

99  
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO SOCIAL Y AGRICOLA"

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
CESAR COLIO NAZAR



CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

0275423



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA  
EN EL SEMINARIO DE DERECHO  
AGRARIO, SIENDO DIRECTOR DEL  
MISMO, EL LIC. DON ESTEBAN  
LOPEZ ANGULO, CON EL ASE  
SORAMIENTO DEL LIC. JAVIER  
JUAREZ CARRILLO, PROFESORES A  
QUIENES AGRADEZCO SU INTERVEN  
Y APOYO EN LA REALIZACION DE  
ESTE TRABAJO.

**A MI MADRE PROFRA. Y  
LIC. GUADALUPE NAZAR GAMBOA  
CON PROFUNDO AGRADECIMIENTO Y  
MI AMOR INCONDICIONAL.**

# INDICE

	<b>Página</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>CAPÍTULO I.- GENERALIDADES</b>	
1. El Derecho	7
2. Clasificación del Derecho Positivo Mexicano	16
3. Derecho, Estado y Administración Pública	19
<b>CAPÍTULO II.- DERECHO AGRARIO Y REFORMA AGRARIA</b>	
1. Concepto y Definición	25
2. Relación del Derecho Agrario con otras Disciplinas Jurídicas	28
3. Diagnóstico del Sector Agrario Mexicano	32
4. Reformas al Artículo 27 Constitucional	34
4.1 Tribunales Agrarios	38
5. Ley Agraria	44
6. Problemas y riesgos con las reformas al Artículo 27 Constitucional	48
<b>CAPÍTULO III.- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b>	
1. Concepto	56
2. Administración Pública Federal	59
3. Derecho Administrativo	61
3.1 Relaciones del Derecho Administrativo con otras ramas del Derecho y otras Disciplinas	63

4. Planes y Programas de Desarrollo	68
4.1 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	70
<b>CAPÍTULO IV.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SECTOR AGRARIO</b>	
1. Concepto	81
2. Plan Sectorial Agrario	83
2.1 Política Agraria	85
2.2 Programas Institucionales	92
3. Logros alcanzados en el cumplimiento de los planes y programas mencionados	108
4. Inconvenientes atribuibles al rezago agrario	115
<b>PROPUESTAS</b>	120
<b>CONCLUSIONES</b>	124
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	128
<b>LEGISLACIÓN</b>	132

## INTRODUCCIÓN

Desde antes de la Primera Guerra Mundial, la presión creciente de los nuevos avances industriales y técnicos de las nuevas filosofías sociales y políticas, habían llevado a los juristas de muchos países; independientemente unos de otros; a pensar sobre el Derecho de un modo nuevo, a considerarlo primordialmente como un instrumento de evolución social. La lógica y las técnicas jurídicas llegaron a ser consideradas como elementos, pero de ninguna manera como el factor único o predominante de la interminable carrera entre el Derecho y los nuevos problemas y cambios sociales, cuyo ritmo se ha acelerado más allá de lo imaginable, consecuentemente el desafío que se hace al Derecho es más poderosos y urgente.

Tanto las respuestas legislativa como la judicial, a las necesidades sociales y al cambio de tendencia de la opinión pública, son estimuladas en gran medida por las guerras y otras grandes emergencias nacionales. Esto es particularmente cierto en la esfera de los derechos de propiedad y otros intereses económicos, en la que las posiciones atrincheradas se debilitan a consecuencia de una situación económica de la cual se les considera, por lo menos en parte, responsables o de un llamamiento general para la igualdad nacional de los sacrificios.

Las emergencias nacionales tienden también a producir un reajuste en las relaciones de las libertades personales, individuales y de la seguridad nacional. Con estas razones, la doctrina moderna ha replanteado el problema del verdadero contenido de la Ciencia del Derecho, de tal manera que

actualmente no se concibe el Derecho como un ordenamiento abstracto y separado de la realidad social, sino como un fenómeno concreto que cobra vida en la medida que es aplicado en el campo social al que está destinado con el fin de regular la conducta de sus componentes.

Considerado desde esta perspectiva, el Derecho cobra un sentido tradicional en el que por una parte se analiza el deber ser o la justicia, por la otra el sentido normativo y finalmente, el derecho vivo o el derecho en acción. Es ahí donde destaca la función del Estado, que se descompone en una serie de actos jurídicos de alcance diverso, pero que esencialmente han de corresponder a las funciones de una comunidad que demanda solución a grandes necesidades colectivas.

Precisamente ese es el punto donde la Administración Pública actúa de manera concomitante con el Derecho, estableciendo su relación necesaria con la ley en la persecución de los fines del Estado, de manera tal que los actos administrativos públicos quedan sometidos integralmente al Derecho Administrativo, mismo que extiende su campo gradualmente a través de las reformas constitucionales y de la acción legislativa consiguiente, interviniendo en el proceso vital de dar satisfacción a las necesidades públicas.

El concepto moderno del imperio de la ley tiene también que tomar nota de la función cada vez más importante del Estado en la planeación del desarrollo económico y la prestación de servicios sociales, dedicando por encima de todo, mayor atención a la reglamentación general de la economía.

Los problemas inherentes al desarrollo son numerosos y complejos, a la vez que determinan la acción previsor del Estado y la cooperación de todos los sectores económicos del país que se trate. Como consecuencia el Estado tiene la necesidad de planificar el curso de dicho desarrollo, con el propósito de lograr el máximo rendimiento de los recursos y propiciar una mejor distribución del ingreso.

Para este efecto, el Estado emplea como instrumento general, la Administración Pública, cuyos órganos formulan y ejecutan dicho plan, buscando la colaboración de los sectores privados.

A su vez, el desarrollo como proceso histórico que opera cambios estructurales en la economía del país, exige cambios correlativos en la organización y funcionamiento de la Administración Pública.

Por lo tanto, el reconocimiento de la función vital de la planificación del desarrollo, significa una función cada vez mayor para el Derecho Público y una reorientación de las ideas sobre las relaciones de la política pública y de los derechos privados.

Con base en estas consideraciones pretendo justificar que haya elegido como tema de investigación jurídica, el comportamiento de la Administración Pública, limitada al ámbito del desarrollo social y agrario en México; donde como en la mayoría de los países en desarrollo, se confrontan grandes rezagos de diversa índole, pero preferentemente en los sectores señalados;

problemática que data de muchos años atrás, significando una rémora para el progreso generalizado de nuestra nación.

Tratando de demostrar que: en nuestra legislación se sintetiza el desarrollo histórico de la nación y posteriormente del "Estado Mexicano", como la lucha por la definición y orientación de la propiedad, teniendo como escenarios cumbres, los Congresos Constituyentes de 1857 y 1917.

Que las reformas constitucionales han ido creando una doctrina jurídica agraria y social, no sólo más adaptada a nuestra sociedad, sino que además permite analizar la eficacia de los instrumentos legales que el Estado utiliza para cumplir sus objetivos, mismos que han sido plasmados en los planes y programas de desarrollo urbano y rural.

Finalmente, se plantea la imperiosa necesidad de una modernización administrativa que lleva consigo una reforma institucional acorde a los avances técnicos y científicos, correspondiendo a los requerimientos reales de la población a la que va dirigida, se expone así:

## CAPÍTULO I

Trata sobre una concepción generalizada del Derecho, como base jurídica que es de toda organización jurídico-política (Estado); la clasificación generalizada del Derecho, correspondiendo a la del Derecho Positivo Mexicano, mismo que sirve de fundamento y con frecuencia como agente activo en la promoción de los cambios sociales e ineludiblemente vinculado

al desarrollo de la nación mexicana. Al mismo tiempo se destaca la imprescindible vinculación entre el Derecho, el Estado y la Administración Pública.

## **CAPÍTULO II**

Con especial atención se hace referencia al Derecho Agrario, a las recientes reformas al artículo 27 Constitucional y a la Ley Agraria reglamentaria de éste, conformando el marco de la nueva legislación agraria a la vez que se crean verdaderos órganos jurisdiccionales a través de los cuales se está llevando a cabo una reforma que permita alcanzar nuevas condiciones de desarrollo en el sector agrario, que sin lugar a dudas es el que presenta mayores rezagos en todas sus facetas, respecto del desarrollo global de nuestro país.

## **CAPÍTULO III**

Se destaca el papel relevante de la Administración Pública actuando de manera concomitante con el Derecho en la persecución de los fines del Estado, mediante la formulación de planes y programas de desarrollo, que contienen las medidas de orden económico y social, permitiendo la ejecución ordenada de las diferentes actividades que promueven el desarrollo en los sectores social y el agrario. A la vez que se analiza la creación y organización de instituciones adecuadas al desarrollo, tanto en el sector privado como en el público, a través de una administración pública más actualizada en su estructura y funcionamiento.

## **CAPÍTULO IV**

Por último, se trata de manera particular el desempeño de la Administración Pública en el Sector Agrario, comprendiendo la formulación y ejecución del Plan Sectorial Agrario, así como los alcances logrados en la práctica, destacando las reformas en la organización institucional para un desempeño más expedito y eficiente; sin dejar de considerar las fallas y rezagos que aún persisten.

## CAPÍTULO PRIMERO

### GENERALIDADES

#### 1. *El Derecho.- Concepto*

Ante la falta de un acuerdo entre los juristas, para la formulación de una noción del Derecho, lo pertinente es estudiar y analizar las diferentes nociones, señalar sus coincidencias y disentimientos, de tal manera que nos permita comprender en su más amplio sentido, la noción de Derecho, dando por aceptado que los diferentes enfoques obedecen a la filosofía que sustentan los juristas.

La etimología de la palabra “derecho” viene del vocablo latino “directum” que en su sentido figurado significa: lo que está conforme a la regla, a la ley, a la norma; es decir, lo que no se desvía a un lado ni a otro, lo que es recto, lo que se dirige sin oscilaciones a su propio fin.

En las diversas lenguas modernas, germánicas y latinas, se usa indistintamente la palabra derecho y la palabra recto, para significar el Derecho. En Inglés se dice right; en alemán recht; en holandés recht; en francés, droit; en italiano diritto, etc.

La palabra “derecho” es usada en cuatro sentidos diferentes:

Derecho como facultad: se aplica al propietario para usar de su propiedad.

Derecho como ciencia: tiene por objeto la explicación ordenada y coherente de los preceptos jurídicos que se hayan en vigor en la época y un lugar determinado, así como el estudio de los problemas relativos a su interpretación y aplicación.

Derecho como ideal ético o moral de justicias: no hay derecho a que se cometa determinados abusos.

Derecho como norma o sistema de normas: cuando se dice Derecho Mexicano o Derecho Romano.

A veces se usa la palabra “derecho” incluyendo dos o más sentidos. Así, “Derecho Natural” implica a la vez un carácter ético y un sistema de normas<sup>1</sup>.

El derecho como facultad recibe el nombre de “derecho subjetivo porque atiende al sujeto que tiene la facultad o poder, bajo la protección de la ley, de usar y disponer de algo libremente y con exclusión de los demás. El derecho subjetivo por excelencia, es el derecho de propiedad. También lo son: el derecho de la patria potestad; el derecho de legítima defensa; los derechos de los trabajadores, etc.

