregamos que con ello se puso fin al reparto agrario, de esta manera las facultades y atribuciones que le quedan a la Secretaría objeto de nuestro estudio, se encuentran plasmadas en la Ley Agraria publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de febrero de 1992, cuyo análisis desarrollaremos en el capítulo IV de nuestro trabajo. De lo anterior consideramos que la base jurídica de la existencia de la Secretaría de la Reforma Agraria también lo es la Ley Agraria.

A manera de resumen podemos decir que la Secretaría de la Reforma Agraria tiene su fundamento legal en nuestro sistema jurídico; en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; en la Ley Federal de Reforma Agraria, de conformidad con lo establecido en el Artículo Tercero Transitorio del Decreto de reformas y adiciones al Artículo 27 Constitucional de fecha 6 de Enero de 1992; Ley Agraria, Reglamento interior de la Dependencia es citada, así como un abundante arsenal de decretos y acuerdos.

CAPITULO III

"ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA"

- A) SECTOR CENTRALIZADO**
- B) ENTIDADES PARAESTATALES**
- C) REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA. BASE LEGAL**

"ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA"

La Secretaría de la Reforma Agraria, como señalamos anteriormente, tiene su antecedente antes de iniciarse el movimiento armado de 1910, en la Dirección Agraria que por Decreto del 1° de Julio de 1910 quedó adscrita a la Secretaría de Agricultura y Fomento, pero de hecho su evolución institucional y desarrollo organizacional principia a partir de la creación de la Comisión Nacional Agraria, continúa con el Departamento Agrario, posteriormente con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y finalmente alcanza el rango de Secretaría de la Reforma Agraria.

Por otro lado, el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos menciona que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

La Ley a la que hace referencia es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que en el artículo 1° indica que la presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y

paraestatal; asimismo señala dicha ley que, integran la administración pública centralizada, la Presidencia de la República, Las Secretarías de Estado, Los Departamentos Administrativos; y la Procuraduría General de la República. Por su parte el artículo 26 de la misma Ley señala, que para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con 18 dependencias, entre las cuales figura la Secretaría de la Reforma Agraria, por lo que no hay duda que la Secretaría que ocupa nuestra atención forma parte de la Administración Pública Centralizada.

Concretándose al presente capítulo, como su título lo señala, de la Estructura Orgánica de la Secretaría de la Reforma Agraria, razón por la cual a continuación vamos a desarrollar los siguientes incisos.

A) SECTOR CENTRALIZADO

El instrumento jurídico a través del cual se distribuye la competencia entre cada uno de los órganos internos que forman las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, es el Reglamento Interior, por lo que en el presente caso vamos a referirnos al Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Es importante señalar que este inciso lo habíamos desarrollado basándonos en el Reglamento Interior de Fecha 7 de abril de 1989 y casi a punto de concluir nuestro trabajo aparece el nuevo Reglamento Interior en el Diario Oficial de la Federación de 11 de Julio de 1995, substituyendo al de 7 de abril de 1989, motivo por el cual nos vimos en la necesidad de actualizar el inciso de referencia.

De esta manera el nuevo Reglamento Interior de 11 de Julio de 1995 estructura la organización actual de la Secretaría de la Reforma Agraria, en los siguientes términos:

ARTICULO 2º.- Para el despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría de la Reforma Agraria contará con las siguientes unidades administrativas:

Secretaría del Ramo

Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural

Subsecretaría de Política Sectorial

Oficialía Mayor

Cuerpo Consultivo Agrario

Dirección General de Asuntos Jurídicos

Dirección General de Ordenamientos y Regularización

Dirección General de Procedimientos para la Conclusión
del Rezago Agrario

Dirección General de Coordinación

Dirección General de Información Agraria

Dirección General de Programación, Organización y
Presupuesto

Dirección General de Recursos Humanos

Unidad de Concertación Agraria

Unidad de Comunicación Social

Coordinaciones Agrarias

Órganos Administrativos Desconcentrados

Instituto Nacional de Desarrollo Agrario

Registro Agrario Nacional

De lo anterior observamos que la estructura de la Secretaría de la Reforma Agraria continúa con dos Subsecretarías, aunque con otra denominación; prevalecen la Oficialía Mayor, el Cuerpo Consultivo Agrario; en orden jerárquico descendiente existen las diversas direcciones

generales, de doce se reducen a siete, a las cuales le son encomendadas distintas actividades a efecto que, de la coordinación entre todas ellas, se logre conducir las en forma programada en base a las políticas y prioridades que para la consecución de los objetivos de la Secretaría establezca el Presidente de la República; continúa con tres unidades; aparecen las Coordinaciones Agrarias y como órganos desconcentrados se encuentran: el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario y el Registro Agrario Nacional, quien deja de ser una Dirección General.

Como podemos ver, el nuevo Reglamento Interior resulta muy novedoso por la estructura organizacional con que cuenta, cuyas facultades y/o atribuciones de las Unidades Administrativas se derivan de las reformas del Artículo 27 Constitucional del 6 de Enero de 1992, así como de la Ley Agraria de 26 de Febrero del mismo año. A continuación vamos a referirnos a cada una de las Unidades Administrativas.

SECRETARIA DEL RAMO

El responsable de la Secretaría de la Reforma Agraria, es el denominado Secretario y es su titular, sobre el descansa el peso de la misma por ser quien detenta el mando unitario, para

ello se apoya en las demás unidades administrativas y tiene la responsabilidad política, administrativa y técnica de la dependencia a su cargo. Sus facultades se dividen en delegables e indelegables. Las primeras son aquellas que por motivo de división de trabajo y para la mejor distribución y desarrollo del mismo se confieren a diversos servidores públicos subalternos (Artículo 4º, Reglamento Interior).

Antes de continuar consideramos prudente aclarar que siempre que hablamos en este trabajo de Reglamento Interior, nos estamos refiriendo al Reglamento Interior vigente de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Consideramos que entre algunas de las facultades no delegables más importantes del Secretario son las siguientes:

- Establecer, conducir y coordinar la política de la Secretaría y del Sector Agrario, en los términos de la legislación de la materia y de conformidad con los objetivos, propósitos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo y de los que expresamente determine el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

- Someter al acuerdo del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los asuntos encomendados a la Secretaría y al

Sector coordinado por ella, que conforme a la Ley deban ser materia de su aprobación y desempeñar las comisiones y funciones específicas que le confiera.

- Proponer al Titular del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes, decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría y del Sector Agrario.

- Dar cuenta al H. Congreso de la Unión del estado que guarda el Sector Agrario, e informar siempre que sea requerido para ello, a cualesquiera de las Cámaras que lo integran, cuando se discuta una iniciativa de ley o se estudie un asunto relacionado con su ámbito de competencia.

- Refrendar para su validez y observancia, los reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes expedidos por el Presidente de la República, relacionados con los asuntos de su competencia.

- Representar al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los juicios de amparo, en los términos del artículo 19 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 14 de la Ley Orgánica de la Administración

Pública Federal, así como en las controversias y conflictos constitucionales, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria y de las fracciones I y II del artículo 105 de la propia Constitución Política.

- Someter a la consideración del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Programa Sectorial, y verificar su congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, así como aprobar las aportaciones del Sector a los programas regionales y especiales que determine el Titular del Ejecutivo Federal.

- Adscribir orgánicamente las unidades administrativas a las que se refiere el artículo 2º de este Reglamento, expidiendo para tal efecto el acuerdo respectivo y ordenando su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

- Ordenar la creación y presidir, en su caso, las comisiones internas, transitorias o permanentes que se requieran para el mejor despacho de los asuntos a su cargo, así como designar a los miembros que deban integrarlas.

- Crear, modificar o suprimir las coordinaciones agrarias regionales o estatales, oficinas de servicios o cualquier

otra unidad de la Secretaría, en la circunscripción territorial que juzgue conveniente, mediante acuerdos que serán publicados en el Diario Oficial de la Federación y dictar las políticas de readscripción del personal, conforme a las necesidades del servicio, de acuerdo a la legislación aplicable.

- Acordar los nombramientos de los servidores públicos superiores de la Secretaría y ordenar al Oficial Mayor su expedición, así como resolver las propuestas que se le hagan para la designación de plazas, de acuerdo al presupuesto autorizado.

- Proponer al Presidente de la República el nombramiento y remoción del Subprocurador y Secretario General de la Procuraduría Agraria y del Director en Jefe del Registro Agrario Nacional.

- Dirigir y coordinar la operación de los órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría, así como establecer sus políticas de desarrollo.

- Publicar las resoluciones que resulten de los trabajos de deslinde que resuelvan sobre la existencia de terrenos nacionales, y expedir títulos relativos a la enajenación de los mismos.

- Expedir, a nombre del Ejecutivo Federal, títulos de propiedad a colonos.

- Expedir los lineamientos para la operación del Comité Técnico de Valuación de la Secretaría de la Reforma Agraria, a que se refiere el artículo 161 de la Ley Agraria.

- Suscribir los acuerdos relativos a la conclusión de los expedientes del rezago agrario que le correspondan (Artículo 5º, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VIII, IX, X, XI, XIII, XV, XVI, XIX, XX, XXII y XIII del Reglamento Interior).

SUBSECRETARIOS

De acuerdo al Artículo 6º del Reglamento Interior, al frente de las Subsecretarías de Ordenamiento de la Propiedad Rural y de Política Sectorial habrá un Subsecretario. Algunas de sus facultades más importantes son las siguientes:

- Planear, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas que se le adscriban, de acuerdo a los lineamientos que fije el Secretario.

- Participar en el ámbito de su competencia en la formulación, ejecución, evaluación y control de los programas sectoriales, regionales y, en su caso, especiales.

- Acordar con el Secretario el despacho de los asuntos encomendados a las unidades administrativas adscritas a su responsabilidad, e informarle oportunamente sobre los mismos.

- Establecer de acuerdo a su competencia, los lineamientos, criterios, sistemas y procedimientos que deben regir en las unidades administrativas adscritas y apoyar técnicamente la desconcentración y delegación de facultades a dichas unidades.

- Desempeñar las comisiones que le encomiende el Secretario y realizar los actos y funciones que le correspondan por suplencia, e informar al Secretario sobre su desarrollo.

- Formular los anteproyectos del Programa del Presupuesto Anual que le corresponda y, una vez aprobados, vigilar su correcta y oportuna aplicación por parte de las unidades administrativas de su adscripción.

- Suscribir los convenios o bases de elaboración y los anexos de ejecución en materia de su competencia, con dependencias de la administración pública federal, estatal o municipal, así como los convenios de concertación con los sectores social y privado. En todo caso, cuando se afecte el presupuesto de la Secretaría, se requerirá la validación presupuestal correspondiente (fracciones I, II, III, IV, VI, VII y IX).

OFICIAL MAYOR

Las facultades del Oficial Mayor se encuentran consignadas en el artículo 7º del Reglamento Interior y consideramos por su importancia las siguientes:

- Establecer, con la aprobación del Secretario, los lineamientos, criterios, sistemas y procedimientos para la administración del personal y de los recursos financieros y materiales de la Secretaría y de sus órganos administrativos desconcentrados, y coordinar los de las entidades paraestatales sectorizadas, de acuerdo a sus objetivos y programas.

- Desempeñar las comisiones que le encomiende el Secretario y realizar los actos y funciones que le corresponda por suplencia, e informar al Secretario sobre su desarrollo.

- Atender las relaciones laborales de la Secretaría conforme a la normatividad de la materia y los lineamientos que al efecto establezca el Titular de la misma.

- Integrar y someter a la consideración del Secretario el anteproyecto del programa presupuesto anual de la Secretaría, el de los órganos administrativos desconcentrados y el de las entidades parastatales del sector y gestionar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito público su autorización y las modificaciones, en su caso.

- Evaluar el programa administrativo de la Secretaría, de los órganos administrativos desconcentrados y entidades parastatales sectorizadas, en los términos de operación, equipamiento, normas administrativas y racionalización del presupuesto.

- Proponer al Secretario la creación de las coordinaciones agrarias, regionales o estatales, según sea el caso, así como las demás unidades administrativas necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones; de igual manera

podrá proponer la modificación y el nombramiento o remoción de los titulares de las mismas.

- Coordinar la actividad de las unidades administrativas centrales y territoriales, así como establecer los procedimientos para el mejor aprovechamiento de los recursos (fracciones I, II, IV, VIII, X, XIII y XVII).

CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

El Artículo 9º, del reglamento Interior señala que el Cuerpo Consultivo Agrario tiene las atribuciones que en forma expresa le confieren los artículos Tercero Transitorio del Decreto que reforma el Artículo 27 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992 y Tercero Transitorio de la Ley Agraria.

En la fracción XI-B del Artículo 27 Constitucional encontramos el basamento jurídico del Cuerpo Consultivo Agrario, donde se precisaba la integración del mismo con cinco miembros, designados por el Presidente de la República.

Toda vez que hasta el momento no se ha expedido nuevo Reglamento Interno del Cuerpo Consultivo Agrario, vamos a

basarnos en el anterior para explicar su funcionamiento en las siguientes líneas.

El Cuerpo Consultivo Agrario funciona de las siguiente forma:

a) En pleno, compuesto por los cinco consejeros titulares, y el Secretario de la Reforma Agraria que lo presidirá o su suplente, el Subsecretario de Asuntos Agrarios, o bien el de Organización y Desarrollo Agrario (artículo 14 de la Ley Federal de reforma Agraria; artículo 8º del Reglamento C.C.A. y artículos 2º y 5º.- V, del Reglamento Interior de la propia Secretaría);

b) Regionales, con competencia en dos o más entidades federativas, que podrán funcionar en forma unitaria o colegiada (artículo 8º R.C.C.A.);

c) Estatales, con competencia territorial en una entidad federativa, o en parte de ella, que podrán funcionar en forma unitaria o colegiada (artículo 8º R.C.C.A.).

El Cuerpo Consultivo-Pleno, Regional y Estatal celebrarán sesiones ordinarias.semanal, y las extraordinarias que se requieran (artículo 8º, R.C.C.A.).

Para las sesiones del pleno se requiere de un quórum de tres Consejeros Titulares, en los que deberá estar el representante de los campesinos (artículo 12°, R.C.C.A.)¹

Por lo que respecta a las atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario, el artículo 16 de la Ley Federal de Reforma Agraria las enuncia de la siguiente manera:

I. Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República o por el Secretario de la Reforma Agraria, cuando su trámite haya concluido;

II. Revisar y autorizar los planos proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe;

III. Opinar sobre los conflictos que se susciten con motivo y ejecución de las resoluciones presidenciales a que se refiere la fracción I, cuando haya inconformidad de los núcleos agrarios, procurando un acuerdo previo entre las partes;

IV.- Emitir opinión, cuando el Secretario de la Reforma Agraria lo solicite, acerca de la iniciativa de Ley o los proyectos de reglamentos que en materia agraria formule el

¹ Medina Cervantes, José Ramón., Op. Cit., pp. 223-224

Ejecutivo Federal, así como sobre todos los problemas que expresamente le sean planteados por aquél;

V. Resolver en los casos de inconformidad respecto a privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones; y

VI. Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos les señalen".²

DIRECCIONES GENERALES

Por lo que concierne al artículo 9° del Reglamento Interior señala que al frente de cada Dirección General habrá un titular, quien será responsable ante las autoridades superiores de su correcto funcionamiento. Se auxiliarán por los directores adjuntos, directores y subdirectores de Área, Jefes de departamento y demás servidores públicos.

Por su parte el artículo 10° del Reglamento Interior señala las facultades de los Directores Generales, entre las cuales consideramos que las más importantes son:

² Ley Federal de Reforma Agraria, Porrúa, S. A., 2da. edición, México, pp. 16-17

- Dirigir, organizar y evaluar el funcionamiento y el desempeño de las atribuciones correspondientes a la Dirección General a su cargo.

- Acordar con su superior inmediato, la atención de los asuntos relevantes que corresponden a la Dirección General a su cargo.

- Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones.

- Coordinarse con los titulares de las unidades administrativas que sean necesarias para el mejor despacho de los asuntos de su competencia (fracciones I, II, III y V).

DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS

El artículo 11 del Reglamento Interior hace referencia a las atribuciones de esta dirección, entre las cuales mencionamos algunas de éstas:

- Atender, dirigir y supervisar los asuntos jurídicos de la Secretaría que no se encuentren conferidos a otra unidad administrativa y participar en los del sector cuando así le sea requerido.

- Asesorar jurídicamente a los servidores públicos y a las unidades administrativas de la Secretaría en las consultas que le sean formuladas.

- Opinar sobre las propuestas que se realicen para el perfeccionamiento del marco jurídico en materia agraria y auxiliar a las demás unidades administrativas en la formulación de los instrumentos normativos correspondientes a sus respectivas áreas.

- Coordinar la formulación y revisión de los proyectos de iniciativas, reglamentos, decretos, acuerdos, y demás disposiciones legales que deba refrendar el Titular del Ramo, verificando que los mismos sean congruentes con el marco jurídico vigente.

- Elaborar los informes previos y justificados que en materia de amparo, por razón de competencia, deban rendir el Secretario y el Presidente de la República, así como los demás servidores públicos que le sean señalados como autoridades responsables. También intervendrá en los juicios, en que, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley de Amparo, el Titular de la Secretaría tenga la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

- Representar a la Secretaría y a los Servidores públicos en ejercicio de sus funciones, en los juicios contenciosos en que sean parte; intervenir en las reclamaciones de carácter jurídico que puedan afectar sus derechos, así como formular ante el Ministerio Público querrelas y denuncias y, previo acuerdo del Secretario, los desistimientos que procedan.

- Coordinar criterios en la resolución de recursos administrativos de su competencia y aquellos que correspondan a otras unidades administrativas de la Secretaría y a sus órganos desconcentrados.

- Opinar sobre la autenticidad en que se funden las acciones en trámite relativas a restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales y proveer lo necesario para los estudios y dictámenes paleográficos que soliciten las autoridades competentes.

- Opinar en los juicios de amparo sobre el alcance y cumplimiento de las ejecutorias pronunciadas por el Poder Judicial Federal, e informar del cumplimiento que las autoridades responsables den a las mismas.

- Establecer sistemas y procedimientos para el mejor desempeño de las unidades jurídicas de las coordinaciones

agrarias y evaluar su desempeño (fracciones I, II, III, IV, VI, IX, XII, XIX, XXI y XXII).

DIRECCION GENERAL DE ORDENAMIENTO Y REGULARIZACION

Cabe señalar que con las reformas del 6 de enero de 1992, se derogó la Ley Federal de Reforma Agraria; asimismo se puso fin al reparto agrario entre otras y, como consecuencia de ello se dictó la nueva Ley Agraria, donde se consignaron algunas de las facultades de la Secretaría de la Reforma Agraria, pues como sabemos buena parte de ellas las absorbieron los Tribunales Agrarios. Así tenemos que el Reglamento Interior de dicha dependencia en su artículo 12 trata sobre las atribuciones de la Dirección que ocupa nuestra atención, entre las cuales podemos citar por su importancia las siguientes:

- Localizar los terrenos baldíos y verificar de oficio o a petición de parte, las posesiones que existieren en éstos o en terrenos nacionales.

- Desarrollar el procedimiento de deslinde de los terrenos baldíos y, en su caso, elaborar el proyecto de resolución que los declare nacionales, y ordenar la

publicación correspondiente en el Diario Oficial de la Federación.

- Llevar el registro y emitir la normatividad y procedimientos para regular los terrenos nacionales que por ley o disposición de autoridad competente, vuelvan al dominio de la Nación.

- Llevar a cabo los procedimientos de expropiación de terrenos ejidales y comunales, conforme a la normatividad respectiva.

- Establecer y ejecutar las acciones en materia de colonias agrícolas y ganaderas que se deriven del Reglamento correspondiente.

- Dictaminar la rescisión de los contratos de compraventa de los lotes de colonias agrícolas y ganadera, en su caso, declarar la nulidad y cancelación de los títulos de propiedad que se hayan expedido.

- Revisar los contratos y concesiones realizados con individuos o compañías particulares a que se refiere la fracción XVIII del artículo 27 Constitucional, aplicando el

procedimiento correspondiente para la nulidad de dichos contratos y concesiones.

- Elaborar los títulos y traslados de dominio de lotes de colonos, a fin de someterlos al acuerdo del Secretario para la expedición de los documentos respectivos.

- Emitir los lineamientos y promover el cambio de régimen de propiedad de las colonias en los términos del Artículo Octavo Transitorio de la Ley Agraria.

- Verificar que las sociedades mercantiles y civiles, propietarias de tierras agrícolas, ganaderas y forestales, estén dentro de los límites de extensión de tierras permitidos por el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Establecer el procedimiento de enajenación de excedentes de tierras de las sociedades mercantiles y civiles referidas en el inciso anterior, de acuerdo con el artículo 132 de la Ley Agraria.

- Investigar de oficio o a petición de parte, el acaparamiento de tierras ejidales o comunales y, en su caso, instaurar el procedimiento previsto en el artículo 47 de la Ley Agraria.

- Promover, en coordinación con las entidades federativas, las acciones para la regularización de la tenencia de la propiedad privada.

- Promover la regularización de los predios, adquiridos por cualquier título, propiedad de los núcleos agrarios.

- Solicitar al Registro Agrario Nacional la ejecución de los trabajos técnicos topográficos y cartográficos que se requieran para la integración de los expedientes relativos a los asuntos materia de su competencia; el que los realizará por sí o a través de terceros, de conformidad con la normatividad, y legislación aplicable (fracciones I, II, III, VII, XI, XII, XV, XVII, XIX, XX, XXIII, XXIV y XXV).

DIRECCION GENERAL DE PROCEDIMIENTOS PARA LA CONCLUSION DEL REZAGO AGRARIO

Esta dirección tiene la tarea de integrar todos los expedientes que fueron instaurados durante la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria, de conformidad en el artículo Tercero Transitorio del Decreto que reformó el Artículo 27 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 6 de Enero de 1992, y de la Ley Agraria.

El artículo 13 del Reglamento Interior señala las atribuciones de la dirección en comentario, entre las cuales citamos las siguientes:

- Revisar que los expedientes referentes a dotación, ampliación, restitución de tierras, bosques y aguas, nuevos centros de población ejidal y reconocimiento y titulación de bienes comunales estén debidamente integrados y turnarlos para dictámen al Cuerpo Consultivo Agrario.

- Continuar los procedimientos relativos a la nulidad de los acuerdos y cancelación de los Certificados de Inafectabilidad.

- Sustanciar los expedientes en trámite de restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales y de conflictos por límites de bienes comunales y emitir la opinión correspondiente.

- Revisar la integración de los expedientes de división, fusión y permuta de terrenos ejidales y remitirlos para su dictámen al Cuerpo Consultivo Agrario.

- Conocer los asuntos relacionados con la accesión de aguas, y coordinar la atención de los mismos con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

- Continuar los procedimientos de nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables por actos de simulación, y remitirlos para su dictámen al Cuerpo Consultivo Agrario.

- Solicitar al Registro Agrario Nacional la ejecución de los trabajos técnicos, topográficos y cartográficos que se requieran para la integración de los expedientes relativos a los asuntos materia de su competencia; el que los realizará por sí o a través de terceros, de conformidad con la normatividad y legislación aplicable.

- Llevar a cabo, en términos de la legislación aplicable, todas las acciones que estuvieren pendientes de ejecutar, relacionadas con el cumplimiento de las resoluciones presidenciales emitidas en los expedientes de dotación, ampliación, creación de nuevos centros de población, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, y de conflictos por límites de bienes comunales.

DIRECCION GENERAL DE COORDINACION

De acuerdo con las facultades que tiene encomendadas la Secretaría de la Reforma Agraria, consignadas en la Ley

Agraria, y como es natural con la expedición del nuevo Reglamento Interno de la Secretaría, aparecen otras direcciones generales substituyendo a las anteriores, como es el caso de la Dirección General de Coordinación, misma que en su artículo 14 nos indica sus atribuciones, entre las cuales nos permitimos señalar algunas de éstas.

- Promover los mecanismos e instrumentos para la ejecución de la política agraria, así como evaluar su impacto en los ámbitos social y económico.

- Diseñar, elaborar y actualizar, en su caso, la normatividad para la operación de los programas que deriven de la política agraria.

- Establecer los mecanismos y procedimientos jurídicos y administrativos de coordinación para la acción concertada de los programas del Sector Agrario.

- Establecer los mecanismos y procedimientos jurídicos y administrativos de coordinación para la acción concertada de los programas del Sector Agrario.

- Promover y fomentar la participación de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, y de los sectores social y

privado en la planeación y ejecución de los programas de desarrollo agrario.

- Proponer acciones de coordinación intersectorial orientadas a canalizar programas y recursos en beneficio de los sujetos agrarios.

- Proponer el programa anual de trabajo de la Secretaría y del Sector Agrario para la elaboración de proyectos de iniciativas de leyes y disposiciones reglamentarias que incidan en la materia, así como coordinar los trabajos de las instancias que al efecto se constituyan (fracciones I, II, III, IV, X y XI).

DIRECCION GENERAL DE INFORMACION AGRARIA

Esta dirección se mantiene al día con los avances tecnológicos, en el caso específico con la informática en materia agraria. El artículo 15 del Reglamento Interior nos menciona las atribuciones de la dirección que nos ocupa, dentro de las cuales citamos algunas de éstas a continuación:

- Diseñar, operar y mantener actualizado el Sistema de Información del Sector Agrario, en coordinación con el

Registro Agrario Nacional, y validar la información agraria generada por dicho sistema.

- Integrar el banco de datos de la Secretaría y proporcionar la información disponible y el análisis y evaluación de la misma que requieran las unidades administrativas de la dependencia para la planeación y elaboración de los programas y actividades del sector agrario.

- Divulgar los resultados de los estudios de interés que se generen con base en la información del Sistema, en coordinación con la Unidad de Comunicación Social.

- Emitir lineamientos para el uso y aprovechamiento de los bienes, servicios, programas informáticos y respaldo de información de los centros de cómputo y de las áreas involucradas en la función informática, y supervisar el cumplimiento correspondiente.

- Dictar las normas para el diseño y desarrollo de los sistemas de información y procesamiento electrónico de datos de la Secretaría y promover su aplicación en el Sector Agrario.

- Divulgar los resultados de los estudios de interés que se generen con base en la información del Sistema, en coordinación con la Unidad de Comunicación Social.

- Emitir lineamientos para el uso y aprovechamiento de los bienes, servicios, programas informáticos y respaldo de información de los centros de cómputo y de las áreas involucradas en la función informática, y supervisar el cumplimiento correspondiente.

- Dictar las normas para el diseño y desarrollo de los sistemas de información y procesamiento electrónico de datos de la Secretaría y promover su aplicación en el Sector Agrario.

- Establecer los mecanismos de coordinación entre la Secretaría, sus órganos administrativos desconcentrados y las entidades paraestatales sectorizadas, para la integración uniforme de la información agraria y la homologación de los procesos informáticos.

- Proporcionar los servicios de informática y teleproceso a las unidades administrativas de la Secretaría y convenir el aprovechamiento de los mismos con el sector agrario.

- Coordinar las actividades del Comité Institucional de Informática de la Secretaría y del Sector Agrario, (fracciones I, II, III, V, VI, VIII, XII y XIII).

DIRECCION GENERAL DE PROGRAMACION, ORGANIZACION Y PRESUPUESTO

Respecto a esta dirección podemos decir que substituye a la anterior dirección general de programación y evaluación; pero hay que señalar que las atribuciones con que cuenta son acordes con las actuales facultades de la Secretaría de la Reforma Agraria. De esta manera tenemos que el artículo 16 del Reglamento Interior trata las atribuciones de la Dirección General de Programación, organización y Presupuesto, entre las cuales por su importancia citamos las siguientes:

- Establecer la normatividad y procedimientos para la administración de los recursos financieros, ejerciendo el control respectivo de conformidad con los objetivos, lineamientos y estrategias definidos en los programas de corto y mediano plazo.