El derecho como norma o sistema de normas recibe el nombre de “derecho objetivo” porque atiende al sujeto que tiene la facultad o poder, bajo la

protección de la ley, de usar y disponer de algo libremente y con exclusión de los demás. El derecho subjetivo por excelencia, es el derecho de propiedad. También lo son: el derecho de la patria potestad; el derecho de legítima defensa; los derechos de los trabajadores, etc.

El derecho como norma o sistema de normas recibe el nombre de "derecho objetivo", porque es considerado en sí mismo como objeto de estudio, independientemente del o de los sujetos en que recae su imperio.

En otras palabras, para el Doctor García Maynez, el derecho en su sentido "objetivo", es un conjunto de normas. Trátese de preceptos imperativo-atributivos, es decir, de reglas que además de imponer deberes, conceden facultades".

"El derecho subjetivo, es una función del objetivo. Este es la norma que permite o prohíbe; aquél, el permiso derivado de la norma"<sup>2</sup>.

El derecho subjetivo no se concibe fuera del derecho objetivo, ambos se implican recíprocamente o sea que no hay Derecho Objetivo que no conceda facultades ni derechos subjetivos que no dependan de una norma (dejando a un lado las categorías de la temporalidad, tratando de dilucidar cual precede al otro).

---

<sup>1</sup> VILLORO Toranzo, Miguel.- "Introducción al estudio del Derecho". Editorial Porrúa, México 1987, p. 4.

<sup>2</sup> GARCÍA Maynez, Eduardo.- "Introducción al Estudio del Derecho". Porrúa. México, p. 36.

Entre las varias clases de Derecho Objetivo, las más importantes son: El Derecho Natural y el Derecho Positivo.

El Derecho Natural está compuesto de principios y normas morales que rigen; según el criterio formal de la justicia; la conducta social de los hombres y que son conocidos por “la recta razón escrita en todos los corazones”<sup>3</sup>, por estar impresos en la naturaleza humana y conforme al orden natural de las cosas.

El Derecho Positivo es el sistema de normas emanadas de la autoridad competente y promulgadas de acuerdo con el procedimiento de creación imperante en una nación determinada<sup>4</sup>.

Aunque algunos juristas oponen el Derecho Positivo al Natural, de hecho todos los Derechos Positivos tienen su fundamento filosófico en principios de Derecho Natural; por consiguiente no son dos sistemas opuestos, por el contrario, concurren en numerosas normas y principios.

Para García Maynez, “Derecho Positivo” significa derecho eficaz o sea, derecho que es cumplido o aplicado. La positividad es un hecho que estriba en la observancia de cualquier precepto vigente. Así, la costumbre no aceptada por la autoridad política, es Derecho Positivo, pero carece de validez formal.

---

<sup>3</sup> VILLORO Toranzo, Miguel.- Op. cit., cita a Cicerón, la República III, 22, p. 8.

<sup>4</sup> Ibidem, p. 8.

A este Derecho Positivo opone el Derecho Vigente, mismo que define como “el conjunto de normas imperativo-atributivas que en una cierta época y en un determinado país, la autoridad suprema considera obligatorios”<sup>5</sup>.

La separación o sea el divorcio entre positividad y validez, en relación con todo un sistema jurídico; un ordenamiento que en ningún caso fuese obedecido ni aplicado, no estaría en realidad dotado de vigencia.

La vigencia supone por definición la existencia del poder. Derecho Vigente es el políticamente reconocido, es decir que el Estado crea o aplica por medio de sus órganos y está integrado tanto por las reglas de origen consuetudinario que el poder público reconoce, como por los preceptos que formula.

La vigencia de cada ordenamiento jurídico tiene una serie de supuestos sociológicos y entre ellos el primero y fundamental, es la existencia del Estado. Tales supuestos cambian con las diversas legislaciones, por ejemplo: de acuerdo con nuestra Constitución, son preceptos jurídicos y por ende repútanse obligatorios los aprobados por ambas cámaras, sancionados por el ejecutivo y publicados por el Diario Oficial, desde la fecha en que en el acto de la publicación o en otra norma se indique.

Las diferentes nociones del Derecho han variado a través del tiempo, respecto a los autores y las escuelas, pero no obstante sus diferencias, se puede señalar una serie de elementos comunes:

---

<sup>5</sup> GARCÍA Maynez.- Op. cit., p. 38.

- a) Todas se refieren al Derecho Objetivo, en cuanto son aplicables al Derecho como sistema de normas.
- b) Todas nos dan una noción que planea sobre las acepciones analógicas de la palabra "derecho".
- c) Todas tienen en cuenta el Derecho Positivo, aunque las nociones morales lo subordinen a un orden moral.

En cuanto a la definición del Derecho se presenta una dificultad mayor, cuando se le quiere definir por su género próximo y diferencia específica, ya que para unas nociones el género al que pertenece el Derecho, es el orden moral; para otras, un orden racional; para las empíricas, la realidad social y para las voluntaristas, la voluntad de la autoridad.

Para el caso citamos las siguientes definiciones de Derecho, de destacados juristas clásicos:

KANT.- "es el conjunto de condiciones bajo las cuales se puede armonizar el arbitrio de uno con el otro, según una ley general de libertad"<sup>6</sup>.

KELSEN.- "es un sistema coactivo de normas, escalonadas en graduación jerárquica, en la que cada una funda su validez en la anterior, hasta llegar a una ley suprema, la Constitución, que sirve de base a todo el edificio"<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> KANT.- "Introducción a la Teoría del Derecho". Apéndice Y E.

HAURIUO.- "es un conjunto de preceptos de conducta, establecidos por los hombres que viven en sociedad y destinados a hacer reinar el orden y la justicia en las relaciones sociales"<sup>8</sup>.

De destacados juristas mexicanos:

VILLORIO TORANZO.- "es un sistema racional de normas sociales de conducta, declaradas obligatorias por la autoridad, por considerarlas soluciones justas a los problemas, surgidos de la realidad histórica"<sup>9</sup>.

ROJINA VILLEGAS.- "es el conjunto de normas bilaterales, externas, generalmente heterónomas y coercibles, que tienen por objeto regular la conducta humana en su interferencia intersubjetiva"<sup>10</sup>.

BURGOA, Ignacio.- "concebido formalmente como un conjunto de normas de circulación bilateral, imperativas, obligatorias y coercitivas"<sup>11</sup>.

GARCÍA MAYNEZ.- (se cita arriba en la página 2).

Como puede verse en estas definiciones y en la casi totalidad, son reconocidos la mayor parte de los elementos esenciales de Derecho, aunque en algunas nociones no los mencionen explícitamente debido a la

---

<sup>7</sup> KELSEN, Hans.- "Teoría Pura del Derecho", Trad. Moisés Nilve, Ed. Universitaria, Buenos Aires 1960, p. 43.

<sup>8</sup> HAURIUO, André.- "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas". Trd. José Antonio González Casanova. De. Ariel, 1971, p. 23.

<sup>9</sup> VILLORIO Toranzo, ob. cit., p. 127.

<sup>10</sup> ROJINA Villegas, Rafael.- "Compendio de Derecho Civil". Editorial Porrúa, México 1988, p. 7.

unilateralidad de su punto de partida (que mencionamos arriba) respecto al género del Derecho.

El Derecho es: -un fenómeno exclusivamente humano- -un ordenamiento de la razón-, presupone la libertad humana- una forma de vida social- una regulación de proceder de los hombres en la vida social y sólo discrepan en lo que atañe a la naturaleza de los preceptos jurídicos- diferente de la moral tiene como fin la justicia- debe ser promulgado por un legislador autorizado- está condicionado por la realidad- debe realizarse en la historia, dentro de los límites espaciales y temporales<sup>12</sup>.

Cabe observar también que el sentido práctico del Derecho está implícito en la mayor parte de las nociones, por ejemplo, en las nociones de exterioridad y coactividad de Kant y Kelsen el más formalista de todos los teóricos del Derecho, reconoce que la finalidad del Derecho es provocar una conducta humana socialmente deseable.

En otras palabras, -"la lógica y la historia, la costumbre, la utilidad y las normas consagradas de la buena conducta- son las fuerzas que aisladamente o en combinación moldean el proceso del Derecho. Cual de esas fuerzas domina, en cada caso tiene que depender en gran parte de la importancia o el valor relativo de los intereses sociales que mediante él serán fomentados o perjudicados"<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> BURGOA, Ignacio.- "Las garantías individuales". De. Porrúa. México 1966, p. 42.

<sup>12</sup> VILLORIO Toranzo.- Ob. cit., pp. 112-116.

<sup>13</sup> W. Friedman.- "El Derecho en una sociedad en transformación". Fondo de Cultura Económica. México 1966, p. 42.

## *Características del Derecho*

Si bien es que el Derecho está inspirado en ideas éticas debiendo ajustarse a ellas en lo que respecta a la justicia; se diferencia de la moral por las características que poseen sus normas. Según los criterios clásicos de distinción, éstas son cuatro principalmente: la moral es incoercible, tiene interioridad, es unilateral y goza de su autonomía; en tanto que el Derecho es -coercible, bilateral, tiene heteronomía y se exterioriza.

**Coercibilidad.-** Su nota esencial se refiere a la posibilidad de utilizar la fuerza del Estado, por medio de los órganos correspondientes para lograr el cumplimiento de la norma.

**Bilateralidad.-** Se explica en la relación imperativa-atributiva, esto quiere decir que se imponen deberes y correlativamente se conceden facultades, por ejemplo: en un contrato de compraventa, es obligación del comprador pagar el precio de la cosa comprada y del vendedor, a entregar la cosa y exigir el pago correspondiente.

**Heteronomía.-** Significa que las normas jurídicas son obligatorias para los individuos, aunque no las conozca.

**Exterioridad.** Cuando el Derecho valora las intenciones, se fundamenta en aspectos externos para presumirlos, ya que nadie puede saber con plenitud lo que pasa en la conciencia de los individuos, es decir, se formula un supuesto sobre la intención, partiendo de circunstancias externas.

## 2 *Clasificación del Derecho Positivo Mexicano*

El Derecho por su propia naturaleza es un término medio entre la anarquía y el despotismo (Bodenheimer), trata de mantener el equilibrio entre esas dos formas extremas de la vida social.

Partiendo de esta consideración, el Derecho se divide primeramente en dos grandes ramas: Derecho Público y Derecho Privado; clasificación que es generalmente aceptada y por consiguiente corresponde al Derecho Positivo Mexicano.

**Derecho Público.-** Se le denomina así a la limitación legal al poder de las autoridades públicas, para evitar el despotismo, y

**Derecho Privado.-** Cuando la limitación legal se da al poder de los particulares, evitando la anarquía<sup>14</sup>.

Al Derecho Público pertenecen los derechos: Constitucional, Administrativo, Penal y Procesal.

**Derecho Constitucional.-** De acuerdo a nuestro Derecho Positivo Vigente, la Constitución es el documento que contiene las normas relativas a la estructura fundamental del Estado; esto es desde el punto de vista formal. Desde el punto de vista material, se aplica a esa misma estructura, es decir a la

---

<sup>14</sup> BODENHEIMER, E.- "Teoría del Derecho (traducción Vicente Herrero), 3ª Edición Fondo de Cultura Económica, México 1961, p. 26.

organización política, a la competencia de los diversos poderes y a los principios concernientes al estado de las personas.