- Integrar los programas operativo anual y sectorial de presupuesto de la Secretaría y sus órganos administrativos

desconcentrados, así como coordinar los de las entidades paraestatales sectorizadas.

- Coordinar la elaboración e integración del informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Informe Presidencial, Informe de labores e Informe Trimestral del Avance Programático Presupuestal del Sector.

- Llevar la contabilidad general conforme a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Federal y a las normas que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigilando los procedimientos que en la materia apliquen las coordinaciones agrarias.

- Diseñar y llevar a cabo los programas de organización, funcionamiento, modernización, simplificación, desconcentración y descentralización de la Secretaría.

- Dictaminar las estructuras orgánicas de las unidades administrativas de la Secretaría y sus modificaciones, así como dictar y aplicar las políticas y lineamientos de productividad.

Normar y establecer las políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, de administración de servicios generales y recursos materiales de las unidades administrativas de la Secretaría, en los términos establecidos por las disposiciones legales aplicables.

- Normar, coordinar, controlar y supervisar los servicios de administración y distribución de documentos oficiales, así como el sistema de archivo de la Secretaría (fracciones I, II, V, VII, IX, X, XI y XV).

DIRECCION GENERAL DE RECURSOS HUMANOS

Las atribuciones de esta dirección son entre otras:

- Formular y ejecutar los programas específicos en materia de administración de personal de la Secretaría y sus órganos administrativos desconcentrados, con base en las políticas que en la materia dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Participar en la formulación, integración y, en su caso, modificación del programa presupuestal de servicios

personales de las unidades administrativas de la Secretaría, e intervenir en los trámites para su ejercicio y supervisar su aplicación.

- Emitir la normatividad y lineamientos para las remuneraciones al personal de la Secretaría, así como para la aplicación de medidas disciplinarias y sanciones administrativas previstas en la legislación aplicable y en las Condiciones Generales de Trabajo.

. Coordinar, observar y vigilar el cumplimiento de las Condiciones Generales de Trabajo que rigen las relaciones laborales de los trabajadores de esta Secretaría, así como establecer los criterios de interpretación y aplicación que se requieran para ello.

- Aplicar lo dictámenes emitidos sobre la estructura laboral de las unidades administrativas de la Secretaría (Artículo 17, fracciones I, II, IV, VI, y IX del Reglamento Interior).

UNIDAD DE CONCERTACION AGRARIA

Entre las atribuciones de esta dirección sobresalen las siguientes:

Integrar y operar el sistema de atención y seguimiento de la audiencia a los sujetos agrarios, y orientar a los núcleos agrarios y organizaciones campesinas que lo soliciten, en la solución de sus problemas y planteamientos.

- Establecer, integrar y mantener actualizado el catálogo nacional de organizaciones campesinas.

- Acordar, con la participación de las unidades administrativas competentes, las alternativas de solución a los planteamientos de las organizaciones campesinas y, en su caso, establecer los compromisos que resulten de la concertación campesina en términos de la legislación vigente.

- Dar seguimiento al contenido de los compromisos establecidos con las organizaciones campesinas para su puntual cumplimiento (artículo 18 del Reglamento Interior, Fracciones I, II, IV y V).

UNIDAD DE CONTRALORIA INTERNA

Cabe señalar que en el Reglamento Interior de 27 de agosto de 1985 contemplaba un contralor interno de la Secretaría y entre algunas de sus funciones le competía organizar, instrumentar y coordinar el sistema integrado de control de dicha Secretaría para que se cumplieran los objetivos en forma eficiente y eficazmente por las áreas de la dependencia, de acuerdo con las políticas de su titular (artículo 8º, Fracción I). Sin embargo en el reglamento Interior de 7 de abril de 1989 derogado ya no apareció el contralor interno en la estructura de la dependencia, pero por lo que respecta al Reglamento Interior vigente en su artículo 19 de encuentra la Unidad de Contraloría Interna como una novedad en la estructura de la Institución, adscrita al Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, por lo que tiene una importancia vital, algunas de sus atribuciones son las siguientes:

- Vigilar que las unidades administrativas de la Secretaría y sus órganos administrativos desconcentrados, cumplan las normas de control, evaluación y fiscalización aplicables, de acuerdo a la normatividad correspondientes.

- Planear, programar y ejecutar el Programa Anual de Control y Auditoría de la Secretaría, conforme a las bases generales emitidas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y practicar aquellas auditorías y revisiones que e forma específica le ordene el Secretario, así como las requeridas por otras autoridades competentes.

- Verificar que, en el desarrollo de las atribuciones conferidas a las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría, se observen las leyes, códigos, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones de la materia.

- Participar en el ámbito de su competencia, en los diferentes comités y comisiones de la dependencia, órganos administrativos desconcentrados y entidades paraestatales del Sector Agrario, conforme a las normas y disposiciones aplicables.

- Emitir las resoluciones que se deriven de las quejas y denuncias recibidas, así como de las responsabilidades determinadas con motivo de las auditorías, revisiones e investigaciones efectuadas, e imponer las sanciones que correspondan, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás

disposiciones legales aplicables (fracciones I, II, III, V, y VIII).

UNIDAD DE COMUNICACION SOCIAL

Dicha unidad trata sus atribuciones en el artículo 20 del Reglamento Interior vigente, donde observamos que son en el mismo sentido que en el Reglamento Interior derogado, si acaso con algunas variantes en cuanto a redacción se refiere. Así tenemos que algunas de sus atribuciones son las siguientes:

- Ejecutar y dirigir la política de comunicación social y de relaciones públicas de la Secretaría, de conformidad con las disposiciones que al respecto emita la Secretaría de Gobernación.

- Normar, coordinar y orientar las actividades de difusión y comunicación de la Secretaría.

- Planear, dirigir, ejecutar y evaluar las campañas de difusión nacional que se acuerden para el sector agrario.

- Mantener informados a los servidores públicos de la Secretaría sobre los objetivos, programas y actividades

institucionales, así como de las opiniones que sobre éstos se generen.

- Las correspondientes a los Directores Generales comprendidas en el artículo 10 de este Reglamento (fracciones I, II, IV, V, VII y VIII).

COORDINACIONES AGRARIAS

Este tema lo trata el capítulo VII y VIII del Reglamento Interior vigente. El artículo 21 hace referencia que para el despacho de los asuntos de la competencia de la Secretaría de la Reforma Agraria, ésta contará con Coordinaciones Agrarias y órganos administrativos desconcentrados.

Por su parte el artículo 23 del referido reglamento alude a que las Coordinaciones Agrarias se establecerán en número y circunscripción territorial que acuerde el Secretario. Al frente de éstas estará un coordinador, quien para hacer efectiva su competencia se auxiliará por las Áreas administrativas y de servidores públicos que se requiera para el buen desempeño de sus funciones y que autorice el presupuesto.

Por lo que se refiere a las facultades de los titulares de las coordinaciones agrarias, el artículo 24 del Reglamento Interior alude a éstas, entre las cuales por importancia detallamos a continuación:

- Representar a la Secretaría en la circunscripción territorial que les sea asignada.

- Ejercer, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de las unidades administrativas de la Secretaría que expresamente se les deleguen, de conformidad con los lineamientos que determine el Secretario.

- Establecer las políticas, normas, criterios, sistemas y procedimientos de carácter técnico y administrativo, que deban regir en las áreas administrativas con que cuenten o se les adscriban, y apoyar técnicamente la desconcentración y delegación de facultades que requieran para el buen funcionamiento de las mismas (fracciones I, II, y V).

Por lo que hace a las atribuciones de las Coordinaciones Agrarias, el artículo 25 del Reglamento Interior las enuncia, por su importancia citamos algunas de ellas:

- Coordinar y ejecutar integralmente, en el ámbito de su competencia, los asuntos, programas, proyectos y acciones de la Secretaría, incluyendo las relativas en materia de rezago agrario.

- Establecer los mecanismos de coordinación con las instancias del sector, con el objeto de garantizar esquemas de atención global a la problemática agraria.

- Promover los mecanismos que permitan institucionalizar la coordinación entre las dependencias y entidades de los tres niveles de gobierno, a fin de garantizar la racionalidad de la aplicación de los recursos públicos, la atención a la problemática regional y fomentar el desarrollo de proyectos con objetivos de mediano y largo plazo.

- Promover la integración y funcionamiento de instancias colegiadas de participación pública, social y privada para fomentar el desarrollo agrario de acuerdo con los lineamientos que al efecto emita el Secretario (fracciones I, II, III y IV).

**ORGANOS ADMINISTRATIVOS DESCONCENTRADOS :
INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO AGRARIO**

El Instituto en comentario, en su carácter de órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria contará con autonomía técnica, administrativa y presupuestal, y tendrá por objeto fomentar la organización y capacitación de los núcleos agrarios, tendientes al acceso de mejores niveles de desarrollo (artículo 26 del Reglamento Interior).

El artículo 29 del Reglamento Interior trata sobre las atribuciones del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, entre las cuales citamos las siguientes.

- Fomentar la organización y capacitación campesina.
- Elaborar, proponer y desarrollar los programas de capacitación agraria.
- Coadyuvar en la formulación, instrumentación y desarrollo de programas y acciones para el fortalecimiento de la organización jurídica, económica y social de los núcleos agrarios.

- Elaborar y llevar a cabo programas de investigación en materia agraria.

- Establecer dentro del ámbito de su competencia, los mecanismos de coordinación que se requieran para el ejercicio de sus atribuciones y cumplimiento de sus programas, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y las entidades paraestatales cuyas funciones u objeto se encuentren relacionadas con el desarrollo de los núcleos agrarios, el fomento de sus actividades productivas y el mejoramiento de los niveles de vida de la población campesina.

- Coadyuvar en el fomento económico, social y organizativo de los núcleos agrarios y el de sus integrantes mediante la promoción y asesoría de agrosociaciones.

- Promover y asesorar a los núcleos agrarios y a los campesinos en la integración, desarrollo y consolidación de las parcelas con destino específico: escolar, unidad, agrícola industrial de la mujer campesina, unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud y de las unidades productivas de economías de pequeña y mediana escala; así como gestionar ante las dependencias e instituciones públicas apoyo tecnológicos para la optimización de los procesos productivos correspondientes (fracciones I, II, V, IX, X, XIV y XVIII).

De lo anterior consideramos que es relevante la organización y capacitación campesina en materia agraria; asimismo manifestamos que algunas de las atribuciones mencionadas estaban contenidas en el Reglamento Interior derogado y a cargo del desaparecido Instituto de Capacitación Agraria.

De acuerdo al artículo 27 del Reglamento Interior, para el ejercicio de las atribuciones del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario y despacho de los asuntos que le competen, contará con un director en jefe, y demás servidores públicos que requiera.

Por su parte el artículo 30 del Reglamento de referencia se encarga de señalar las facultades del Director en Jefe del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario. Consideramos como las más importantes las siguientes:

- Representar legalmente al Instituto Nacional de Desarrollo Agrario y suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus funciones.

- Informar periódicamente al Titular del Ramo del avance de los despachos de los asuntos de su competencia y someter a su aprobación los que considere de trascendencia.

- Someter a la aprobación del Secretario del programa de capacitación agraria y los lineamientos para la conformación del directorio nacional de agroasociaciones. De igual manera deberá someter a su consideración las modificaciones correspondientes (fracciones I, III y V).

REGISTRO AGRARIO NACIONAL

Otro de los organismos desconcentrados de la Secretaría de la Reforma Agraria es el Registro Agrario Nacional; es conveniente comentar que en el Reglamento Interior derogado realizaba sus funciones como una dirección general, hoy lo hace como órgano desconcentrado. Se regirá en cuanto a su organización y funcionamiento por las disposiciones legales reglamentarias específicas y por las atribuciones y facultades que le otorga la Ley Agraria, el Reglamento Interior y demás disposiciones jurídicas aplicables.

El Título Octavo de la Ley Agraria se refiere al Registro Agrario Nacional, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, el cual se avocará al control de la tenencia de la tierra y seguridad documental derivados de la aplicación de la Ley Agraria, en él se inscribirán los documentos y se harán constar las operaciones originales, así como los derechos que se hayan constituido sobre la propiedad ejidal y comunal. Dicho registro contará con una sección especial para las inscripciones relacionadas

con la propiedad de sociedades. Asimismo prestará la asistencia técnica necesaria y se coordinará con las autoridades de las entidades federativas y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; las inscripciones realizadas en el Registro Agrario Nacional y las constancias que expida, harán prueba plena en juicio; el registro en comentario será público, por lo que cualquier persona podrá obtener información sobre sus inscripciones y obtener a su costa las copias que solicite (artículos 148, 149, 150, 151).

Cabe señalar que el Registro Agrario Nacional, además de las inscripciones citadas, también realiza las siguientes:

I. Todas las resoluciones judiciales o administrativas que reconozcan, creen, 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 o delimitación de las tierras a que se refiere el artículo 56 de esta ley (dicho artículo se refiere al plano general del ejido elaborado por la autoridad competente, en relación a la delimitación y destino de las tierras ejidales).

V. Los planos y 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. También deberá llevar las inscripciones de todos los terrenos nacionales y los denunciados como baldíos. Asimismo deberá:

I. Llevar clasificaciones alfabéticas de nombre de individuos tenedores de acciones de Serie "T" y denominaciones de sociedades propietarias 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 46, así como las de los censos ejidales (el mencionado artículo señala que por resolución de la asamblea el núcleo de población ejidal y los ejidatarios podrán otorgar en garantía el usufructo de las tierras de uso común y de las tierras parceladas, y sólo podrán otorgar la referida garantía a favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que tengan relaciones de asociación o comerciales).

IV. Disponer el procesamiento y óptima disponibilidad de la información bajo resguardo.

V. Participar en la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y comunal en los términos que señala el artículo 56 de esta ley (dicho artículo trata sobre la delimitación y destino de las tierras ejidales, concretamente donde la asamblea como órgano supremo del ejido podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o regularizar la tenencia de los poseedores o de quienes carezcan de los certificados correspondientes), artículo 152, 153 y 155 respectivamente de la Ley Agraria en vigor.

A manera de conclusión de este inciso, y después de analizar la estructura organizacional de la Secretaría de la Reforma Agraria, tomando como base el Reglamento interior de la Secretaría antes citada de 7 de abril de 1989 ya derogado, en relación con el vigente de 11 de julio de 1995, de donde podemos apreciar que dicha estructura se redujo en algunos casos. Así tenemos que por lo que respecta a las Subsecretarías continúan siendo dos; el Oficial Mayor y el Cuerpo Consultivo Agrario siguen prevaleciendo; por lo que concierne a las Direcciones Generales de doce se reducen a siete; en cuanto a las unidades continúan siendo tres, por lo que no hay cambio; lo novedoso es la creación de las Coordinaciones Agrarias, consideramos que se debe fundamentalmente a que dejaron de funcionar las Delegaciones Agrarias como consecuencia de las reformas al Artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992; asimismo se puso fin al reparto agrario; por lo que se refiere a los órganos administrativos desconcentrados, antes solamente se encontraba el Instituto de Capacitación Agraria, hoy tenemos al Instituto Nacional de Desarrollo Agrario y al Registro Agrario Nacional, éste último en el pasado fungía como una Dirección General. Como podemos observar hay un adelgazamiento en la estructura organizacional de la Secretaría de la Reforma Agraria como consecuencia de las reformas del 6 de enero de 1992.

b) ENTIDADES PARAESTATALES

El Diccionario de la Real Academia la Lengua Española nos define el término "Entidad" (del latín, ens, entis, ente) ente o ser; valor o importancia de una cosa; colectividad considerada como unidad".³

La misma obra antes mencionada, al consignar las palabra "paraestatal", lo hace refiriéndola a los organismos y centros que por delegación del Estado cooperan a los fines de éste sin formar parte de la Administración Pública.⁴

Cabe señalar que en algunas legislaciones extranjeras la expresión paraestatal se ha considerado como un vocablo que carece de valor jurídico y que sólo se usa con un valor de nomenclatura (Ranelletti Ist. de Dir. Publ, 1931, T.I. pág. 201; Vitta, Dir. Amm, 1933, T.I, pág. 126; Zanobi, Dir. Amm, 1936, T.I, pág. 147). Al usarse esa expresión en la ley mexicana, se aparta del origen etimológico de la misma, pues de acuerdo con él se significa "algo que no se confunde con el Estado... camina lado a lado del Estado, paralelamente al Estado" (Cretela, Diccionario de Adm., Sao Paulo, p.64; M. María Díaz, D.D. Adm., Buenos Aires, T. I. pág. 81) y en el

³ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. 20a. edición. Espasa-Calpe, S.A. . 1969. p.869.

⁴ Ibidem p.804

caso las entidades que se comprenden en aquella designación no camina al lado del Estado, sino que son parte integrante del Estado. ⁵

El connotado Lic. Gabino Fraga concluye, que la expresión "paraestatal" no corresponde al contenido de la sección en que se emplea y que sólo debe tomársele como una expresión cómoda, aunque arbitraria y a veces inexacta, para denominar los organismos que aún formando parte de la administración estatal, no son considerados como los tradicionales elementos de la administración centralizada. ⁶

Actualmente se ha expedido la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue expedida en el Diario Oficial de la Federación de 14 de mayo de 1986, donde regula ya, en forma concreta, la organización, funcionamiento y control de las mismas.

Mientras que el artículo 2º de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales menciona, que son paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Por su parte el artículo 3º de esa última ley determina, que el ejecutivo de la Unión se

⁵ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1994, p. 100.

⁶ Ibidem.

auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal: I. Organismos Descentralizados; II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y III. Fideicomisos.

De lo anteriormente expuesto consideramos que no obstante que para algunos autores extranjeros el vocablo "paraestatal" carece de valor jurídico, para otros se aparta del origen etimológico de la misma; sin embargo se reconoce que dichas entidades paraestatales aunque no caminan al lado del estado ni paralelamente a éste, sino que son parte integrante del estado, es decir de la Administración Pública Federal, toda vez que la legislación mexicana les da un tratamiento muy sui generis.

Por otra parte y adentrándose al tema que nos ocupa podemos decir que la Secretaría de la Reforma Agraria "como cabeza del sector agrario coordina a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Nuevo Vallarta, S.A., los Fideicomisos para el Manejo del Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE), Cumbres de Llano Largo (en

liquidación, Bahía de Banderas, y Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México".⁷ Los organismos anteriores conforman las entidades paraestatales del sector agrario y a continuación vamos a referirnos a cada una de ellas.

Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Su antecedente se remonta al año de 1971, con el Programa Nacional de Regularización de Zonas Urbanas (PRONARZUE), coordinado por los titulares del entonces Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Entre algunos programas especiales de regularización de la tierra tenemos a los fideicomisos de Ciudad Nezahualcoyotl, Cumbres de Llano Largo, Bahía de Banderas, FIDEURBE en el Distrito Federal entre otros.⁸

Algo importante que debemos mencionar es la constitución del Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de Agosto de 1973, el cual se apoyaba en el procedimiento expropiatorio para la regularización de terrenos ejidales y comunales en donde se habían producido asentamientos irregulares y en consecuencia se buscaba llegar a una

7 Arambula Magaña, Sabino. Terminología Agraria jurídica. 1a. edición, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México, 1966. p. 89

8 Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal. (Vol. 18. Sector Reforma Agraria) tra. edc., México, pp. 47. 18

operación de compra-venta con los ocupantes de cada lote, e incorporarlos al régimen jurídico de la propiedad privada .⁹

Toda vez que el Comité carecía de personalidad jurídica, lo que implicó su transformación a Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), como organismo público descentralizado, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 1974. Al reestructurar su consejo de administración por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de abril de 1979, CORETT va precisando sus funciones, al efecto establece la coordinación con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP); (Sic. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología), y el Instituto del Desarrollo Urbano y Ecología), y el Instituto del Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular (INDECO), para determinar las superficies a regularizar de terrenos ejidales y comunales. Asimismo toma en cuenta las opiniones de las autoridades estatales o municipales donde se lleve a cabo la regularización.¹⁰

"Los objetivos que justifican la presencia de la Comisión, son: regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares, en predios ejidales

⁹ Diario oficial de la Federación de 20 de agosto de 1973.
¹⁰ Medina Cervantes, José Ramón. Op. Cit., p. 485

o comunales; promover ante las autoridades correspondientes la incorporación de las Areas regularizadas al fondo legal de las ciudades, cuando sea procedente; y suscribir -cuando proceda- las escrituras públicas o títulos de propiedad con los que reconozca la propiedad de los particulares, como resultado de la regularización efectuada".¹¹

Fideicomiso para el manejo del Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE), se gesta con el Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las Inversiones de los Fondos Comunes Ejidales publicado en el Diario oficial de la Federación, el 23 de abril de 1959); para su operación se constituye el contrato de Fideicomiso denominado Fondo Nacional de Fomento Ejidal (suscrito el 25 de octubre de 1960). Con la adición del artículo 167 bis a la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de Mayo de 1972, se crean las bases del organismo público descentralizado Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FONAFE).

A partir de esa fecha existían dos organismos, por un lado el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE) y por otro el organismo público denominado Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FONAFE). Posteriormente mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29

¹¹ Medina Cervantes, José Ramón, *Op. Cit.* pp. 485-486

de junio de 1976, se deroga el artículo 167 bis de la Ley Federal de Reforma Agraria, y por ende la fundamentación del FONAFE, organismo público, con la fecha anterior inicia su liquidación y la culmina el 29 de enero de 1979, por lo que a partir de esa fecha solamente subsiste el FIFONAFE, mismo que se remonta a 1959. ¹²

El Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE), coadyuva en forma decisiva en el destino de los bienes expropiados, así como en el manejo de utilidades que arroje la expropiación. La competencia del FIFONAFE se agrupa en los siguientes rubros: responsabilidad, para ejecutar los planes de inversiones individuales o colectivos -aprobados por la Secretaría de la Reforma Agraria- en el término de un año. De lo contrario, los ejidatarios en forma individual o colectiva podrán retirar en efectivo el importe de la indemnización; la reversión, procede si los bienes expropiados no fueron destinados total o parcialmente a la causa de interés público que fundamentó la expropiación, reintegrándose al patrimonio del FIFONAFE, Dicha acción procede si en el lapso de cinco años, no se ha satisfecho el objeto de la expropiación; apoyo financiero a la industrialización de ejidos y comunidades con los bienes revertidos; administración y reparto de utilidades, entre los miembros de los núcleos de población afectados -de acuerdo con el porcentaje autorizado-

12 Manual de Organización de la Administración Pública Oaxaqueña. Op. Cit., p. 69

producto de los fraccionamientos y regularizaciones urbanas y suburbanas. El remanente de utilidades quedará a favor del FIFONAFE, (artículos 125 y 126 de la Ley Federal de reforma Agraria).¹³

Fideicomiso Cumbres de Llano Largo (en liquidación). Su antecedente tiene lugar con la resolución presidencial de 22 de febrero de 1950 que le niega tierras al núcleo de población denominado Cumbres de Llano Largo, por carecer de capacidad legal. Petición que se satisface por Resolución Presidencial de 19 de julio de 1971, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de octubre del mismo año, en el que se dota a 144 vecinos del poblado de referencia, Municipio de Acapulco, Guerrero, con una superficie de 1076-40-00 hectáreas de terrenos nacionales. Que se expropian el 18 de marzo de 1972, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo del mismo año a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, para constituir el fideicomiso cumbres de Llano Largo el 5 de junio de 1972, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio del mismo año, en el el 30 de junio del mismo año, en el que los ejidatarios quedaban en calidad de fideicomisarios, representados por el Fondo Nacional de Fomento Ejidal. En contra de la expropiación fue interpuesto el recurso de amparo por particulares, mismo

¹³ Medina Cervantes, José Ramón, Op. Cit. pp. 857-858

que fue resuelto el 4 de diciembre de 1980, al dictar resolución definitiva la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de sobreseer el amparo.¹⁴

Algunos de los objetivos del fideicomiso en mención son promover el desarrollo, construcción en los terrenos expropiados y fideicomitados; venta de lotes, crear empresas turísticas y negocios conexos a los terrenos fideicomitados, entre otros.

Fideicomiso Bahía de Banderas, su antecedente lo conforman 4136 hectáreas, expropiadas a ocho ejidos del Municipio de Compostela, Nayarit, el 10 de noviembre de 1970, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de ese año, sumadas a 1026 hectáreas, pertenecientes al ejido de Puerto Vallarta, Jalisco, sumando ambas superficies un total de 5162 hectáreas. Con este patrimonio se constituye el Fideicomiso Bahía de Banderas el 29 de enero de 1971, a través del contrato de Fideicomiso celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos como fiduciario y los ejidatarios como fideicomisarios.

Posteriormente el 9 de enero de 1973 se le expropiaron 1026 hectáreas al ejido Puerto Vallarta, y se constituye el

14 Manual de organización de la Administración Pública paraestatal. Op. Cit., p. 20

fideicomiso del mismo nombre. Asimismo se da una nueva expropiación a favor del fideicomiso de Bahía de Banderas, por 100-71-76-37 hectáreas, para quedar con una superficie de 4236-71-76-37 hectáreas. Algunos de los propósitos del fideicomiso son: la enajenación, arrendamiento o cualquier otro contrato de los terrenos fideicomitados; así como las construcciones que en ellos se levanten, la regularización de las tierras y construcciones que detenten individuos particulares; y los bienes que se adquirieran por cualquier otro título; también desarrollar polos turísticos para crear e impulsar industrias rurales, en la zona de Bahía de Banderas, e incrementar las actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras entre otras. ¹⁵

Nuevo Vallarta, S.A. de C.V., empresa que básicamente tiene su asiento en 344-43 hectáreas, del predio Jarretadera, Municipio de Compostela, Nayarit. Su fundación tiene lugar el 14 de febrero de 1974, con un capital inicial de \$128'200.000.00 aportados de la siguiente manera. 50% por el Gobierno Federal, a través del fideicomiso Bahía de Banderas, y el restante 49.93% a través de la iniciativa privada. Entre algunos de sus objetivos se encuentran adquirir en propiedad, venta, arrendamiento, uso o usufructo, toda clase de inmuebles y construcciones, efectuar el fraccionamiento y urbanización

de esos bienes. Así como la explotación industrial, comercial y turística de esos inmuebles, al igual que las obras y construcciones. ¹⁶

Fideicomiso Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, su antecedente lo tenemos en el acuerdo del 4 de julio de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de julio de ese año, para conmemorar el centenario del natalicio del General Emiliano Zapata. Con la finalidad de continuar con la investigación histórica del agrarismo mexicano, se funda el Fideicomiso Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México (CEHAM), el 29 de febrero de 1980, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de marzo del mismo año. Algunos de sus objetivos son: estudiar, localizar, ahondar y sistematizar los documentos en que se encuentra la doctrina, filosofía y pensamiento de las diversas corrientes agraristas de México. Al mismo tiempo difundir las investigaciones, vía los diferentes medios de comunicación social. ¹⁷

Es innegable que hoy en día la administración pública ha venido disminuyendo su intervención económica y de control sobre gran cantidad de organismos denominados paraestatales, mismos que han sido vendidos a la iniciativa privada, los cuales están dedicados a diversas actividades que no son - -

¹⁶ Medina Cervantes, José Ramón, Op. Cit. p. 488
¹⁷ Ibid. p. 487

precisamente primarias y elementales para la función del poder ejecutivo, y todavía subsiste el interés de seguir vendiendo dichos organismos, a consecuencia de la crisis económica que atraviesa nuestro país.