Resumiendo, diremos que Derecho Constitucional “Es el conjunto de normas relativas a la estructura fundamental del Estado, a las funciones de sus órganos y a las relaciones de éstos entre sí y con los particulares”<sup>15</sup>.

**Derecho Penal.-** Es el conjunto de normas que determinan los delitos, las penas que el Estado impone a los delincuentes y las medidas de seguridad que el mismo establece para la prevención de la criminalidad<sup>16</sup>.

**Derecho Procesal.-** Es el conjunto de reglas destinadas a la aplicación de las normas del derecho a casos particulares, ya sea con el fin de esclarecer una situación jurídica dudosa, ya con el propósito de que los órganos jurisdiccionales declaren la existencia de determinada obligación y en caso contrario, ordenen que se haga efectiva<sup>17</sup>.

**Derecho Administrativo.-** (hacemos referencia en el Capítulo III, relacionado con la Administración Pública).

Al Derecho Privado pertenecen el Derecho Civil y el Mercantil.

**Derecho Civil.-** Es el conjunto de disposiciones que rigen las relaciones privadas de los particulares entre sí.

---

<sup>15</sup> GARCÍA Maynez.- Ob, cit, p. 141.

<sup>16</sup> CUELLO Calón, Eugenio.- citado por García Maynez, ob. cit, p. 141.

**Derecho Mercantil.-** Es el conjunto de disposiciones que rigen a los particulares cuando éstos tienen el carácter de comerciantes o celebran actos de comercio.

En nuestro sistema jurídico se erige otra rama del Derecho que no pertenece a la división clásica del Derecho y se denomina **Derecho Social**, comprendiendo al Derecho Agrario, al Derecho del Trabajo y al Derecho a la Educación, considerados como prototipo de la Revolución Mexicana, puesto que surgen con la Constitución de 1917.

El Derecho Social se da como expresión de un llamado de justicia a los grupos de desamparados del pueblo mexicano, ubicados en el campo, las minas, los talleres, con mínimo acceso a la integración económica nacional y a una verdadera educación.

El Derecho Social nació como un derecho nuevo; cuando sólo se conocían el Derecho Público y el Derecho Privado; creador de nuevos valores y nuevos ideales, como nueva expresión de la justicia para el campesino, distinta y frecuentemente opuesta a la que está en base al Derecho Civil.

En el Derecho Social, la justicia deja de ser una fórmula fría aplicada a las relaciones externas entre los hombres, para convertirse en la manifestación de las necesidades y anhelos del hombre que trabaja en el campo.

---

<sup>17</sup> Ibid. p. 148.

En otras palabras, el Derecho Social domina la idea de clase o de situación económica débil; no regula tanto relación de campesino a campesino, sino que su relación es preferentemente frente al Estado, teniendo siempre en cuenta el interés social<sup>18</sup>. Algunos tratadistas consideran entre las ramas del Derecho Social, a las siguientes: Derecho Laboral, Derecho Procesal-Agrario, Derecho Procesal del Trabajo. Derecho Inquilinario y Derecho Económico.

El Derecho Agrario se inscribió en el Derecho Social, al margen del Derecho Privado, con el deseo de equilibrar a los sujetos de la relación jurídica a través de la tutela a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios.

### **3 *Derecho, Estado y Administración Pública***

Las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el Derecho para realizar los fines del Estado.

La doctrina clásica y la legislación positiva han reconocido tres actividades esenciales del Estado para realizar los fines, resultado del principio lógico-jurídico de la división del trabajo aplicado a la Teoría Constitucional. Estas son: La función legislativa, la administrativa y la jurisdiccional.

La función administrativa es la encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico. La ley debe ser ejecutada,

---

<sup>18</sup> DE LA CUEVA, Mario.- "El Nuevo Derecho Mexicano". Editorial Porrúa. 6ª edición. México 1980, p. 44.

particularizando su ejecución. En sentido moderno el Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país<sup>19</sup>.

Partiendo de estas premisas nos damos cuenta de la estrecha relación que se establece entre el Derecho, El Estado y La Administración Pública, de ahí la importancia de plantear un breve esbozo de esta interrelación que sirve de sustento al enfoque central de esta tesis, que es el de la Administración Pública.

La relación entre Derecho y Estado se cuenta entre los pocos problemas que ha planteado tanta controversia en la Ciencia del Derecho, que versa en la disyuntiva de cuál de estos dos es superior al otro, dando lugar a diversas teorías que defienden una y otra posición, las que dejaremos a un lado estando de acuerdo con la opinión de Vinogradoff que considera tarea fútil preguntar quién está encima y quién debajo, como lo sería el discutir si el contenido es superior a la forma o la forma al contenido. Oponiéndose a la validez del antagonismo entre “soberanía del Estado” y “soberanía del Derecho”, sostiene que Estado y Derecho son dos aspectos de la misma cosa<sup>20</sup>. “El Derecho es la regulación de la sociedad considerada como el conjunto de sus normas y el Estado es la organización de la sociedad considerada como el instrumento personal responsable de su organización”.

Bentley sostuvo opinión semejante -“el Derecho y el gobierno no son dos cosas diferentes, sino una sola. No se puede ver el Derecho como resultado

---

<sup>19</sup> SERRA Rojas, Andrés.- Ob. cit., p. 40.

<sup>20</sup> BODENHEIMER, Ob. cit, p. 75, cita a Vinogradoff “The judicial nature of the State”. V II, pp. 350-366.

del gobierno, sino que es el gobierno, el mismo fenómeno, sólo que visto desde otro ángulo<sup>21</sup>.

Esta teoría acerca de que el Estado y Derecho son la misma cosa, fue llevada por Kelsen a su forma más extensa y dice:

“Derecho y Estado no son dos aspectos o los lados del mismo fenómeno, son totalmente idénticos. Todo acto del Estado es a la vez acto jurídico. Toda definición del Estado es a la vez definición del Derecho. Todo Estado tiene que ser Estado de Derecho. El poder del Estado es la suma total de normas coactivas válidas en una sociedad dada, lo mismo es el Derecho”<sup>22</sup>.

Por otra parte, la experiencia histórica nos enseña como los pueblos han sufrido tremendas convulsiones revolucionarias, graves alteraciones a la paz social, pero sobre todo, lo que estos no soportan es la anarquía porque puede ser equivalente a un aniquilamiento de la sociedad, una destrucción absoluta y absurda de la cultura humana; es entonces cuando se afirma la acción eficaz del Derecho como imprescindible elemento de la vida social.

Paralelamente se fortalece la idea con tendencia democrática, sobre la supervivencia del Estado, que tendrá que superarse ante el peligro del aniquilamiento, considerándolo como una institución indispensable como elemento ordenador de la comunidad. Jellinek define al Estado “como el

---

<sup>21</sup> Ibid., p. 272.

<sup>22</sup> KELSEN.- Ob. cit, p. 191.

ordenamiento total, en un determinado territorio y regulado por fines que son el resultado de un proceso histórico”<sup>23</sup>.

El Estado es una obra colectiva y artificial creada para ordenar y servir a la sociedad, su existencia se justifica por los fines que históricamente se le vienen asignando. Por lo tanto es un producto social, una obra humana que se integra a lo largo de un proceso histórico, plétórico de luchas sociales, y de intensa transformación de grupos, que tiene por objetivo la obtención de un fin y es este fin el que determina las atribuciones, la competencia material de los diferentes órganos del Estado y en función de esa competencia se crean dichos órganos. Precisamente en este fin está la razón última del Estado y su diferencia específica con otras sociedades<sup>24</sup>.

El fin histórico-político es la razón por la que se integra un complejo de actividades, la idea de fin tiene el significado de intención, de objetivo o de voluntad dirigida. Jhering dice:

“en el dominio del Derecho nada existe más que por el fin, el Derecho todo no es mas que una creación del fin”<sup>25</sup>.

Los fines del Estado se incorporan al orden jurídico, es lo que Hartman ha llamado “el arte de transformar tendencias sociales en formas jurídicas. Creando una corriente de opinión precisa un cambio, se requiere organizarlo en fines, clasificarlos en órganos, proveerlos de medios que puedan ser

---

<sup>23</sup> JELLINEK, George.- “Teoría General del Estado”. De. Albatros, 1943, Buenos Aires, México IV, 647, p. 187.

<sup>24</sup> PORRÚA Pérez, Francisco.- “Teoría del Estado”. 5ª Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1969, p. 276.

<sup>25</sup> SERRA Rojas, Andrés.- Ob. cit, cita a R. Von Jhering, “El fin en el Derecho”, p. 22.

cumplidos en bien de la comunidad". Cuando estos fines son reconocidos como principios jurídicos, es cuando hablamos de atribuciones, funciones, competencias, jurisdicciones, prerrogativas, facultades, poderes jurídicos y otras denominaciones<sup>26</sup>

La actividad del Estado se origina en el conjunto de operaciones, tareas y facultades para actuar, jurídicas, materiales y técnicas, que le corresponden como persona jurídica de Derecho Público y que realiza por medio de los órganos que integran la Administración Pública, tanto Federal como Estatal y Municipal.

El Estado en su doble carácter de Gobierno y Administración, concreta sus fines, cometidos o competencias, en sus órganos jurídicos que forman una estructura especial. La actividad del Estado es desarrollada por funcionarios y empleados públicos y los propios particulares, encaminada a satisfacer las necesidades generales, todos los fines de la vida social.

Los funcionarios del Estado y los poderes públicos que le corresponden son potestades constitucionales que dividen la lógica y políticamente la acción del Estado con fines democráticos y técnicos y evitan la concentración de la fuerza estatal en una persona o entidad<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Ibid., p. 20.

<sup>27</sup> GARCÍA Pelayo, Manuel.- citado por Héctor Fix Zamudio. "Estado Social del Derecho y Cambio Constitucional". Memoria del Tercer Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Tomo I. UNAM. México 1983, p. 337.

Por consiguiente, el Estado Social se caracteriza por su intervención creciente en las actividades económicas, sociales, políticas y culturales, para armonizar y coordinar los diversos intereses de una comunidad pluralista, redistribuir bienes y servicios y para obtener una meta muy difícil de alcanzar -la justicia social-, motivo por el cual se ha calificado ya sea como Estado benefactor, promotor, distribuidor, manager, etc.<sup>28</sup>.

Resumiendo, podemos concretar que la actividad del Estado o sea lo que este debe hacer, se define por el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que deben alcanzar. Su exigencia lógica se precisa por los fines o propósitos que una sociedad organizada le ha venido señalando de acuerdo con su propia naturaleza.

Por otra parte, la sociedad conserva un campo extenso de actividades bajo la vigilancia y estímulo del Estado. Esa inmensa actividad privada se puede resumir diciendo que el individuo, dentro del orden jurídico, puede hacerlo todo, con excepción de lo que la ley le prohíbe. Su capacidad general es la regla, la prohibición el límite de su acción.

---

<sup>28</sup> IZAGA P., Luis S.J.- "Elementos de Derecho Político". Bosch. Tomo I. De. Barcelona, pp. 183-204.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### DERECHO AGRARIO Y REFORMA AGRARIA

#### 1. *Concepto y Definición*

Cuando se dan desajustes socio-políticos en los Estados, necesariamente implica cambios de diversas y variadas magnitudes que respondan a las demandas de los grupos sociales.