A manera de resumen podemos decir que las entidades paratestales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la Ley Federal de las entidades paraestatales y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la administración pública.

**c) REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA
AGRARIA. BASE LEGAL .**

La Secretaría de la Reforma Agraria, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que en forma expresa le encomiendan el artículo 27 Constitucional, la Ley Agraria, la Ley Federal de Reforma Agraria de conformidad con el Artículo Tercero Transitorio del Decreto de Reformas y Adiciones al Artículo 27 Constitucional de 6 de enero de 1992, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como otras leyes, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 13, 14, 16, 18 y 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expidió el actual Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de Julio de 1995. Por su importancia nos avocamos a su estudio en el presente trabajo.

El Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, configura un instrumento jurídico, teóricamente

aceptable a través del cual se distribuye la competencia entre cada uno de los órganos internos que forman las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y considerado como un medio para el mejor cumplimiento de las funciones que en materia agraria tiene encomendadas el poder ejecutivo y que las realiza por conducto de la Secretaría antes apuntada.

Para comprender lo antes mencionado, creemos necesario hacer un breve análisis de los reglamentos que han sido estudiados por la doctrina nacional y extranjera, estableciéndose en todos los casos su importancia como un vehículo que facilita el que el poder ejecutivo cumpla con sus funciones, específicamente las señaladas en la legislación.

El tratadista Gabino Fraga manifiesta que el Reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el poder legislativo.¹⁸

Para Andrés Serra Rojas, el Reglamento Administrativo es el conjunto de normas obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de facultades que le han sido

¹⁸ Fraga, Gabino, Op. Cit. p. 104

expresamente conferidas por la Constitución o que resultan implícitamente del ejercicio del poder ejecutivo, aplicables a todas las personas sin distinción.¹⁹

Para este autor, los elementos generales del Reglamento son:

1.- Es un conjunto de normas de derecho administrativo, que emanan del Poder Ejecutivo Federal, es decir, de la Suprema Autoridad Administrativa.

2.- Esas normas tienen por objeto ejecutar las leyes administrativas que expida el Congreso de la Unión.

3.- El carácter impersonal y general del reglamento, que asume caracteres generales al de la ley.

4.- El reglamento no puede invadir el dominio reservado por la Constitución al legislador, por lo que debe mantenerse el principio de superioridad de la Ley y de la Constitución.

5.- El reglamento debe ser promulgado y publicado para que tenga fuerza legal obligatoria.

19

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I, Porrúa, S. A., México, 1968, p. 213

6.- El reglamento no debe tener otras cargas, restricciones o modalidades, que las establecidas en la ley y de conformidad con la Constitución.

Jacinto Faya Viesca al referirse al Reglamento señala que es el puente que une a la ley con su ejecución y que hace posible vincular lo abstracto del dispositivo legal con la realidad.²⁰

Por su parte, Miguel Acosta Romero expresa que el Reglamento Administrativo es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito federal, gobernador de Estado en las entidades federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de la ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa.²¹

El autor en comentario apunta como elementos comunes del reglamento los siguientes:

- 20 Faya Viesca, Jacinto. Administración pública Federal. Porrúa, México, 1979, p. 121.
- 21 Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo", Porrúa, México, 1991, pp. 774-75.

1.- Es una manifestación unilateral de la voluntad, del órgano público competente, en virtud del poder o autoridad que le confiere la Constitución o la ley.

2.- Constituyen normas jurídicas generales, lo que las diferencian de los actos de la administración, que producen efectos concretos o individuales.

3.- Es la expresión de una actividad legislativa de la administración, desde el punto de vista material, por los efectos que produce, ya que crea normas jurídicas generales, abstractas e impersonales.

4.- El reglamento se emite a través de un procedimiento distinto del de la ley expedida por el Congreso.

Asimismo, Jorge Olivera Toro,²² ha señalado que los elementos que constituyen un reglamento son:

1.- Acto unilateral.

2.- Que emana de un órgano que actúa en función administrativa.

3.- Y, crea normas jurídicas generales.

²² Olivera Toro, Jorge. Manual del Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1976, p. 181.

También afirma, que es un acto unilateral ya que surge de la sola voluntad del poder público sin requerir, para su creación la conformidad de aquellos a quienes produce efectos o va dirigido.

Emana de un órgano administrativo, como es el poder ejecutivo, el cual normalmente realiza esa función y al expedir reglamentos, ejecuta las leyes en la esfera administrativa.

También la doctrina extranjera se ha ocupado con frecuencia del reglamento, como instrumento básico en la actuación de la administración pública y como fuente del derecho administrativo.

Así tenemos que, en la obra denominada Derecho Administrativo, publicación del Instituto Cubano del Libro, se señala que el reglamento es el acto unilateral de la administración que crea normas jurídicas generales. ²³

Los tratadistas españoles García de Enterría y Fernández han expresado que se llama reglamento a toda norma escrita dictada por la administración. ²⁴

23 Varios. Derecho Administrativo. Tomo I, La Habana, Instituto Cubano del Libro, edición Revolucionaria, 1976, p. 54

24 García de Enterría, Eduardo y Fernández Tomás Ramón. Curso de Derecho Administrativo I. Madrid, Civitas, 1960. p. 105

Asimismo, el también hispano Villar Palasi apunta que el reglamento es la disposición general para conductas futuras, imputables al aparato administrativo del Estado, con rango inferior a la Ley y forma y régimen típicos.²⁵ Además señala las siguientes características:

1.- El reglamento es, en primer lugar, una disposición general, una norma jurídica.

2.- El reglamento, además, al referirse a conductas futuras, pasa a formar parte del ordenamiento jurídico con vigencia general y permanente.

3.- Junto a la generalidad y para el futuro es preciso añadir el carácter administrativo postulable de todo reglamento, que deriva de su origen ya que es la propia administración quien lo encarna en virtud de su competencia.

4.- El reglamento no sólo tiene rango inferior a la Ley, sino en general, subordinado en la jerarquía normativa.

5.- Así, concluyendo, como norma, los reglamentos tienen interpretación legal, efectos erga omnes, vacatio legis y publicación necesaria, y como producto de la administración,

25

Villar Palasi, José Luis. Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Madrid, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, 1972, p. 270

arrastran las consecuencias de los actos con ciertas peculiaridades esenciales; impugnabilidad, legalidad y competencia.

En tanto, para Entrena Cuesta, el reglamento consiste en un acto normativo dictado por la administración en virtud de su competencia propia.²⁶

Ruiz Massieu, al respecto señala: "En síntesis, podemos afirmar que el reglamento administrativo supone una norma dictada por la administración pública en el ejercicio de sus atribuciones con el objeto de facilitar la aplicación de una ley a la que se encuentra subordinado. En México la facultad reglamentaria reside en el Presidente de la República".²⁷

En efecto, a través de dos preceptos constitucionales, doctrinaria y jurisprudencialmente se ha determinado que reside en el Presidente de la República la facultad de expedir reglamentos. Estos preceptos son: el artículo 89, fracción I, y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 89, fracción I a la letra dice:

- 26 Entrena Cuesta, Rafael. Curso de Derecho Administrativo, 5a. edición, Madrid, Tecnos, 1976, p. 60
- 27 Ruiz Massieu, Mario. Temas de Derecho Agrario Mexicano, UNAM, México, 1981, p. 64

Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes.

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

El artículo 92 alude indirectamente a la facultad reglamentaria del Presidente, cuando señala:

"Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas".

Al respecto Gabino Fraga ha señalado que es fundamentalmente en el primer precepto en el que se encuentra la base constitucional que otorga al presidente la facultad reglamentaria, toda vez que el sentido gramatical de la palabra "proveer" es el de poner los medios adecuados para un fin: en el caso, para facilitar la ejecución de las leyes. En los términos anteriores, la interpretación gramatical de la disposición legal lleva a la conclusión de que en ella se otorga, juntamente con otras, la facultad de expedir disposiciones generales que sean el medio práctico adecuado

para poder dar exacta observancia a la Ley. ²⁸ Sobre el artículo 92 afirma que en él se ve que el Ejecutivo tiene facultades para expedir reglamentos; ese otorgamiento se supone en tal precepto. ²⁹ En el mismo sentido se pronuncia Miguel Acosta Romero.

Por otra parte, Tena Ramírez no coincide con lo expuesto por Fraga, afirma que a pesar de que no existe en la Constitución un precepto que determinadamente conceda la facultad reglamentaria al presidente, la necesidad ha obligado a la doctrina y a la jurisprudencia mexicana a buscar argumentos que justifiquen el ejercicio de una facultad que, como la reglamentaria, es imprescindible en un régimen constitucional. ³⁰

Coincidiendo con Tena Ramírez, Olivera Toro afirma: "de lo anterior podemos concluir que la facultad reglamentaria se encuentra comprendida en el ejercicio de las leyes y dicha potestad es consustancial de la naturaleza misma del Poder Ejecutivo; está implícita en el mismo. ³¹

Efectuando un resumen de lo anterior, Ruiz Massieu expresa: la doctrina considera que es en la fracción I del artículo 89 Constitucional en donde se encuentra la facultad

²⁸ Fraga Gabino. Op. Cit., p. 110

²⁹ Ibid.

³⁰ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1980, p. 459

³¹ Olivera Toro, Jorge. Op. Cit., p. 120

reglamentaria del presidente de la República, en donde existe discrepancia es en determinar si ésta se encuentra en "ejecutar las leyes", o en "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".³²

Por nuestra parte consideramos, salvo mejor opinión, que aunque existe discrepancia entre los estudiosos del derecho administrativo y constitucional en determinar en donde se encuentra la facultad reglamentaria del Presidente de la República, todos estamos de acuerdo que si existe dicha facultad reglamentaria.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado la siguiente jurisprudencia en relación a la reglamentaria del Presidente de la República, y a la naturaleza jurídica de los reglamentos:

Reglamentos Administrativos. Facultad del Presidente de la República para expedirlos: Su naturaleza.- El artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna confiere al Presidente de la República tres facultades: a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) La de ejecutar dichas leyes; y c) La de Proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el ejecutivo pueda

³² Ruiz Massieu, Mario, *Op. Cit.*, p. 96

expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la Ley. Aunque solo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la Ley del Reglamento en sentido estricto: éste último emana del ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la Ley y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la Ley. Pero aún en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepáranse por la finalidad que en el área de reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento se determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la Ley a los casos concretos. Séptima época, tercera parte: Vol. 51, pág. 81.- A.R. 1419/72.- Creaciones Raklin, S.A., 5 votos; Vol. 52, pág. 78.- A.R. 1137/72.- Manuel Álvarez Fernández. 5 Votos; Vol. 53, pág. 27 A.R. 1608/72.- Blusas y Confecciones, S.A., Unanimidad de 4 votos.; Vol. 55, pág. 31.- A.R., 1017/72.- Yosam, S.A., 5 votos.; Vol. 55, pág. 39 - A.R. 1346/72.- Embotelladora Potosí, S.A., de C.V., 5 votos. ³³

33 Semanario Judicial de la Federación (Apendice 1947/75) 2a. parte 33, 2a. Sala. Tesis 412, pp. 846-847.

Finalmente vamos a hacer una breve referencia del reglamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al respecto podemos decir que dicha ley fue publicada el 29 de diciembre de 1976, es el marco legal en el que se desenvuelven las actividades del sector público mexicano. En la misma se concretan, como se señala en su exposición de motivos, las facultades de las distintas entidades de la administración y sus modalidades de creación y funcionamiento.

Así tenemos que, en la ley antes citada, en el artículo 18 de la misma, en donde se alude al Reglamento Interior y a su función en relación a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. Precizando lo siguiente:

"En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias".³⁴

Dicho precepto ha sido comentado en los siguientes términos: se trata de un reglamento del Ejecutivo en sentido

34

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. porrúa, S. A., 32a. edición, México, 1995, pp. 11-12

estricto que se expide conforme a la facultad que contempla el artículo 89, fracción I Constitucional, pues tiene la función de detallar los términos de la ley, para que pueda ejecutarse".³⁵

Es pues, concretamente la base legal que sirvió al Ejecutivo Federal para dictar el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado en el Diario Oficial de 11 de julio de 1975, este último considerado como un medio para el mejor cumplimiento de las funciones que en materia agraria tiene encomendadas el Poder Ejecutivo y que las realiza a través de la Secretaría de la Reforma Agraria; asimismo es el instrumento jurídico a través del cual se distribuyen la competencia entre cada uno de los órganos internos que forman las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, como lo es la Secretaría antes mencionada.

35 Bule Messieu, José Francisco. Nueva Administración Pública Federal. México, Tecnos, 1978, p. 82

CAPITULO IV

'NECESIDAD Y JUSTIFICACION DE LA PERMANENCIA DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA'

- A) FACULTADES DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA
- B) FACULTADES DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA EN LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- C) FACULTADES DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA EN LA LEY AGRARIA.
 - 1.- ENAJENACION DE TERRENOS EXCEDENTES
 - 2.- EXPROPIACION
 - 3.- FRACCIONAMIENTO Y ENAJENACION
 - 4.- NOMBRAMIENTO DE FUNCIONARIOS DE LA PROCURADURIA AGRARIA
 - 5.- DESLINDE
 - 6.- TERRENOS NACIONALES

"NECESIDAD Y JUSTIFICACION DE LA PERMANENCIA DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA"

El presente capítulo es la parte medular de nuestra exposición, en el sustentaremos la necesidad y la justificación de la Secretaría de la Reforma Agraria, basándonos lógicamente en algunos planteamientos jurídicos y prácticos para su fundamentación.

A) FACULTADES DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

La Ley Federal de Reforma Agraria inicia su vigencia en el Diario Oficial de la Federación de 16 de marzo de 1971, actualmente se continúa aplicando de conformidad con el artículo Tercero Transitorio del Decreto de Reformas y Adiciones al Artículo 27 Constitucional del 6 de Enero de 1992.

Toda vez que la Secretaría de la Reforma Agraria es la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de aplicar la Ley Federal de Reforma Agraria, reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Agraria; así como las demás Leyes Agrarias y sus reglamentos. Creemos pertinente referirnos a las

trascendentales reformas del mencionado artículo 27 constitucional, publicado el 6 de enero de 1992.

Cabe señalar que el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, envió el 7 de Noviembre de 1991 al H. Congreso de la Unión la propuesta de Decreto para reformar el artículo 27 constitucional. Dicha reforma fue aprobada por las Cámaras de Diputados y de Senadores del H. Congreso de la Unión, así como por las treinta y un Honorables Legislaturas de los Estados, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de Enero de 1992.

El resultado de la iniciativa mencionada fue que se reforman el párrafo tercero y las fracciones IV, VI, primer párrafo; VII; XV y XVIII; se adicionan los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX; se derogan las fracciones X a la XIV y XVI, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Antes de desarrollar este tema, hago la aclaración que debido a la importancia que el mismo encierra, en algunos casos las reformas se transcriben para posteriormente efectuar un breve comentario.

"ARTICULO 27....

Párrafo Tercero

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprovechamiento, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y de los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad".¹

En los dos primeros párrafos del artículo en comentario se mantiene inalterable la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas, así como el derecho de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; también conserva las expropiaciones por causa de utilidad pública mediante indemnización.

Por lo que se refiere a las modificaciones al párrafo tercero elimina la condición que la pequeña propiedad sea agrícola y se encuentre en explotación, es decir que la in explotación dejó de ser causal de afectación; asimismo aboga los principios de creación de nuevos centros de población, de dotación y ampliación de tierras y aguas a los núcleos de población, con ello concluye la terminación del reparto agrario que estableció originalmente el artículo 27 Constitucional en 1917, en consecuencia a partir de la entrada en vigor de la reforma, ya no son procedentes las solicitudes de dotación de tierras, ni de ampliación de ejidos o de creación de nuevos centros de población, y las que hayan sido presentadas con anterioridad, serán resueltas de conformidad con lo estipulado en los artículos transitorios por decreto de 6 de enero de 1992. Por último las demás medidas a este párrafo se enfocan al fomento de la ganadería, de la silvicultura y demás actividades económicas del medio rural, buscando su preservación.

De la incapacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación tratan las fracciones I, II, y III del Artículo 27 Constitucional, las mismas se refieren a groso modo a los derechos y limitaciones que tienen los extranjeros para adquirir tierras y aguas; las asociaciones religiosas tienen prohibido administrar tierras edificios destinados al culto, solo poseerán y administrarán los bienes indispensables para su objeto de conformidad con la Ley Reglamentaria; las instituciones de beneficencia pública o privada solamente podrán adquirir los bienes raíces necesarios para el cumplimiento de sus fines, con sujeción a lo que determine la Ley Reglamentaria respectivamente.

FRACCION IV

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

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas o actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La Ley Reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la

sociedad no excedan su regulación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad adicional individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo; asimismo, la Ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedad.

La propia Ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción".²

Como podemos observar, la fracción IV se modifica en su totalidad, ya que antes de la reforma, el artículo 27 Constitucional prohibía a las sociedades mercantiles por acciones, poseer y explotar tierras en actividades agrícolas, pecuarias, y forestales, con ello se pone fin a tal prohibición y permiten que estas sociedades puedan hacerlo, en consecuencia se reconoce capacidad para ser propietarias de tierras a las sociedades mercantiles por acciones, fijándose una extensión máxima de 2,500 hectáreas, en terrenos de riego, o su equivalente en otras calidades de tierras; para explotación forestal hasta 20,000 hectáreas y en explotación ganadera la superficie necesaria para mantener hasta 12,500 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, es

decir las límites a una extensión máxima equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV del Artículo 27 Constitucional, por lo que ninguna persona podrá poseer partes del capital en diversas sociedades, que sumadas excedan los límites señalados, la citada fracción permite que los ejidatarios y comuneros puedan organizarse para la explotación de sus tierras, aportando su capital o buscando socios que lo aporten de conformidad con la ley reglamentaria; por último en esta fracción se acepta y condiciona la participación extranjera en las sociedades aludidas, para este efecto la ley señalará las condiciones, estableciendo los medios de registro y control para su cumplimiento.

FRACCION VI

La importancia de esta reforma radica en que, en el primer párrafo conserva la capacidad de los estados, el Distrito Federal y de todos los municipios de la República para adquirir y poseer los bienes raíces necesarios para los servicios públicos; asimismo la reforma en comento excluye de este párrafo a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, también excluye la parte donde se señalaba que tenían derecho de poseer tierras las corporaciones y asociaciones mencionadas en las fracciones III, IV y V, así como las comunidades y los núcleos que hayan sido dotados, restituidos en centros de población agrícola,

los cuales se regulan en la nueva fracción. El complemento de la fracción que es objeto de revisión se encuentra en los mismos términos.

FRACCION VII

En el primer párrafo de la fracción en estudio se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, elevándola a rango constitucional, con ello adquieren capacidad jurídica para realizar los actos lícitos previstos en las leyes agrarias, civiles y mercantiles, pudiendo con ello contratar, asociarse, contraer obligaciones etc., se incluye en la reforma el reconocimiento al derecho que tienen los ejidos y comunidades a poseer tierras tanto las destinadas a los asentamientos humanos, como las dedicadas a las actividades productivas.

El párrafo segundo de la fracción señalada se refiere al derecho que le asiste a los grupos indígenas para mantener, su integridad territorial, así como conservar su cultura y su identidad. Es pertinente mencionar que antes de la reforma este párrafo contemplaba las cuestiones por límites de terrenos comunales que resolvía el Ejecutivo Federal y que solucionaba la Suprema Corte de Justicia de la Nación al substanciar el recurso de inconformidad.

El párrafo tercero ordena el fortalecimiento de la vida comunitaria de ejidos y comunidades; asimismo trata los principios legales que regirán las tierras destinadas al asentamiento humano, regulando el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas, así como la provisión de acciones de fomento para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

El párrafo cuarto de la fracción que nos ocupa reconoce en forma clara la voluntad de los ejidatarios y comuneros para decidir las formas y condiciones que más les convengan para el aprovechamiento de sus recursos productivos; también señala que la ley regulará el derecho del comunero sobre su tierra y del ejidatario su parcela; se crean nuevas formas de asociación entre sí, con el estado o con terceros; los ejidatarios podrán transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población, creándose la posibilidad legal de que los ejidatarios puedan aumentar el tamaño de su parcela, adquiriendo los derechos parcelarios de otros ejidatarios; en este mismo párrafo menciona que la asamblea podrá otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela, quien a su vez la podrá enajenar. Con ello permite que los bienes ejidales y comunales se conviertan en propiedad privada, en consecuencia estos bienes ya no gozarían de la naturaleza jurídica del ejido, y por lo tanto su derecho dejaría de ser inalienable, imprescriptible e inembargable, entrando dichos

bienes al comercio; también se abre la posibilidad de que cualquier campesino pueda convertirse en ejidatario, comunero o pequeño propietario o en su defecto cambiar de un régimen de propiedad a otro.

El párrafo quinto menciona que un ejidatario no podrá ser titular de más tierras que el equivalente al 5% del total del ejido ni rebasar el límite de la pequeña propiedad individual.

El párrafo sexto trata de que la Asamblea General de ejidatarios o comuneros continúa siendo el órgano supremo del núcleo de población y el comisariado ejidal o de bienes comunales su mandatario. Por otra parte subsiste la acción agraria de restitución, en virtud de que la pueden hacer valer los núcleos de población ejidal o comunal que fueron dotados, restituidos o reconocidos y titulados por Resolución Presidencial, en la actualidad por Resolución Definitiva del Tribunal Agrario; en consecuencia esta acción agraria no es exclusiva de las comunidades tituladas y dadas durante la colonia, cuyo procedimiento regulaba la Ley Federal de Reforma Agraria.

FRACCION X

Esta fracción se deroga, ordenaba la dotación de tierras a los núcleos de población que carecieran de ellas y

fijaba el límite de la unidad mínima de dotación en diez hectáreas de terrenos de riego o humedad; esta fracción es una consecuencia directa de las modificaciones al párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional, mismas que considera terminado el reparto agrario, dando fin a la obligación del estado de proporcionar tierras a todos los núcleos agrarios que no contaban con ellas y que las solicitaran oportunamente.

FRACCIÓN XI

Con la derogación a esta fracción desaparecen las bases jurídicas que dieron origen a la creación y funciones de la Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas, los Comisariados Ejidales y los Comités Particulares Ejecutivos; sin embargo no hay que perder de vista que de conformidad con el Artículo Tercero Transitorio del Decreto de Reformas y Adiciones al Artículo 27 Constitucional de fecha 3 de enero de 1992, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero del mismo año, por lo que la Ley Federal de Reforma Agraria derogada se seguirá aplicando respecto de los asuntos que actualmente se encuentren en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales; por lo que en consecuencia la Secretaría de la Reforma Agraria continúa desarrollando sus

funciones, poniendo en estado de resolución todos los expedientes de las acciones agrarias, para que el Tribunal Agrario resuelva lo conducente. Asimismo creemos que seguirán desempeñando las funciones que le asigne el poder ejecutivo federal en relación a la capacitación y la organización de los campesinos por la vasta experiencia y trayectoria con que cuenta en el Derecho Agrario.

Respecto de los comisariados ejidales, éstos seguirán funcionando con fundamento en lo dispuesto por la fracción VII, así como por las disposiciones contenidas en la Ley Agraria en vigor.

FRACCION XII

Esta fracción también se derogó, se refería a las solicitudes de restitución o dotación de tierras o aguas, es decir a la primera instancia de los procedimientos agrarios mencionados.

FRACCION XIII

Dicha fracción también se derogó, regulaba la segunda instancia de las acciones ya derogadas, donde el Presidente de la República dictaba la resolución a que diera lugar.

FRACCION XIV

La fracción que nos ocupa también se derogó, y se refería a los propietarios particulares afectados por resoluciones dotatorias, los cuales tenían derecho a la indemnización correspondiente, contando con un año para ejercitarla; asimismo se establecían los Certificados de Inafectabilidad.

FRACCION XV

"En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o número de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

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

Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas cuando se destinen

al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

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

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

Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieran tenido dichas tierras antes de la mejora".³

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ob. Cit., pp. 29-30

El primer párrafo suprime de su texto la expresión "Las Comisiones Mixtas, los Gobiernos Locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación e incurrirán en responsabilidad, por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten". En su caso se incluye a nivel constitucional la prohibición de los latifundios, entendiéndose como tal la extensión de tierra, propiedad de un solo individuo y que rebasa los límites señalados en esta fracción.

En el segundo párrafo desaparece lo relacionado a que las pequeñas propiedades deberían estar en explotación.

El tercer párrafo se refiere a las equivalencias entre las distintas clases de tierras, se agrega la equivalencia en terrenos de bosque; por consiguiente la pequeña propiedad podrá ser también de carácter forestal.

El cuarto párrafo suprime de su texto la expresión "De doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo". También se suprime "de avenida fluvial o por bombeo", se suprime "en explotación" y cambia la palabra "cocotero" por palma, y se introducen dos nuevos cultivos: el agave y el nopal.

En el quinto párrafo se introduce "por individuo" y se suprime "de".

En el sexto párrafo se suprime de su texto "a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias". Asimismo este párrafo se refiere a las condiciones en las cuales se podrá cambiar el uso de tierras de pequeñas propiedades ganaderas para destinarlas a usos agrícolas, especificando de forma clara, que en ningún caso los límites de la pequeña propiedad podrán exceder los límites que señalan los párrafos segundo y tercero de la fracción que nos ocupa.

FRACCION XVI

Esta fracción se derogó, y como consecuencia se puso fin al reparto agrario, por lo que ya no habrá ejecución de Resoluciones dotatorias.

FRACCION XVII

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

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

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que debe constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno".⁴

A nuestra consideración el comentario a la fracción de referencia es que la reforma continúa facultando al Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados para legislar en materia de fraccionamientos de latifundios, precisando en forma clara que cuando excede el límite señalado en las fracciones IV y XV del Artículo 27 Constitucional, el propietario deberá fraccionarlo y enajenarlo, contando con el término de un año, en caso contrario lo hará el estado mediante subasta pública.

El último párrafo es de suma importancia, toda vez que continúa vigente la protección de la familia campesina, señalando que el patrimonio familiar será inalienable e

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. Cit., pp. 30-31

inembargable y no estará sujeto a gravamen alguno, cuando por malos negocios el jefe de familia pierda sus bienes.

FRACCION XIX

"Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medias para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

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

La Ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y" ⁵

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit., p. 31

Como podemos observar el unico párrafo con que contaba esta fracción no sufre ninguna reforma, por lo que conservó integro el texto de la misma, la cual busca garantizar la seguridad jurídica de las tres formas de tenencia de la tierra. La importancia de esta fracción estriba en que se le adicionan dos párrafos y que a continuación se comentan:

El segundo párrafo adicionado a la fracción en estudio es muy significativo, ya que recoge algo de la fracción VII antes de la reforma, en virtud de que las cuestiones por límites de terrenos ejidales y comunales seguirán siendo de jurisdicción federal, lo que quiere decir que habrá una misma legislación para todo el país, que regirán los asuntos derivados de la tenencia de la tierra en ejidos y comunidades, independientemente de que estos se encuentren situados en distintos estados o municipios del territorio nacional; asimismo en este párrafo se contempla el principio de justicia agraria, con lo que se garantiza la impartición de justicia agraria a través del establecimiento de Tribunales Federales Agrarios con plena jurisdicción, mismos que estarán investidos de plena autonomía para resolver de manera expedita los asuntos relativos a la tenencia en los ejidos y comunidades, así como las controversias suscitadas entre ellos y lo referente a sus límites.

Por lo que respecta al segundo párrafo adicionado a la fracción que nos ocupa, sobresale la creación a nivel constitucional de un órgano especial para la procuración de la justicia agraria, quedando de manifiesto la preocupación del Estado Mexicano en la aplicación de justicia para los campesinos.