Estos movimientos en algunos casos permiten que los detentadores del poder hagan modificaciones a las estructuras del Estado con la finalidad de ajustar las demandas sociales. En caso contrario, los movimientos pueden desembocar en la vía armada y gestar el proceso revolucionario con una clara orientación ideológica en lo político, en lo económico y en lo social. Por consiguiente que las revoluciones puedan ser caracterizadas por las investiduras:

**POLÍTICA.-** Que tiene por objeto alcanzar el poder político y en parte modificar el sistema de propiedad.

**SOCIAL.-** Que destruye el poder político y el sistema de propiedad privada.

**POPULAR.-** En el fondo es una revolución social, puesto que va en contra de la propiedad privada.

**AGRARIA.**- Se le puede considerar como un híbrido político, o bien como la parte programática de la revolución social<sup>29</sup>.

Cabe precisar que la Reforma Agraria y su concomitante Derecho Agrario, comienzan a construirse en la fase revolucionaria de 1910 y mas concretamente a partir del Decreto del 6 de enero de 1915, que declara nulas todas las enajenaciones de tierra, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1856. Anteriormente a esta fecha existía un derecho regulatorio de la propiedad privada, que incluye las tierras rurales, de ahí que no respondiera a lo que es y debiera ser un derecho agrario como el que se estructura en 1917 con el Constituyente, que resume el sistema de propiedad en el artículo 27, rompiendo el criterio de propiedad a ultranza, fincada en la teoría jusromanista, para darle una orientación social en cuyo marco convergen las instituciones agrarias: ejido, comunidad y nuevos centros de población ejidal con propiedad privada, pequeña y mediana propiedad, con fines agropecuarios<sup>30</sup>.

En el contexto de la Reforma Agraria, le corresponde al Derecho Agrario la responsabilidad de establecer el perfil del marco de normatividad jurídica, en el que por cierto se ha superado el de la simple tenencia de la tierra y la producción de bienes primarios por uno más amplio que comprende la transformación y comercialización de los bienes del campo, en cohesión con

---

<sup>29</sup> CORDOBA, Arnaldo.- "La formación del poder político en México". 3ª Edición, Serie Popular 15. Editorial ERA. México 1974, pp. 24-26.

<sup>30</sup> GUTELMAN, Michel.- "Capitalismo y Reforma Agraria". Traducción Félix Blanco, 2ª Edición, Editorial ERA, México 1979, p. 20.

los sectores secundarios y terciarios de nuestra economía, procurando por una distribución racional y equitativa del excedente económico entre sus beneficiarios directos que son los ejidatarios, colonos y pequeños propietarios y que además fortalezcan a sus instituciones agrarias<sup>31</sup>.

En la estructuración del derecho y en este caso, de la rama específica que es la agraria, es indispensable que recoja los fundamentos históricos, sociológicos y económicos del Estado en cuestión (México), con el fin de estructurar la normatividad que regule las relaciones jurídicas de las instituciones agrarias, los sujetos agrarios, el régimen de propiedad agraria, las modalidades jurídicas agrarias, la organización para la producción rural con base en las instituciones agrarias, los procedimientos y la magistratura agraria y otros aspectos que hagan posible la conceptualización y definición del Derecho Agrario.

En la concepción de esta definición es requisito partir de la conducta humana y de ahí derivar las relaciones de carácter jurídico para establecer la esfera normativa a la que se deben sujetar los que directa o indirectamente inciden en el ámbito agrario y más directamente en el ámbito jurídico.

En la definición del Derecho Agrario es en donde más se manifiesta el sistema económico-social-político de un Estado, por eso para que ésta responda en contenido, forma y proyección de la problemática agraria de un Estado, es requisito *sine qua non*, que se finque en un proceso de transformación de la sociedad, que dialécticamente desemboque en la

---

<sup>31</sup> MEDINA Cervantes, José Ramón.- "Derecho Agrario". 1ª Edición, Editorial Harla, México 1987, p. 5.

Reforma Agraria. De lo contrario si no se conjugan estas variables estaremos definiendo un Derecho Privado de la propiedad rural y no agrario, que es un aspecto más amplio de las relaciones jurídicas que se dan en torno a la propiedad rural con fines agropecuarios<sup>32</sup>.

En base a las consideraciones anteriores, el Maestro Medina Cervantes define al Derecho Agrario como "Una rama del Derecho Social del sistema jurídico mexicano, que se sustenta en la propiedad social, a fin de establecer la normatividad que sirva para integrar y operar las instituciones agrarias y consecuentemente los sujetos agrarios; en función del desarrollo integral que tiene como beneficiarios directos e inmediatos a los miembros de los núcleos de población rural"<sup>33</sup>.

Los ejemplos que apoyan la inclusión del Derecho Agrario en el apartado del Derecho Social son múltiples y en conclusión podemos afirmar que con el ejercicio de las normas jurídicas agrarias, el Estado posibilita además de la protección y en algunos casos hasta la sobreprotección, la integración de los hombres del campo, a la economía nacional.

## **2. *Relación del Derecho Agrario con otras Disciplinas Jurídicas***

La compleja red que se establece entre el Derecho Agrario y diversas ramas jurídicas, incluso con otros apartados del conocimiento, se deriva de la composición misma de este derecho que radica en las bases de su autonomía,

---

<sup>32</sup> Ibid., p. 10.

<sup>33</sup> Ibid. p. 11.

así como en la falta de codificación de la legislación agraria dispersa en el Derecho Privado, Público y Social y finalmente en los altibajos de la construcción teórica, doctrinaria y filosófica del referido Derecho Agrario. Las más representativas de estas relaciones son:

**DERECHO CONSTITUCIONAL.-** Se finca en el artículo 27 de la Constitución Política Mexicana, especialmente en el apartado agrario al que nos referimos más adelante.

**DERECHO ADMINISTRATIVO.-** Para llevar a cabo la normatividad agraria se conforma el aparato administrativo público cuya responsabilidad recae en la Secretaría de la Reforma Agraria que tiene como función principal “aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos” (Art. 41-I LOAPF) y sus colaterales, los organismos descentralizados y desconcentrados que actúan en el sector agrario.

### **Derecho Civil**

Muchas de las normas jurídicas que rigen a la propiedad rural se localizan en el Código Civil para el D.F., válido para toda la República en materia federal, tales como: los relativos al patrimonio familiar, propiedad, sucesiones testamentarias y legítimas, arrendamientos de fincas rústicas y de aparcería rural.

## **Derecho Económico**

Este derecho se manifiesta en los vastos mecanismos jurídicos para fundar y desarrollar la economía agrícola, que a la vez se entrelazan con el Derecho Agrario a fin de que cumplan de manera óptima y oportuna su función de productores de bienes y servicios, respaldada por el artículo 25 Constitucional, párrafos I y VII.

## **Derecho de Planeación**

Las directrices del gobierno se resumen en los planes y programas a nivel global y sectorial (Art. 26 párrafo 1º). Para el sector rural se concretiza en la fracción 20 del artículo 27, reforzado con el PND 1995-2000.

## **Derecho del Trabajo**

La Ley Federal del Trabajo (Título VI, Cap. VII, trabajadores del campo, artículos 279-284 LFT) se refiere a la relación obrero patronal que se establece ante la necesidad de contratar mano de obra en el complejo sistema de producción en el campo, en base a la hipótesis jurídica de que los ejidatarios, comuneros y sus respectivas familias, forman la fuerza de trabajo para hacer producir la tierra. Esto es válido para los propietarios privados, colonos y demás sujetos que contraten esta fuerza de trabajo.

## **Derecho Fiscal**

Contempla un régimen especial para la renta que generan los ejidatarios y comuneros en sus ejidos y comunidades, con una tasa que no debe ser superior al 5% de la producción anual comercializada a los precios rurales. Gozan de un trato preferencial en la Ley del Impuesto sobre la Renta, exentándolos como personas morales y en otras leyes fiscales.

## **Derecho Mercantil**

Generalmente, las operaciones mercantiles que celebran los ejidos y la comunidades, se rigen por las leyes mercantiles contenidas en el Código de Comercio y de Título y Operaciones de Crédito.

## **Derecho Penal y Derecho De Amparo**

La interrelación existente entre estos derechos y el agrario tiene que ver con los actos delictivos que cometan los sujetos agrarios y funcionarios que participan en las decisiones agrarias, respecto del primero y para tutelar a las instituciones y sujetos agrarios o aplicación del amparo agrario en el segundo caso.

En último término podemos agregar la relación del Derecho Agrario con las disciplinas sociales como son la Sociología y la Geografía, entre otras y que se resume a la consideración y evaluación de todos los aspectos sociológicos que se dan en el campo mexicano y su población, en cuanto a religión ,

idioma, costumbres, técnicas de trabajo, etcétera, para que se plasmen en su filosofía, doctrina y sobre todo en su Legislación. La interdependencia Sociología-Derecho Agrario, mayormente se manifiesta en las leyes, reglamentos y circulares.

En cuanto a la Geografía, cabe citar la importancia que tiene la delimitación de las regiones geo-económicas (extensión y calidad de la tierra), los ríos, el clima, los bosques, etc, elementos que requiere el Derecho Agrario para su objetivación.

### **3. *Diagnóstico del Sector Agrario Mexicano***

El problema agrario en México data desde la época Virreynal propiamente, puesto que en la etapa que antecede a la Colonia, que corresponde a la Nación Azteca, apenas se aproxima a configurar el Estado y el régimen de propiedad de las tierras con fines de producción agropecuaria se resume a una división en colectiva y privada que es concomitante con las categorías sociales, de ahí que la tierra se transforma en factor vital de dominio y de diferenciación social.

Durante la época colonial, a raíz de los repartimientos, encomiendas, mercedes reales y el despojo de tierras de los indios, se origina la concentración de la tierra en pocas manos, dando lugar a los problemas agrarios.

Al inicio de la etapa independiente de nuestro país, se piensa primero en la colonización de las extensas superficies despobladas del territorio nacional, antes de tomar medidas para evitar el acaparamiento de la propiedad raíz y las pocas que se dictaron se pueden resumir brevemente con la siguiente evolución:

En primer lugar se da la Ley Lerdo en 1856 cuyos postulados fueron acogidos en el artículo 27 de la Constitución de 1857 para dar fin a las grandes extensiones de tierras acaparadas por las corporaciones civiles y eclesiásticas, con el propósito fundamental de movilizar la propiedad raíz amortizada por el clero. A pesar de la Ley de Desamortización y de la Ley de Nacionalización de los bienes Eclesiásticos del 12 de junio de 1857 el problema subsistió debido a que se formaron nuevos latifundios donde los campesinos trabajaban en condiciones cercanas a la esclavitud. En esta época se da una sensible decadencia de la pequeña propiedad como consecuencia de la acción de las Compañías Deslindadoras formadas al amparo de las Leyes de Colonización y de Baldíos, que propiciaron el cambio de dueños de la tierra en favor de los integrantes de dichas compañías, formando sus propios latifundios.

La segunda etapa se identifica con la Constitución de 1917 en la que se proscribió el latifundio y se ordena el reparto y la restitución de tierras y aguas a las comunidades despojadas de éstas.

Tales medidas se justificaron plenamente en su momento histórico, pero en el transcurso del tiempo se generaron otro tipo de problemas y vicios, como son: el minifundismo improductivo, la falta de certeza en la tenencia de la tierra,

nueva amortización de la tierra y venta y rentismo de parcelas en contra de la Ley Agraria, situación que planteó la necesidad de introducir modificaciones al artículo 27 Constitucional, con lo que se inicia una tercera etapa.