Una vez analizadas las reformas del 6 de enero de 1992 del Artículo 27 Constitucional, es pertinente mencionar que muchos han sido los acontecimientos históricos que dieron pauta a su conformación; sin embargo para la consecución de los ideales y el espíritu que le imprimieron los constituyentes a este precepto, se hizo necesaria una reforma que, de manera clara y precisa adaptara y ajustara esos lineamientos a nuestra realidad en el contexto mundial y permitiera guiarnos a un futuro de bienestar y desarrollo nacional. Así, los lineamientos y modificaciones persiguen: "a) Dar certidumbre jurídica en el campo; b) Capitalizarlo y c) Proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal. Esto dio por resultado una reforma de fondo que otorga un carácter integral a la transformación del campo".⁶

a) Certidumbre jurídica en el campo se traduce a la realidad que existe, debido a la dinámica demográfica, lo que

⁶ Martínez Garza, Bertha Beatriz. Evolución Legislativa de la Ley Federal de Reforma Agraria. 15a. edición, Trillas, México, 1999, p. 109

trae como consecuencia la carencia de tierras para satisfacer la demanda de dotación de las mismas. De esta manera, con la derogación de las fracciones X a XIV y XVI ya analizadas en su oportunidad, finaliza el reparto agrario; no obstante lo anterior, por lo que toca al caso del fraccionamiento de predios, se mantiene vigente en la fracción XVII, pero únicamente para los que excedan a la pequeña propiedad, estableciendo el procedimiento para llevarlo a cabo y se instruye al propietario en ese caso, para enajenar el excedente en un plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente, a todo ello agregamos la reforma a la fracción XIX que contempla el principio de justicia agraria a través del establecimiento de Tribunales Federales Agrarios con plena jurisdicción, dotados de autonomía para resolver de manera expedita lo inherente a la tenencia en ejidos y comunidades.

b) Capitalizar el campo, este precepto se relaciona con la reforma a las fracciones IV y VI, las cuales pretenden reactivar la producción y establecer de manera continua su crecimiento a fin de atraer y facilitar la inversión en las proporciones que el campo demande. Se eliminan para ello las prohibiciones a las sociedades mercantiles y se establecen los criterios generales que deban satisfacer.

Por otra parte, para la operación de empresas por acciones, la ley determinará los límites, los requisitos y las condiciones para formar una sociedad mercantil por acciones, propietaria de terrenos rústicos. Se busca promover nuevos vínculos entre actores productivos, pero también proteger al campesino en su asociación con socios mercantiles y garantizar que las sociedades no se orientan hacia la concentración de tierras ociosas o con fines especulativos.

La pequeña propiedad es de suma importancia en la vida del campesino, es acorde a la reforma y la constitución la protege. Esto se preserva y ratifica en el párrafo tercero y en la fracción XV como ya vimos y se actualiza con el fin de dar paso a las asociaciones que permitan su capitalización y el aprovechamiento de mayores escalas de producción, por ello se mantienen los límites de extensión de la pequeña propiedad, siendo garantías socialmente acordadas, persiguiendo la equidad y evitando la propiedad individual de enormes extensiones improductivas, dejando en el pasado el latifundio.

c) Proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal, a este respecto el Estado Mexicano no renuncia a la protección de los intereses de los ejidatarios y comuneros, sino que preserva este mandato; por ello, la reforma a la fracción VII reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y

comunal, así como la distinción entre la base o sustento territorial de los asentamientos humanos, fundamento de una cultura de vida comunitaria y la tierra para las actividades productivas del núcleo ejidal y comunal en el ámbito parcelario. Así, los poseedores de parcelas podrán constituirse en asociaciones, otorgar su uso a terceros o mantener las condiciones actuales.

Como ya apuntamos, el resultado de la reforma es de fondo y pretende otorgar un carácter integral a la transformación del campo que permita la consolidación de una vida campesina libre, más productiva y justa a través de los siguientes objetivos:

1.- Flujo de capital hacia la producción agropecuaria y organización eficiente de la producción.

2.- Inversión pública en infraestructura y desarrollo científico y tecnológico.

3.- Reducir la incertidumbre, propia de las actividades agropecuarias, a través del desarrollo de mejores instrumentos financieros como el seguro y los mercados de coberturas.

4.- Impulsar la creación de sistemas de comercialización más moderna y cadenas de transformación más eficiente, en beneficio del productor y del consumidor.

5.- Que el productor tenga acceso a insumos competitivos y de alta calidad, necesarios para la agricultura moderna.

6.- Que el productor tenga acceso a recursos para nuevas opciones de proyectos productivos a través del desarrollo de nuestros mercados financieros, el mayor volumen de ahorro que genere la economía nacional y la política de fomento de la banca de desarrollo.

7.- El bienestar rural a través del Programa Nacional de Solidaridad para mejorar el nivel de salud y educación.

Como puede apreciarse, con estos objetivos propuestos al constituyente permanente se realizará el cambio del agro mexicano con justicia y prosperidad".⁷

Consideramos que esta reforma a tres años de haberse creado es significativa para el futuro de nuestro país, ya que sin ella no podemos planear una plataforma económica que nos permita despegar del subdesarrollo al desarrollo, es decir se requiere de un sector primario, como el campo, totalmente

⁷ Covarrubias, José. Trascendencia política de la Reforma Agraria. 2a. edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1968, p. 110.

fortalecido que permita oportunidades de bienestar a los modos de vida campesina y redunde en un soporte de los sectores industriales y de consumo, por ello la reforma era apremiante.

Retomando el tema que nos ocupa respecto a las facultades de la Secretaría de la Reforma Agraria, en la Ley Federal de Reforma Agraria. Como hemos expresado al inicio de este inciso, la Secretaría en comentario se encarga de la aplicación de la normatividad contenida en el artículo 27 constitucional, de su ley reglamentaria como lo es la Ley Federal de Reforma Agraria, así como las demás leyes y sus reglamentos (artículos, 1° y 3°, Ley Federal de Reforma Agraria). La Secretaría lleva a cabo sus funciones operativas, mediante Delegaciones Agrarias que se localizan en cada una de las entidades federativas. (artículo 7°, Ley Federal de Reforma Agraria).

Es importante señalar que de acuerdo a las facultades de la Secretaría de la Reforma Agraria que contiene la Ley Federal de Reforma Agraria, el Presidente de la República, es la máxima autoridad agraria y por lo tanto sus resoluciones definitivas no pueden ser modificadas. Con esta categoría se clasifican, las que ponen fin a un expediente:

- I) De restitución o dotación de tierras, bosques o aguas;
- II) De ampliación de los ya concedidos;
- III) De creación de nuevos centros de población;
- IV) De reconocimiento y titulación de bienes comunales;
- V) De expropiación de bienes ejidales y comunales;
- VI) De establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades, y
- VII) Las demás que señala esta ley. (artículo 8. Ley Federal de Reforma Agraria).⁸

El responsable de la Secretaría de la Reforma Agraria es el Secretario y funge como titular de la misma, conduce la cuestión política, administrativa y técnica de la dependencia a su cargo ante el Presidente de la República (artículo 10, Ley Federal de Reforma Agraria). Entre algunas de sus atribuciones tenemos las siguientes:

Firmar junto con el Presidente de la República las resoluciones y acuerdos que éste dicte en materia agraria y hacerlo ejecutar bajo su responsabilidad;

Ejecutar la política que en materia agraria dicte el Presidente de la República.

⁸ Ley Federal de Reforma Agraria, 2da. edición, Porrúa, S.A., México, 1991., p.10

Representar al Presidente de la República en todo acto que se relacione con la fijación, resolución, modificación u otorgamiento de cualquier derecho fundado en la ley salvo en casos expresamente reservados a otra autoridad;

Coordinar su actividad con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para la realización de los programas agrícolas nacionales y regionales que se establezcan;

Proponer al presidente de la República, la resolución de los expedientes de restitución, dotación, ampliación de tierras y aguas, creación de nuevos centros de población y todos aquellos que la ley reserva a su competencia;

Dictar las normas para organizar y promover la producción agrícola, ganadera y forestal de los núcleos ejidales, comunidades y colonias, de acuerdo con las disposiciones técnicas generales de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y conforme a lo dispuesto en el artículo 11 y, en materia de aprovechamiento, uso o explotación de aguas, coordinadamente con la misma Secretaría;

Intervenir en la resolución de las controversias agrarias en los términos de esta ley, (fracciones II, III, IV, V, VII, IX, y XIV del artículo 10º, de la Ley Federal de Reforma Agraria.

El sustento de lo anteriormente expuesto es con base en el contenido del Artículo Tercero Transitorio de la nueva Ley Agraria, que manifiesta lo siguiente:

ARTICULO TERCERO.- La Ley Fedral de Reforma Agraria que se deroga, se seguirá aplicando respecto de los asuntos que actualmente se encuentran en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales.

Como podemos observar se seguirá aplicando la Ley Federal de Reforma Agraria, respecto de los asuntos que actualmentese encuentran en trámite; asimismo en el mismo artículo en comentario, segundo párrafo ratifica la facultad que tiene la Secretaría de la Reforma Agraria. En cuanto a los asuntos relativos a dichas materias que en lo futuro se dicten, de conformidad con el primer párrafo del artículo Tercero Transitorio de referencia.

B) FACULTADES DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA EN LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL .

En dicha ley se mencionan las facultades y atribuciones que le han sido encomendadas a la Secretaría de la Reforma Agraria; sin embargo con las nuevas reformas al Artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992, así como la nueva Ley Agraria del 26 de febrero de 1992, publicadas en el Diario Oficial de la Federación en las fechas señaladas; en consecuencia se debe modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en donde se le encomendaran las nuevas facultades y atribuciones que deberá desempeñar la Secretaría de la Reforma Agraria, por lo que para el efecto del desarrollo del inciso que nos ocupa en el presente trabajo, mencionaremos las facultades que estén vigentes.

"ARTICULO 41.- A la Secretaría de la Reforma Agraria corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 Constitucional, así como las Leyes Agrarias y sus reglamentos;

II.- Conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierras y aguas a los núcleos de población rural;

III.- Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal;

IV.- Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal;

V.- Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables;

VI.- Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales;

VII.- Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos;

VIII.- Resolver conforme a la ley las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de los bienes ejidales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales;

IX.- Cooperar con las autoridades competentes a la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades;

X.- Proyectar los programas generales y concretos de colonización ejidal, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento rural y, en especial, de la población ejidal excedente, escuchando la opinión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;

XI.- Manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías;

XII.- Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República en materia agraria, así como resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal, y

XIII.- Los demás que se fijen expresamente las leyes y reglamentos".⁹

9

**c) FACULTADES DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.
EN LA LEY AGRARIA .**

En la nueva Ley Agraria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992 localizamos las siguientes facultades y atribuciones que se le han encomendado a la Secretaría de la Reforma Agraria.

1.- ENAJENACION DE TERRENDOS EXCEDENTES .

ARTICULO 47.. SEGUNDO PARRAFO.- La Secretaría de la Reforma Agraria, previa audiencia, ordenará al ejidatario de que se trate, la enajenación de los excedentes dentro de un plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si el ejidatario no hubiere enajenado en el plazo indicado, la Secretaría fraccionará, en su caso, los excedentes y enajenará los derechos correspondientes al mejor postor entre los miembros del núcleo de población, respetando en todo caso los derechos de preferencia señalados en el artículo 80 de esta ley.

2.- EXPROPIACION

ARTICULO 94.- Primer párrafo.- La expropiación deberá tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria. Deberá

hacerse por decreto presidencial que determine la causa de utilidad pública y los bienes por expropiar y mediante indemnización. El monto de la indemnización será determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados; en el caso de la fracción V del Artículo anterior, para la fijación del monto se atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización. El Decreto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y se notificará la expropiación al núcleo de población.

3.- FRACCIONAMIENTO Y ENAJENACION.- ARTICULO 132.- Cuando una sociedad rebase los límites a la extensión de tierra permitidos por esta ley, la Secretaría de la Reforma Agraria, previa audiencia, ordenará a la sociedad que en el plazo de un año fraccione, en su caso, y enajene los excedentes o regularice su situación. Si transcurrido el plazo la sociedad no lo hubiere hecho, la dependencia seleccionará discrecionalmente las tierras que deban ser enajenadas y notificará la autoridad estatal correspondiente para que aplique el procedimiento a que se refiere el artículo 124.

4.-NOMBRAMIENTO DE FUNCIONARIOS DE LA PROCURADURIA AGRARIA.-.

ARTICULO 143.- Los Subprocuradores y el secretario general de la Procuraduria, también serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la república y a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria.

5.- DESLINDE.

ARTICULO 160.- La Secretaría de la Reforma Agraria llevará a cabo las operaciones de deslinde que fueron necesarias, directamente o por conducto de la persona que designe...

6.- TERRENOS NACIONALES

ARTICULO 161.- La Secretaría de la Reforma Agraria estará facultada para enajenar a titulo oneroso, fuera de subasta; terrenos nacionales a los particulares, dedicados a la actividad agropecuaria, de acuerdo al valor que fije el Comité Técnico de Valuación de la propia Secretaria. Los terrenos turisticos, urbanos, industriales o de otra indole no agropecuaria, la Secretaria de la Reforma Agraria igualmente está facultada para enajenarlos de acuerdo al valor comercial que determine la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. Los dos supuestos anteriores procederán para el

servicio de las dependencias y entidades federativas, estatales o municipales y su utilización prevista no sea contraria a la vocación de las tierras".¹⁰

Como podemos observar en la nueva legislación agraria, se le suprimen muchas de las facultades y atribuciones con que contaba la Secretaría de la Reforma Agraria como consecuencia de la creación de la Procuraduría Agraria y de los Tribunales Agrarios, los cuales han absorbido buena parte de las atribuciones que había venido desempeñando la referida Secretaría.