#### **4. Reformas al Artículo 27 Constitucional**

Como respuesta a las realidades anteriores, se llevan a cabo diversas reformas al artículo 27 Constitucional en los años: 1934, 1937, 1940, 1945, 1947, 1948, 1960, 1974, 1975, 1976, 1987 y 1992, estas últimas fueron publicadas los días 6 y 28 de enero de ese mismo año.

El artículo 27 Constitucional regula la propiedad social en el párrafo 3º y en las fracciones VII, VIII, IX, XVII, XIX y XX. La Ley Agraria publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 de febrero de 1992, derogó la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley Federal de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, la Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesina, la Ley de Fomento Agropecuario y otras disposiciones legales, por lo tanto podemos decir que estamos en la configuración de un nuevo marco normativo secundario en materia agraria<sup>34</sup>.

La exposición de motivos del primer decreto de esta reforma enumera los siguientes problemas en el campo: minifundismo, restricciones a ejidatarios, estancamiento, deterioro técnico y producción insuficiente de la propiedad ejidal, pocos alicientes a la inversión de capital en actividades agropecuarias

---

<sup>34</sup> VALADES, Diego. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada". México 1992, p. 126.

por la falta de certidumbre en la forma de tenencia de la tierra a consecuencia del reparto abierto y permanente que dio lugar al minifundismo, que no garantiza el otorgamiento de créditos; prácticas al margen de la ley tales como: usufructo, renta y venta de tierras ejidales, lo que redundó en bajos ingresos para los campesinos y en la imposibilidad para la defensa legal de sus intereses y finalmente, el crecimiento promedio de la producción agropecuaria que es inferior al de la población. Como consecuencia, las reformas contenidas en el referido decreto, comprenden principalmente las siguientes vertientes: otorgar certidumbre jurídica en el campo; proteger y fortalecer la vida ejidal y comunal y la capacitación del campo.

La reforma de 1992 puso fin al reparto agrario con la justificación de que el territorio nacional no es ilimitado y con el propósito fundamental de dar certidumbre jurídica en el campo, evitando una mayor pulverización del minifundio que inhibe la inversión en la actividad agropecuaria. Con tales motivos fue aprobada la modificación del párrafo 3º y de la fracción XV y la derogación de las fracciones X, XI, XII, XIII, XIV y XVI, preceptos que contenían la reglamentación del reparto agrario y señalaban las instituciones encargadas de su aplicación.

La certeza en la tenencia de la tierra se hace extensiva a la pequeña propiedad. Al derogarse la fracción XIV queda eliminado el requisito del certificado de inafectabilidad para promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de tierras o aguas. Ahora el pequeño propietario puede recurrir no sólo a los recursos ordinarios que contempla la ley, también al juicio de garantías contra las resoluciones ilegales de restitución de tierras

y aguas, conforme al procedimiento que dicte la ley reglamentaria, fracción VII..., tampoco se requiere el certificado de inafectabilidad para que la pequeña propiedad siga considerándose como tal, cuando por mejoras en la tierra rebasen los máximos que señala la fracción XV, si reúne los requisitos que la ley señala.

*El primer párrafo de la fracción VII modificada, reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, confirmándolos como forma de propiedad, a la vez que establece una serie de medidas tendientes a la protección por parte del Estado, a estas propiedades, dado su carácter social. Proclama protección a la integridad de las tierras de los grupos indígenas y reconoce los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas y de los comuneros sobre la tierra, facultándolos para decidir sobre las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos. Contempla también la posibilidad de asociación de ejidatarios y comuneros entre sí, con el Estado o con terceros; de otorgar el uso de sus tierras y transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros de su población, con la aprobación de la asamblea ejidal que es el órgano supremo de la población ejidal o comunal a través del comisariado ejidal o comunal, que es el responsable de ejecutar dicha aprobación o resolución.*

Para lograr la capitalización en el campo, se modificaron las fracciones IV y VI. La IV regula la adquisición de terrenos rústicos por parte de las asociaciones mercantiles por acciones (“en la extensión que se sea necesaria para su objetivo”). La VI suprime la prohibición a las corporaciones civiles de tener en propiedad o administrar bienes raíces. Sin embargo, para evitar

los latifundios encubiertos, este nuevo texto tiene especial cuidado de establecer el límite máximo de tierras que puedan tener en propiedad dichas sociedades y los socios también quedan sujetos a los límites de la pequeña propiedad, sujetos a los medios de registro y control que establece la ley.

El fin del reparto agrario y una mejor protección jurídica de la pequeña propiedad no implica, de manera alguna sentar las bases para regresar al latifundio. Para evitarlo, fue modificada la fracción XV para establecer expresamente que en nuestro país están prohibidos los latifundios y se considera como pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.

De una manera más precisa en la fracción XVII se regula el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaran a exceder de los límites de la pequeña propiedad señalados en las fracciones IV y XV.

La fracción XX responsabiliza al Estado para promover las condiciones de desarrollo rural integral, general empleo y garantizar a la población campesina su incorporación en el desarrollo nacional y fomentar la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Además, expedir la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, por considerarlas de interés público.

En la fracción XIX se agregó un párrafo que contempla la creación de tribunales federales agrarios, dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados que son propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o en su lugar por la Comisión permanente. De esta manera queda sustituido el procedimiento administrativo jurisdiccional contenido en la fracción VII para resolver las controversias derivadas de límites de terrenos comunales y ejidales, así como las relaciones con la tenencia de la tierra, de los ejidos y comunidades y en general tendrán a su cargo la administración de la justicia agraria para cuyos fines la fracción XIX contempla la creación de la Procuraduría Agraria<sup>35</sup>.

A continuación veamos como se desempeñan los tribunales agrarios.

#### **4.1 Tribunales Agrarios**

De acuerdo con la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, estos se componen de:

- El Tribunal Superior Agrario, y
- Los Tribunales Unitarios Agrarios.

El Tribunal Superior Agrario está integrado por cinco Magistrados Numerarios, uno de los cuales lo preside, y un supernumerario, además 42 Magistrados Unitarios y 5 supernumerarios; el pleno toma sus resoluciones de manera unánime o por mayoría de votos; en la designación participa el

---

<sup>35</sup> Decreto de Reformas y Adiciones al artículo 27 Constitucional, publicado el 6 de enero de 1992.

presidente de la República, mismo que propone ante la Cámara de Senadores en sus recesos a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Corresponde al Magistrado ponente instruir el procedimiento y formular el *proyecto de resolución definitiva* para su aprobación. Hay que resaltar que las reformas han organizado técnicamente la impartición de justicia agraria, sustrayéndola de un ámbito meramente administrativo a cargo del Poder Ejecutivo Federal, para insertarla en un campo típicamente jurisdiccional con las reglas y formalidades que se establecen en la legislación; modalidad que ha permitido que paulatinamente las controversias agrarias se resuelvan más desde el ángulo jurídico que del político, como en algunos casos con la anterior Ley Federal de Reforma Agraria, circunstancia que ha permitido que la misma población empiece a adecuar su conducta a la nueva realidad jurídica.

Cabe señalar que los nuevos tribunales agrarios tienen dos ámbitos de competencia, uno transitorio y otro permanente. El primero se establece en el artículo 3° transitorio del decreto, que confiere a los Tribunales Agrarios la facultad para resolver en definitiva los asuntos que aún se encuentran en trámite en el Cuerpo Consultivo Agrario, Secretaría de la Reforma Agraria, relacionados con las acciones agrarias de dotación o ampliación de tierras, bosque y aguas, así como la creación de nuevos centros de población, reconocimiento y titulación de bienes comunales, para que una vez que se encuentren en estado de resolución, sea de conformidad con la Ley Federal de Reforma Agraria, que en éste tiene vigencia.

## **LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO.-**

Artículo 9º de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios<sup>36</sup>.

Los expedientes en trámite sobre dotación, ampliación, nuevos centros de población de tierras, bosques y aguas.

- Del recurso de revisión en contra de sentencias de los Tribunales Unitarios que resuelvan:

a) Conflictos por límites de tierras entre ejidos y comunidades y de éstos con pequeños propietarios o sociedades mercantiles.

b) Restitución de tierras.

c) Sobre nulidad contra resolución de autoridades agrarias

- De los conflictos de competencia suscitados entre tribunales unitarios.

- De los impedimentos y excusas de los magistrados.

- De las excoativas de justicia.

- También por atracción, aquellos juicios que considere deban resolverse por parte de este Tribunal Superior y que revistan características

---

<sup>36</sup>, Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de febrero de 1992.

especiales, ejercitable de oficio o a petición fundada del procedimiento agrario.

La Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, sufrió reformas en diversos preceptos, mismas que entraron en vigencia a partir del 10 de julio de 1993 y una de ellas es la que da competencia para establecer jurisprudencia, bien sea a través de la reiteración de un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario o bien por denuncias de sentencias, en la que los Tribunales Unitarios sustenten tesis contradictorias, esta denuncia puede ser realizada por la Procuraduría Agraria.

**COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.-** El artículo 18 de la mencionada Ley Orgánica establece:

- Los conflictos por límites de tierras entre ejidos o comunidades y de éstos con pequeñas comunidades propietarios o sociedades.
- De la restitución de tierras, bosques y agua.
- Del reconocimiento y titulación de bienes comunales. Estas dos acciones son de las más conflictivas y delicadas.
- De los juicios parcelarios o controversias sobre posesión y goce, (son aquellos conflictos que se presentan por la titularidad y usufructo de una parcela entre padres e hijos o entre hermanos o cualquier otro que se crea con derecho), estos expedientes se recibieron de la Comisión

*Agraria Mixta, dentro de los cuales también figuran las investigaciones generales de usufructo parcelario, ya para reconocer o privar de derechos agrarios o las controversias de sucesión de derechos ejidales o comunales.*

- De los conflictos agrarios entre los integrantes de los ejidos y comunidades y de éstos con las autoridades del poblado.
- De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria.
- De las unidades de actos y documentos que contravengan las leyes agrarias.

## **EL JUICIO AGRARIO**

Son juicios agrarios, los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Agraria (Artículo 163 L.A.).

El procedimiento agrario se rige y gobierna por diversos principios procesales; de éstos conocerán el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios, según su competencia siempre sujetándose al procedimiento previsto en la Ley, quedando constancia de ello por escrito.

Es importante resaltar que en los juicios en que se involucran tierras de grupos indígenas se considerarán las costumbres y usos de cada grupo cuando no se afecte a terceros ni se contravenga la ley.

Los Tribunales Agrarios también conocerán en la vía de jurisdicción voluntaria de los asuntos no litigiosos, que requieran de intervención judicial, quienes proveerán los necesarios para proteger los intereses de los solicitantes. Por ejemplo, (los casos de reconocimiento de la calidad de avecindados).

## 5. *Ley Agraria*

Sin lugar a duda, uno de los principales soportes que requiere el sector agrario para poder renovar sus esquemas operativos y actualizar las estructuras y sistemas de actuación, es el perfeccionamiento del marco jurídico que se constituye en las reformas al Artículo 27 Constitucional; ya mencionadas y en la Ley Agraria como reglamentaria de éste<sup>37</sup>.

Consecuentemente nos referiremos a algunos apartados y artículos de dicha ley, que se destacan como elementos básicos de sostén y refuerzo a la posición de esta tesis.

En primer lugar cabe citar la competencia del Ejecutivo Federal para promover el desarrollo integral y equitativo del sector rural mediante el fomento de las actividades productivas y de las acciones sociales para elevar el bienestar de la población y su participación en la vida nacional (artículo 4º) y que protejan la vida en comunidad, propicien su libre desarrollo y mejoren sus posibilidades de atender y satisfacer las demandas de sus integrantes, (Artículo 7º). Tomando en cuenta las propuestas de políticas de desarrollo y fomento del campo, provenientes de las organizaciones de productores, que habrán de ser concertadas con el Ejecutivo Federal para su aplicación.

Los artículos 5º y 6º asignan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la responsabilidad del cuidado, conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales, mediante la promoción

y participación en obras de infraestructura; establecer las condiciones para canalizar recursos de inversión y crediticios que permitan la capitalización en el campo; fomentar la conjunción de predios y parcelas en unidades productivas entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios... “La promoción de la investigación científica y técnica y la transferencia de sus resultados entre todos los productores rurales, tendientes a mejorar la producción, transformación y comercialización; acciones todas, que propicien el desarrollo social y regionalmente equilibrado del sector rural”. (Artículo 6°).

Si asociamos estas consideraciones a las del artículo 9° que otorga personalidad jurídica y patrimonio propio a los núcleos de población mencionados, constituyéndolos en propietarios de las tierras que les han sido dotadas o adquiridas por otro título; podemos concluir con que todas estas medidas convergen a la consolidación del ejido y de las comunidades indígenas. Mas aún si tomamos en cuenta el contenido de los artículos 10 y 11 que otorgan libertad a los ejidos para su organización económica y social con base en su propio reglamento y por decisión de su asamblea, cumpliendo con el único requisito de registrar dicho reglamento en el Registro Agrario Nacional (RAN). Libertad para la explotación colectiva de las tierras ejidales, como también la disolución de este régimen, competencia de la Asamblea que es el órgano supremo del ejido y en la que participan todos los ejidatarios (artículo 23).

---

<sup>37</sup> Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de febrero de 1992.

El artículo 23 en su párrafo IX, asienta que es competencia de dicha asamblea, autorizar a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, en los términos del artículo 75 de esta ley, que autoriza a los ejidatarios la transmisión del dominio de tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles, en casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, de esta manera se justifica el texto del artículo 74. “La propiedad de las tierras de uso común es inalienable, imprescriptible e inembargable, salvo en los casos previstos en el artículo 75”.

Reforzando el ejercicio de los derechos de propiedad en el sector agrario, el artículo 76 señala que corresponde a los ejidatarios el derecho de aprovechamiento uso y usufructo de sus parcelas, que puede ser directamente o concederlo a otros ejidatarios o terceros, (artículo 79) mediante aparcería, mediería, asociación, arrendamiento, alquiler o cualquier otro acto jurídico no prohibido por la ley, sin necesidad de autorización de la asamblea o cualquier otra autoridad. Asimismo, podrá aportar estos derechos a la formación de sociedades tanto mercantiles como civiles. Estos mismos derechos y libertad de asociación se otorgan a las comunidades (artículo 100).

Respecto a las asociaciones rurales de interés colectivo, el artículo 110 señala que pueden constituirse por dos o más de las siguientes personas: ejidos, comunidades, uniones de ejidos o comunidades, sociedades de producción rural o uniones de sociedades de producción rural, con el objeto de lograr una integración de recursos humanos, naturales, técnicos y financieros, para el establecimiento de industrias, sistemas de comercialización y cualquiera otras

actividades económicas, con personalidad jurídica a partir de su inscripción en el RAN.

### **De la Pequeña Propiedad Individual de Tierras Agrícolas, Ganaderas y Forestales**

**Artículo 115.-** Para los efectos del párrafo tercero y la fracción XV del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se consideran latifundios las superficies de tierras agrícolas, ganaderas o forestales que siendo propiedad de un solo individuo, excedan los límites de la pequeña propiedad. Entendiéndose por:

- I. Tierras agrícolas: los suelos utilizados para el cultivo de vegetales.
- II. Tierras ganaderas: los suelos utilizados para la producción y cría de animales mediante el uso de su vegetación, sea ésta natural o inducida.
- III. Tierras forestales: los suelos utilizados para el manejo productivo de bosques o selvas.

Se reputan como agrícolas las tierras rústicas que no estén efectivamente dedicadas a alguna otra actividad económica. Se considera pequeña propiedad agrícola, artículo 117, la superficie de tierras agrícolas de riego o humedad de primera que no exceda los siguientes límites o sus equivalentes en otras clases de tierras:

I. 100 ha si se destina a cultivos distintos a los señalados en la fracción II y III de este artículo.

II. 150 ha si se destina al cultivo del algodón.

III.300 ha si se destina al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.

**Artículo 118.-** Para efecto de la aplicación de los límites de la pequeña propiedad, cuando un mismo individuo sea propietario de tierras agrícolas de distinta clase o las destine a diferentes cultivos, se sumarán todas ellas de acuerdo a sus equivalencias y al cultivo respectivo.

#### **6. *Problemas y riesgos con las reformas al artículo 27 Constitucional***

Habiendo mencionado las recientes reformas al artículo 27 Constitucional, con los aciertos y alcances implícitos en la redacción del texto, considero pertinente citar también los problemas y riesgos, que a mi juicio, pueden suscitarse al interpretar y llevar a la práctica dichas reformas.

Refiriéndonos al párrafo tercero, fracción cuarta:

“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. La Ley reglamentaria regulará los límites

de la propiedad territorial que deberán tener las sociedades de esta clase, que se dediquen a actividades agrícolas, ganaderas o forestales, así como su estructura de capital y su número mínimo de socios, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad se ajusten en relación con cada socio a los límites de la pequeña propiedad”.

### **OBSERVACIONES:**

La Ley Agraria deja abierta la posibilidad de hacer una aplicación extensiva del precepto a otros tipos de sociedades no previstos.

Una sociedad podría ser socia (accionista) de otra u otras, lo que permitiría:

- a) La formación de consorcios, grupos de sociedades bajo el dominio de una del tipo “holding” (trust).
- b) La concentración de grandes capitales agropecuarios con el peligro inminente de su manejo burocrático.
- c) El entrelazamiento de varias de ese tipo de sociedades en toda la República, y
- d) La mezcla o composición de capitales diversos conforme a la diversidad de objetos de la sociedad (tierras, industrias, servicios).

Un campesino o agricultor podría ser accionista (socio) de varias sociedades mercantiles agropecuarias.

Los límites a la extensión de los terrenos rústicos propiedad de las sociedades mercantiles, no podrán determinarse con precisión calculando la que resulte “necesaria para el cumplimiento de su objeto”, ya que dicho objeto en sí, difícilmente es cuantificable.

Como no se aclara que las sociedades mercantiles por acciones serán las únicas facultadas para la adquisición de la propiedad rústica, se corre el riesgo de que no se cumpla el posible propósito detrás de ese señalamiento único de las sociedades mercantiles por acciones, pudiendo optar las personas interesadas por otros tipos de sociedades mercantiles.

En el supuesto de que las sociedades mercantiles optaren por rentar tierras en lugar de adquirirlas en propiedad, no quedarían sujetas a la limitación de la extensión de las mismas, aunque virtualmente podrían ejercer un dominio similar sobre ellas, sobre todo si se estipulara una vigencia prolongada de los contratos de arrendamiento como lo establece la Ley Agraria que es hasta de 30 años prorrogables.

El problema del latifundismo encubierto o simulado, se plantearía nuevamente en nuestra historia en el contexto de las sociedades mercantiles agropecuarias, en la medida en que una persona física pueda adquirir extensiones de tierras para aportarlas sucesivamente al capital social de diversas sociedades mercantiles, además de retener para sí una extensión

permitida. De esta manera, una persona física obtendría el beneficio económico de extensiones de tierra superiores a los límites de la pequeña propiedad permitida por la Ley.

Se plantea el problema del régimen de responsabilidad en las sociedades mercantiles de capital mixto en correspondencia a la estructura y valor de los diversos capitales (tierra, maquinaria, etc).

### **RIESGOS POLÍTICOS**

Es previsible que el poder económico se traduzca en poder político, en el caso de que no se establezcan los límites en términos absolutos, a las tierras rústicas que las sociedades mercantiles pueden tener en propiedad o rentadas, corriendo el peligro de que las tierras de toda una región o de una entidad federativa, queden bajo el control de una sola sociedad mercantil, la que podría condicionar en muchos sentidos el poder político institucionado.

Por otra parte, de consolidarse una gran concentración de tierras rústicas bajo el dominio de las sociedades mercantiles en forma de consorcios, es previsible también que solamente una pequeña parte de sus utilidades sea retribuida a los socios que aportaron sus tierras (capital tierra), lo que redundaría a perpetuar la situación que se trata de corregir, la preponderancia de la población urbana (capital industrial y de servicios) a costa del campo y sus pobladores.

Refiriéndonos al párrafo tercero; fracción séptima; y párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional.

“Considerando el respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, la Ley regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo, establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre sí; igualmente fijará las condiciones conforme a las cuales el núcleo ejidal podrá otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela”.

### **OBSERVACIONES:**

La modificación abre la posibilidad de que los núcleos ejidales adjudiquen para aprovechamiento individual, gran parte de sus tierras en explotación colectiva, a los ejidatarios, como primera etapa de su desincorporación del ejido. La siguiente etapa sería la venta o transmisión de dichas tierras a terceros, pudiendo ser sociedades mercantiles por acciones.

Un ejidatario podrá adquirir el dominio sobre un número indeterminado de parcelas y en seguida venderlas o transmitir las a terceras personas, dando lugar a que:

- a) Se formen latifundios disfrazados, en la forma de aprovechamiento económico de superficies mayores a las permitidas a la pequeña propiedad, en caso de que los ejidatarios se llegaran a asociar con terceros o adquirir acciones en una sociedad mercantil.
- b) Haya enriquecimiento ilegítimo de unos cuantos miembros de un ejido.
- c) Surja la posibilidad de que los ejidos enajenaran gran parte de sus tierras e incluso desaparecieran por completo.

También las comunidades indígenas tendrían la capacidad de dar sus tierras comunales en arrendamiento a terceros, incluyendo sociedades mercantiles por acciones, con lo que correrían el grave riesgo de perder virtualmente no sólo el control sobre sus tierras, sino además el beneficio económico que de ellas se derive. Tal riesgo se concretaría si grandes sociedades llegaran a rentar esas tierras comunales mediante contratos de larga duración y sin limitación de superficies.

Los convenios de asociación entre comuneros y terceras personas, físicas o morales, deberán sujetarse a una reglamentación muy precisa, para prevenir la creación de cualquier derecho real de los terceros, sobre todo en las tierras de las comunidades indígenas.