Queremos comentar que ya con anterioridad algunos autores se manifestaban por la creación de los Tribunales Agrarios, tal es el caso del Profesor Ignacio Burgoa al señalar que, "es urgente la creación de los Tribunales Agrarios, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, sin que deban depender de ninguna Secretaría de Estado y ni siquiera del Presidente de la República. La implantación de dichos tribunales, implicará una sólida garantía para la recta e imparcial aplicación del Derecho en todas las cuestiones contenciosas que surjan en la respectiva materia. A pesar de las seis décadas que han transcurrido desde que se inició la reforma

10 Ley Agraria y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, Porrúa, S.A., 2a. edición, México, pp. 21,41,42,57,61,62,67-69

agraria a partir de la ley del 6 de enero de 1915, los campesinos de México, sean ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios agrícolas o ganaderos, no han sido beneficiados con una verdadera justicia agraria, puesto que todos los conflictos que se han suscitado en tan polifacética materia se han resuelto, muchas veces, con un sentido de parcialidad política por las mismas autoridades administrativas agrarias, asumiendo éstas en múltiples ocasiones, el papel de "Juez y Parte", que rompe con la imparcialidad y respetabilidad que debe tener todo tribunal.

Estas someras reflexiones nos inducen a sugerir que al reestructurarse la legislación agraria, se implanten los imprescindibles Tribunales Agrarios para establecer la seguridad jurídica en las actividades agrícolas y ganaderas de ejidos, núcleos de población, ejidatarios y comuneros en lo individual y pequeño propietarios, con la finalidad primordial de impulsar la productividad de los campesinos de México".¹¹

Con la nueva legislación agraria se han hecho realidad los anhelos del profesor Ignacio Burgoa; asimismo marca un cambio de gran trascendencia en favor de los núcleos de

11

Burgoa, Ignacio. "Las Garantías Individuales". Vigésima tercera edición, Editorial Porrúa, México, 1994, p. 756

población, toda vez que una de las causas principales de la Revolución Mexicana de 1910 fue sin duda que las grandes masas campesinas lucharon para conseguir una justa distribución de tierras y por ende gozar de garantías sociales que nunca habían tenido en beneficio de los miembros de su familia.

Resumiendo el presente capítulo, podemos decir que todavía son varias las facultades con que cuenta la Secretaría de la Reforma Agraria, de acuerdo a los diversos ordenamientos jurídicos analizados, tales como: Ley Agraria; Ley Federal de Reforma Agraria, de conformidad con el artículo tercero Transitorio del Decreto de Reformas y adiciones al artículo 27 Constitucional; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Reglamento Interior de la propia Secretaría, tema desarrollado en el inciso a) del capítulo tercero de nuestro trabajo).

Como podemos observar, jurídicamente la Secretaría objeto de nuestro estudio tiene aún mucho trabajo por desarrollar y, si a lo anterior también agregamos aquellos trabajos que le encomienda el Ejecutivo Federal; asimismo no podemos negar su amplia trayectoria, desde su génesis, primero como Dirección Agraria, después como Comisión Nacional Agraria, enseguida como Departamento Agrario, para continuar como Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización hasta adquirir el rango de

Secretaría. Por los razonamientos anteriormente expuestos, consideramos que dicha Secretaría no debe desaparecer, pues como sabemos, se escuchó el rumor de su desaparición a raíz de las reformas del 6 de enero de 1992, las cuales trajeron consigo fin al reparto agrario, se crearon los Tribunales Agrarios, la Procuraduría Agraria, absorbiendo éstas gran parte de las facultades de la Secretaría que ocupa nuestra atención; sin embargo hay suficientes razones expuestas tanto jurídicas como prácticas, necesarias y justificables para que la Secretaría de la reforma agraria permanezca vigente.

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

1.- Consideramos que la política agraria en México reviste características peculiares. Desde sus primeras épocas hasta la actualidad, única en el mundo, primero fue la entrega de la tierra y después su objetivo principal consiste en que los problemas de los ejidatarios y del pequeño propietario no sean resueltos parcialmente, sino que su solución se realice en una forma total e integral, conjugando tales problemas con los de orden político y económico del resto de la nación. Lo anterior conlleva la incorporación del ejidatario y pequeño propietario al desarrollo económico del país.

2.- El primer antecedente de la Secretaría de la Reforma Agraria lo encontramos en la Dirección Agraria, pero su evolución institucional y desarrollo organizacional tiene lugar en la Ley del 6 de Enero de 1915, la cual establecía en su artículo 4º la creación de la Comisión Nacional Agraria, que fue incorporada en el artículo 27 constitucional en el año de 1934, con motivo de las reformas del citado precepto constitucional.

3.- A partir de la reforma de 1934 se crea una dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de las Leyes Agrarias y de su ejecución, transformándose en el

Departamento agrario. Dicha transformación fue muy significativa, ya que llegó a precisar la integración y naturaleza de las instituciones señaladas.

4.- Posteriormente el Departamento Agrario es substituido por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en diciembre de 1958, por haber asumido éste las facultades relativas al control de los terrenos nacionales, la función colonizadora; y el fomento agrícola, que venía ejerciendo la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

5.- Finalmente fue necesario contar con organismos públicos para hacer frente a los problemas agrarios, por la dinámica propia del país, por las transformaciones económicas y Sociales. Así, por decreto de 31 de diciembre de 1974. El Departamento antes citado alcanza el rango de Secretaría de la Reforma Agraria y posteriormente quedar confirmada su responsabilidad en el artículo 41 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

6.- En la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra plasmada nuestra historia nacional, toda vez que el artículo 27 es uno de los preceptos más relevantes de la Constitución de 1917, junto con el artículo

123 forman las bases fundamentales sobre las que descansa nuestro constitucionalismo social.

7.- La esfera de competencia actual de la Secretaría de la Reforma Agraria tiene su fundamento legal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en la Ley Agraria; en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; en la Ley Federal de Reforma Agraria, de conformidad con el artículo Tercero Transitorio del Decreto de Reformas y Adiciones al artículo 27 constitucional de 6 de enero de 1992.

8.- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en una de las atribuciones que le otorga la Constitución, llevó a cabo las reformas y adiciones a la Ley Agraria, donde observamos la delegación de facultades hacia el Secretario de la Reforma Agraria; Tribunales Agrarios; Procuraduría Agraria y Registro Agrario Nacional, entre otras autoridades. Con las reformas al Artículo 27 Constitucional se da por concluido el reparto agrario, desaparecen las causas de suspensión y privación de derechos ejidales y comunales; así como los certificados de inafectabilidad al pequeño propietario, dándole seguridad jurídica a la tenencia de la tierra, propiciando un cambio a los postulados de la Revolución Mexicana de 1910.

9.- La estructura orgánica de la secretaría de la reforma Agraria de acuerdo a su Reglamento Interior vigente, se integra con: Secretario; dos Subsecretarios; un Oficial Mayor; Cuerpo Consultivo Agrario; siete Direcciones Generales; tres Unidades Administrativas; Coordinaciones Agrarias; Órganos Administrativos Desconcentrados: Instituto Nacional de Desarrollo Agrario y el Registro Agrario Nacional, así como la la Procuraduría Agraria como órgano sectorizado en dicha Secretaría.

10.- El Presidente Constitucional, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expidió el actual Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de Julio de 1995.

11.- El Reglamento de referencia configura un instrumento jurídico através del cual se distribuye la competencia entre cada uno de los órganos internos que forman las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y considerado como un

medio para el mejor mejor cumplimiento de las funciones que en materia agraria tiene encomendadas el Poder Ejecutivo y que las realiza a través de la Secretaría antes mencionada.

12.- Las facultades con que cuenta la Secretaría de la Reforma Agraria se derivan de: La Ley Agraria; la Ley Federal de reforma Agraria, de conformidad con el artículo tercero Transitorio del decreto de Reformas y Adiciones al Artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Reglamento interior de la citada dependencia. Las razones expuestas las consideramos necesarias y justificables para que la Secretaría de la Reforma Agraria permanezca vigente, hoy más que nunca.

13.- Por último consideramos que las reformas al artículo 27 constitucional y su Ley Reglamentaria tienden a obtener resultados a largo plazo, ya que uno de sus principales objetivos es el de capitalizar el campo por medio de inversiones, lo que a la fecha no ha tenido resultados positivos por los problemas que actualmente atraviesa nuestro país, por lo que es definitivo el esfuerzo que realicen los sectores público y privado en la actividad productiva agraria, así como en las instituciones creadas por el Gobierno Federal para que lleven a cabo una justicia agraria auténtica; así como crear mecanismos efectivos que resuelvan en definitiva el rezago agrario.

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

- 1.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. "Teoría General del Derecho Administrativo". Porrúa, S.A., México, 1991.
- 2.- ARAMBULA MAGANA, SABINO. "Terminología Agraria Jurídica", Universidad de Guadalajara, Guadalajara., 1a. edc., México, 1984.
- 3.- BURGDA ORIHUELA, IGNACIO. "Las Garantías Individuales", Porrúa, S.A., 23a. edc, México, 1991.
- 4.- CASO, ANGEL. "Derecho Agrario". Porrúa, S.A., 2a. edc., México, 1969
- 5.- CARPIZO MC. GREGOR, JORGE. "Derecho Constitucional". Introducción al Derecho Mexicano, Tomo I, 1981 .
- 6.- CARPIZO MC. GREGOR, JORGE. "Derecho Constitucional en las Humanidades en el Siglo XX"., UNAM, 1982.
- 7.- COSSIO, JOSE, "Como y Por Quiénes se ha Monopolizado la Pequeña Propiedad Rústica en México?"., Jus. 29a. edc., México, 1963
- 8.- COVARRUBIAS, JOSE. "Trascendencia Política de la Reforma Agraria", F.C.E., 6a. edc., México, 1993.
- 9.- CHAVEZ PADRON, MARTHA. "El Derecho Agrario en México", Porrúa S.A., F.C.E., 6a edc., México, 1993,.
- 10.- CHUAYFFET CHEMOR, EMILIO, "Derecho Administrativo" "Introducción al Derecho Mexicano", Tomo I, UNAM, México, 1981.

- 11.- ENTRENA CUESTA, RAFAEL. "Curso de Derecho Administrativo", Tecnos, Sa. edc., Madrid, 1976.
- 12.- FAYA VIESCA, JACINTO. "Administración Pública Federal". Porrúa, S.A., México, 1979.
- 13.- FERNANDEZ Y FERNANDEZ, RAMON. "Notas sobre la Reforma Agraria Mexicana". Chapingo, 4a. edc., México, 1971.
- 14.- FRAGA, GABINO. "Derecho Administrativo", Porrúa, S.A., México, 1991.
- 15.- FRIEDRICH, JORGE. "La Etica Colonial Española del Siglo de Oro", Cultura Hispánica, 8a. edc., Madrid, 1980.
- 16.- GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO y FERNANDEZ TOMAS, RAMON. "Curso de Derecho Administrativo I", Civitas, Madrid, 1990.
- 17.- LEMUS GARCIA, RAUL. "Derecho Agrario Mexicano". (Sinópsis Histórica), Limusa, México, 1976.
- 18.- "MANUAL DE ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL" (Vol. 13, Sector Reforma Agraria) 1a. edc., México, 1982.
- 19.- MANUAL DE ORGANIZACION GENERAL DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA". Diario Oficial de la Federación de 9 de julio de 1979.
- 20.- MANZANILLA SHAFFER, VICTOR. "Reforma Agraria Mexicana", Limusa, 7a. edc., México, 1993.

- 21.- MARTINEZ GARZA, BERTHA BEATRIZ. "Evolución Legislativa de la Ley Federal de Reforma Agraria", Trillas 15a. edc., México, 1983.
- 22.- MEDINA CERVANTES, JOSE RAMON. "Derecho Agrario". Harla, México, 1987.
- 23.- MEDINA CERVANTES JOSE RAMON. "Ley Federal de Reforma Agraria". Harla, México, 1989.
- 24.- MORENO, MANUEL. "La Organización Política y Social de los Aztecas", Secretaría de la Reforma Agraria, 3a. edc., México, 1989.
- 25.- OLIVERA TORO, JORGE. "Mnaual de Derecho Administrativo", Porrúa, S.A., México, 1976.
- 26.- PASTOR ROUAIX. "Génesis de los Artículos 3º., 27 y 123 de la Constitución de 1917", Jus, México. 1945.
- 27.- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. "Diccionario de la Lengua Española", Espasa Calpe, S.A., 20a. edc., Madrid, 1989.
- 28.- RUIZ MASSIEU, FRANCISCO. "Nueva Administración Federal", Tecnos, México, 1978.
- 29.- RUIZ MASSIEU, MARIO. "Temas de Derecho Agrario Mexicano", UNAM, 1981.
- 30.- SERRA ROJAS, ANDRES. "Derecho Administrativo", Tomo I, Porrúa, S.A., México, 1968.
- 31.- SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA. "Ley Federal de Reforma Agraria". Biblioteca Campesina, México, 1975.

- 32.- TENA RAMIREZ, FELIPE. "Derecho Administrativo Mexicano", Porrúa, S.A., México, 1980.
- 33.- VARIOS. "Derecho Administrativo", Tomo I, La Habana, Instituto Cubano del Libro, Edición Revolucionaria, 1976.
- 34.- VILLAR PALACI, JOSE LUIS. "Curso de Derecho Administrativo", Tomo I, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 1972.

LEGISLACION

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".
- 2.- Decreto por el que se reforma el Artículo 27 Constitucional de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992).
- 3.- Ley Agraria (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de Febrero de 1992).
- 4.- Ley Federal de Reforma Agraria, 37a. edición., Porrúa, S.A., México, 1991.
- 5.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 6.- Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario.
- 7.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria (Diario Oficial de la Federación de 7 de abril de 1989, derogado).
- 8.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria (Diario Oficial de la Federación de 11 de julio de 1995, Vigente).
- 9.- Tesis Jurisprudencial. Semanario Judicial de la Federación (ápendice 1917/75) 3a. parte II, 2a. Sala. tesis 412.