## **RIESGOS POLÍTICOS**

La posibilidad jurídica de transmitir el dominio de las tierras ejidales encierra el peligro de socavar la base de subsistencia de los núcleos de población ejidal, e incluso de provocar una drástica disminución y eventual desaparición de muchos ejidos. Un problema similar podría afectar a las comunidades indígenas que se asocian o den sus tierras en arrendamiento a terceros; por lo que el Estado tendrá que establecer las garantías adecuadas para el saneamiento real de la economía de ejidos y comunidades indígenas.

Si tomamos como base el respeto a la libertad, autonomía y legítimos intereses de los ejidatarios, el Estado no deberá promover la venta de parcelas ejidales a fin de evitar la apariencia de un despojo o liquidación del ejido. Asimismo, debe abstenerse de tutelar la formación de asociaciones de ejidatarios y comuneros por terceros. Como tampoco será conveniente inducir a los campesinos a que arrienden sus tierras, ya que todas esas medidas y actitudes, una vez adoptadas por las autoridades, darían lugar a una indebida interpretación de la ley y por ende, malestar en el campo, puesto que no son acordes al objeto que persigue la Reforma Agraria, que es el bienestar común de los campesinos.

Por esta razón el funcionario es limitado en sus actividades y sólo puede hacer lo que la ley le permite. O sea que su capacidad de actuar es estricta y subordinada al interés general.

A partir de lo expuesto se desprende que el Estado y el Derecho son medios y organizaciones e instrumentos hechos por los hombres y para los hombres.

Para asegurar sus fines la sociedad crea o reconoce el poder del Estado y lo somete al Derecho para hacerlo racional y lógico. De nada serviría crear un orden jurídico si al mismo tiempo no se crean medios idóneos para hacer posible la realización del Derecho. Los órganos del Estado son “esferas limitadas de competencia”, -“unidades jurídicas de acción”, “centros de competencia limitados por el ordenamiento jurídico”-. Para que éstos puedan realizar los fines del Estado es indispensable la acción de la voluntad humana a través del Derecho<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> LLORENS Borrás, José A. y otros.- “La estructura del Estado, Editorial Bosch. Barcelona 1958, p. 9.

## CAPÍTULO TERCERO

### ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### 1. Concepto

De manera general, podemos definir el término -administración- como la acción subordinada a determinados principios, encaminada a alcanzar un objetivo o propósito particular o público<sup>39</sup>.

Cuando los objetivos que se persiguen son de interés general, entonces estamos hablando de Administración Pública, entendida ésta, en su sentido material, como la actividad permanente concreta y práctica del Estado, que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de individuos que lo integran.

Desde sus formas más rudimentarias hasta las complejas instituciones modernas, la Administración Pública, como órgano del Poder Ejecutivo, se nos presenta como la organización que realiza las actividades con fines colectivos derivados de la vida real, bajo principios de coordinación y subordinación.

El Estado desarrolla su actividad traducida en funciones, que son de carácter: legislativo, administrativo y jurisdiccional, teniendo como actos básicos -la ley, la acción administrativa y la sentencia-, respectivamente.

La importante actividad que corresponde a la acción administrativa es encausada por el Derecho Administrativo, que a su vez reúne el conjunto de normas que rige a la Administración Pública, a los servicios públicos y demás actividades regionales con dicha función y que normalmente corresponden al Poder Ejecutivo Federal.

El Poder Ejecutivo se integra en todos los órganos que tienen encomendadas la función administrativa, misma que se resuelve en un conjunto de actos administrativos de connotación y alcances jurídicos muy variados. Por lo tanto, la función administrativa del Estado consiste en tomar decisiones particulares creadoras de situaciones jurídicas concretas, bajo la forma de actos condición y actos subjetivos, encaminados a la satisfacción de las necesidades de interés público<sup>40</sup>.

Sin embargo, no es suficiente que el Estado exprese su voluntad en la ley que es un acto creador de situaciones jurídicas, es indispensable una organización que ejecute la ley, que la concrete a los casos particulares, que la actualice a un determinado momento, modo y circunstancias de su aplicación. Para este propósito, la Administración Pública dispone de medios jurídicos, técnicos y materiales que hacen posible esa determinación particular o subjetiva de la ley; de ahí que pueda considerarse al Derecho Administrativo como el derecho de la Administración Pública, que es diferente para cada país, puesto

---

<sup>39</sup> SERRA Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, S.A., México 1988, p. 72.

<sup>40</sup> Ibidem, p. 59.

que posee el conjunto de reglas que rige la acción de la administración, la que también difiere<sup>41</sup>.

Para Kelsen, "la función administrativa tiene a su cargo concretar la ley, el particularizarla para que de este modo se cumpla la voluntad del legislador o se cumplan los fines del Estado; la acción administrativa provee el mantenimiento de los fines públicos llevando sus determinaciones a los casos particulares. Administrar no es sólo aplicar la ley, sino conseguir un propósito de servicio público o de interés general, que determinan la esencia de la actividad del Estado"<sup>42</sup>.

La función administrativa puede ser estudiada desde el punto de vista formal y del material: El punto de vista formal u orgánico toma en consideración el poder que realiza el acto administrativo, prescindiendo de otra estimación. El punto de vista material considera la naturaleza interna del acto, definiéndolo con sus caracteres propios o naturales. Los elementos de estas funciones se señalan con las siguientes afirmaciones.

Se trata de una función jurídica del Estado

Los actos concretos que la comprenden, se realizan con vista a la creación y funcionamiento de un servicio público y al cumplimiento concreto de los fines generales que la legislación contiene.

---

<sup>41</sup> VEDEL, George, citado por A.S.R., p. 45.

<sup>42</sup> KELSEN, Hans.- "Teoría General del Derecho y del Estado". UNAM, 1950, p. 60.

La creación de un orden jurídico administrativo, llamado Derecho Administrativo, que se aplica a la Administración Pública y a las personas que establecen relaciones con ella.

## **2. *Administración Pública Federal***

La administración pública como el conjunto de instituciones administrativas, comprende toda la actividad estatal, salvo las legislativas, la judicial o las de gobierno; solamente la ley puede atribuir por excepción, la facultad de realizar actos administrativos a los otros poderes.

No todos los fines del Estado corresponden a la Administración Pública Federal, porque en nuestro régimen federal, hay una distribución de competencias que asigna tareas a otros órganos públicos federales, locales o municipales y aún a los particulares.

De acuerdo con el régimen del Estado Federal Mexicano, la administración pública se desenvuelve en varias importantes administraciones, como son: la Administración Pública Federal; la de las Entidades Federativas y las Administraciones Municipales.

La Administración Pública Federal cumple sus funciones a través de órganos jurídicos centralizados, desconcentrados y paraestatales, que están sujetos a normas jurídicas específicas en las que se precisan: su organización,

funcionamiento y medios de control, de acuerdo con la ley orgánica de Administración Pública y sus reformas<sup>43</sup>.

A estos órganos oficiales se unen las empresas privadas de interés general y demás entidades que cooperan en la realización de una finalidad pública.

Entre los órganos centralizados se cuentan las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, Oficialías Mayores, Procuradurías y Direcciones Generales. (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

La complejidad de los problemas modernos exige una especialización continua, así vemos como los órganos descentralizados se sitúan en el régimen de la centralización administrativa, pero dotados de ciertas facultades exclusivas que les permiten un mejor desempeño sin romper con los vínculos de la jerarquía administrativa (artículo 17 de la LOAF).

Los órganos paraestatales mantienen un régimen jurídico especial que les permite actuar con determinada autonomía orgánica y técnica, manteniendo con el poder central las estrictas relaciones de control y referidas a la política general, económica y administrativa del Estado<sup>44</sup>. Ejemplificando, se citan dos importantes órganos de la Administración Pública, destinados a fijar los objetivos de la acción administrativa:

---

<sup>43</sup> Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976.

<sup>44</sup> Artículo 45 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales de 14 de mayo de 1986.

**-DECRETO-** Por el que se establecen zonas geográficas para la ejecución del programa de estímulos para la desconcentración territorial de las actividades industriales (D.O.F. de 1979).

**-DECRETO-** Que dispone la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (D.O.F. del 31 de marzo de 1995).

En consecuencia de lo expuesto, podemos afirmar que la Administración Pública es el instrumento *sine qua non* para el desarrollo; es la concreción operativa del Estado y como tal, el gobierno se sirve de ella para aplicar su política económica y social; entendiéndose por -política- el conjunto de medidas que el Estado pone en acción para realizar sus fines propuestos, mismos que se plasman en el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Sectoriales, acordes con las reformas al artículo 27 Constitucional y la Ley Agraria, reglamentaria de éste en México.

### 3. *Derecho Administrativo*

El Derecho Administrativo es una de las ramas más recientes del Derecho, que inicia su franco e incontenible desarrollo desde principios del siglo pasado, cuando se acentúa la intervención del Estado asumiendo la atención de los servicios públicos y otras actividades generales<sup>45</sup>.

Como regla general, aparece el Derecho Administrativo como el derecho de la Administración Pública y en forma más extensa como el derecho del Poder

Ejecutivo; hecho que no da lugar a que asimilemos la función administrativa a la función ejecutiva, ya que ésta es mucho más amplia en nuestro orden constitucional, comprendiendo el ejercicio de otras funciones.

El campo del Derecho Administrativo se extiende gradualmente a través de las reformas constitucionales y de la acción legislativa y la acción ejecutiva consiguiente; que intervienen en el proceso vital de satisfacer las grandes necesidades colectivas.

Como regulador de la función administrativa del Estado, podemos definir al Derecho Administrativo como; "la rama del Derecho Público Interno que determina la organización y funcionamiento de la Administración Pública, tanto centralizada como paraestatal<sup>46</sup>.

El Derecho Administrativo se forma con el conjunto de normas que crean a las instituciones administrativas y regulan su funcionamiento; pero también se integra con los principios, teorías y conclusiones de la doctrina administrativa que inspira, funda y explica la naturaleza jurídica de la legislación administrativa, su organización y las decisiones de la Administración Pública.

Actualmente estas normas se circunscriben en principio, al Derecho Público Interno, pero también trascienden al Derecho Público Externo, en nueva disciplina jurídica, que es el Derecho Administrativo Internacional, que a su

---

<sup>45</sup> HAURIUO, Maurio, lo cita A.S.R., p. 130.

vez es una rama del Derecho Internacional Público. Por lo tanto, los organismos internacionales tienen su propia organización administrativa.

Con la notable transformación de la sociedad industrial y del Estado Moderno, ninguna otra rama del Derecho tiene la proyección del Derecho Administrativo, que prolifera en múltiples ramas, formando conocimientos jurídicos administrativos unitarios, en proceso de independencia del tronco original, formando ramas especializadas del Derecho Público; sin olvidarnos que la doctrina y la jurisprudencia sustentan al Derecho Administrativo.

En resumen, el Derecho Administrativo aparece como el conjunto de medidas esenciales para el ejercicio de la función administrativa, que tiene por finalidad proveer con medidas concretas a la satisfacción de necesidades que requiere el interés público<sup>47</sup>.

### ***3.1 Relaciones del Derecho Administrativo con otras ramas del Derecho y otras disciplinas***

#### ***El Derecho Constitucional***

Este Derecho y el Derecho Administrativo forman las vertientes jurídicas en las que culmina el debate del mundo moderno. No debe olvidarse que todos los problemas del Derecho Administrativo, comienza por ser un problema del

---

<sup>46</sup> MARIENHOFF, Miguel S.- "Tratado de Derecho Administrativo". Tomo I., Abeledo Perrot. Buenos Aires 1965, p. 93.

<sup>47</sup> CAMBIER, Cyer.- "Droit Administratif".. Editorial Bruxelles 1968, p. 8. Lo cita A.S.R., p. 133.

Derecho Constitucional. La Seguridad constitucional proporciona la base más segura y efectiva en la aplicación de la Ley<sup>48</sup>.

En otras palabras, el Derecho Constitucional es la espina dorsal del Derecho Administrativo, puesto que todas las normas fundamentales de éste, tienen su nacimiento en aquél<sup>49</sup>. Es suficiente examinar algunos preceptos constitucionales, para encontrar en ellos la base de nuestra legislación administrativa, tales como: 49, 73, 89, 91, 92, 27, 104, 105, 113, 133 y otros.

Si bien es que el Derecho Administrativo moderno se caracteriza por su independencia del Derecho Privado, cabe aclarar que algunos desarrollos administrativos siguen los derroteros del Derecho Privado, como es la teoría de las nulidades administrativas, y los contratos administrativos. Aunque los autores de Derecho Administrativo persisten en la necesidad de construir instituciones originales en este ámbito, para cuyos fines, en México se ha creado el Instituto Nacional de Administración Pública.

### *El Derecho Civil*

Las relaciones entre el Derecho Administrativo y el Derecho Civil son muy estrechas, puesto que éste contiene instituciones que son antecedentes de instituciones administrativas, como son: el Registro Civil, el Registro Público de la Propiedad, el de Comercio y otros.

---

<sup>48</sup> A.S.R., ob, cit, p. 146.

<sup>49</sup> SILVA C., Enrique.- "Derecho Administrativo Chileno y Comparado". 2ª Edición, 1962, p. 146.

El Código Civil es fuente constante para la solución de problemas administrativos, por analogía o aplicación de los principios generales del derecho. Numerosas leyes administrativas hacen el reenvío al Código Civil, que aparece como un derecho especial supletorio, subsidiario o suplementario.

Existen numerosos contactos entre el Código Civil y el Derecho Administrativo en materia de cosas, personas, servicios, contratos, servidumbre, sucesiones, propiedad, expropiación por causa de utilidad pública y otros.

### ***El Derecho Mercantil***

La influencia del Derecho Administrativo con esta rama del Derecho Privado, se manifiesta en numerosas instituciones mercantiles, empresas y organismos, que además de la propia legislación, se regulan por leyes administrativas evidenciando que el Derecho Administrativo, al regular la materia económica afecta seriamente el campo del Derecho Mercantil; o sea que estamos en presencia de un nuevo Derecho Mercantil Administrativo, además del nuevo régimen que implica la empresa pública, las empresas de participación paraestatal y los servicios públicos comerciales e industriales. A propósito mencionamos la Ley Federal de Atribuciones del ejecutivo y otras que internan en aspectos importantes de la materia mercantil, como lo es el código de comercio y numerosas leyes mercantiles especializadas.

El Estado ha extendido sus actividades mercantiles a las sociedades nacionales de crédito y parte importante del sector paraestatal; en expedición de títulos de crédito, tales como: acciones, bonos, obligaciones y otros. Además la vigilancia en las leyes sobre fianzas, seguros e instituciones de crédito, sociedades mercantiles y bancas múltiples, las bolsas de valores y otras. El Estado como empresario y organizador de la economía nacional, vincula ambos derechos; aunque esta tendencia en los últimos años, en México ha cambiado notablemente hacia la privatización<sup>50</sup>.

### ***El Derecho Internacional***

Numerosos aspectos de la acción administrativa del Estado son materia del Derecho Internacional, que se manejan a través de tratados y convenciones internacionales, regulados por el artículo 133 de nuestra Constitución.

### ***El Derecho Penal***

La doctrina del Derecho Penal es la que hasta el presente viene informando el régimen de las acciones administrativas. El Derecho Penal Administrativo establece las infracciones o contravenciones administrativas. A propósito veamos la acción administrativa del Ministerio Público, artículos 21 y 102 de la Constitución y la acción del ejecutivo en la ejecución de las sentencias.

---

<sup>50</sup> DE LA CUEVA, Mario.- "El Nuevo Derecho Mexicano". 6ª Edición. Editorial Porrúa. México 1980, p. 44.

## ***El Derecho Procesal***

El régimen de administración de justicia constituye un servicio administrativo. De su parte la administración requiere someter sus actos a ciertas formas judiciales de procedimiento. Parte importante del procedimiento administrativo está inspirada en el sistema procesal, del que se han adoptado importantes instituciones, conceptos y teorías.

## ***El Derecho Social, Agrario y del Trabajo***

El intervencionismo estatal dio origen al Derecho Social, que a su vez comprende al Derecho Agrario, al Derecho del Trabajo y al Derecho a la Educación, que son el prototipo de la Revolución Mexicana con la Constitución de 1917. De manera más extensa nos referimos al Derecho Social y Agrario en los capítulos I y II, respectivamente.

## ***Con otras Disciplinas***

Las actividades de la Administración Pública se vinculan a todas las actividades sociales, puesto que el derecho es producto de la sociedad y se encamina a la realización de fines o propósitos sociales.

La Administración Pública y el Derecho Administrativo son paralelos al desarrollo de la vida social y su complejo de problemas sociales, económicos, jurídicos y filosóficos. De ahí sus nexos con la economía, la estadística, la geografía, la historia, las ciencias matemáticas, físicas y sociales.

#### 4 *Planes y Programas de Desarrollo*

Para el logro de los objetivos y metas que se propone el estado, se requiere de una eficiente Administración Pública que promueva cambios sociales, políticos y culturales, mediante una acción decisiva que comience con una planeación o programación del desarrollo económico y social.

La planeación implica ante todo la determinación consciente de líneas de acción y la transformación de decisiones en objetivos; la conversión de los cálculos estimados, en resultados deseados, de lo contrario los acontecimientos quedan expuestos al azar.

El Estado tiene una doble función, la de formular el plan y la de ejecutar parcial o total del mismo; ejerciendo un liderazgo no solamente en el aspecto político sino también en lo económico y en el administrativo, en grado suficiente para dirigir los esfuerzos públicos y privados hacia metas definidas. Por lo tanto, el Estado ya no limita su papel y función, a mantener la ley y el orden y a prestar los servicios públicos fundamentales, de alguna manera es también promotor, cuando no el agente más dinámico.

En la formalización de los planes de desarrollo, el Estado fija objetivos y metas a corto y largo plazo. En el primer caso, generalmente aborda problemas cuyo propósito es el de eliminar estrangulamientos, promover el desarrollo de industrias claves, impulsar al sector privado inversionista, efectuar inversiones creadoras de economías externas, superar obstáculos y rigideces sociales, ajustar la organización y administrar para el desarrollo, etc.

A largo plazo, la meta fundamental del Estado consiste económicamente en el cambio estructural de toda la economía y socialmente en preparar equipos humanos capacitados en todos los niveles de diferentes especialidades y lograr una adecuada distribución del ingreso.

Para alcanzar estas metas el Estado busca la cooperación de los sectores privados, mediante todos los órganos de la Administración Pública, que formulan y ejecutan el plan empleando todos los instrumentos parciales de que dispone, entre los que destacan, las inversiones y el comercio exterior, la moneda y el crédito, la política fiscal y el gasto público, además de la programación sectorial (industria, agricultura, servicios) y la idoneidad de los organismos encargados de llevar a la práctica los objetivos consignados en el plan, con un sentido de orden y eficiencia en su ejecución.

En conclusión, el nuevo concepto de la planeación para el desarrollo enfatiza lo importante que es la definición, las metas y los objetivos de un programa de desarrollo, así como la planeación del instrumental para la operación de ese programa. En la sociedad actual apremia una reforma de la Administración Pública, que se ajuste a sus necesidades de desarrollo económico y social y para que esto se cumpla se instrumentó el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Plan Nacional de Desarrollo Diario Oficial de la Federación, del 31 de marzo de 1995.

#### **4.1 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución General de la República y por el artículo 5° de la Ley de Planeación, el Poder Ejecutivo elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, previa consulta nacional popular y democrática y lo envía al Honorable Congreso de la Unión para su examen y opinión.

El Plan Nacional de Desarrollo es un documento preparado por el Ejecutivo Federal para normar obligatoriamente sus programas institucionales y sectoriales, así como para guiar la concertación de sus tareas con los otros poderes de la Unión y con los órdenes Estatal y Municipal de Gobierno. Además, este documento debe ser la base para inducir la participación corresponsable del sector social y de los particulares.

De entre los cinco objetivos fundamentales que se propone el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO he centrado la atención en el No. IV, que a la letra dice: "avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda a todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria bajo los principios de equidad y justicia"<sup>52</sup>, sin restar la importancia que les corresponde a los objetivos restantes, para completar la estrategia delineada tendiente a consolidar un pleno desarrollo democrático, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

---

<sup>52</sup> Introducción Plan Nacional de Desarrollo, Diario Oficial de la Federación del 31 de marzo de 1995.

El nuevo federalismo que se propone impulsar, consiste en fortalecer los estados y los municipios y fomentar la descentralización y el desarrollo regional; además de que se delinean estrategias y acciones para modernizar la Administración Pública y profundizar en la reforma del gobierno.

Para el sector agropecuario, este plan establece una estrategia especial en la que se propone estimular la inversión en el campo, consolidar un nuevo marco jurídico y respaldar firmemente la organización rural para que el campesino supere las condiciones de pobreza en que ha vivido durante muchos años y que tenga las oportunidades que en justicia le corresponden.

Se reconoce que es preciso transformar las instituciones y los programas de apoyo al campo, así como la necesidad descentralizar funciones y recursos para consolidar la Reforma Agraria y responder con prontitud y eficiencia a los requerimientos productivos de campesinos y jornaleros agrícolas, a las personas con discapacidad y a las de la tercera edad.

En lo relativo al desarrollo social y del sector agrario, de manera más específica, destacaré el contenido del Plan Nacional de Desarrollo señalándolo por capítulos, para su referencia.

### ***Seguridad jurídica en la propiedad de los bienes y en los derechos de los particulares PND 2.3.6***

Se plantea la desregulación administrativa para dar mayor certidumbre en el desempeño de las autoridades, eliminando requisitos y trámites, estableciendo

reglas que normen el criterio de éstas, como medidas complementarias a las ya planteadas para una modernización administrativa que incremente la transparencia, eficacia y honestidad en el desempeño de la función pública.

En materia de tenencia de la tierra, en el ámbito ejidal, se propone consolidar la aplicación de las reformas al artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992 y la nueva legislación agraria; tomando medidas para terminar con el rezago y mejorar los sistemas de regularización de derechos agrarios y la incorporación de los ejidos, que aún no lo han hecho, a los programas respectivos.

### ***Justicia para los pueblos indígenas PND 2.3.8***

Además del fortalecimiento de los mecanismos para defender los derechos de los pueblos indígenas, propone como imprescindible realizar una mayor y más eficaz difusión de sus derechos y deberes, así como de los procedimientos jurídicos que les atañen, mediante estrategias que eliminen los efectos de la falta de conocimiento en el ejercicio y tutela efectiva de sus propios derechos, ante y a través del sistema de administración de justicia.

### ***Reforma de gobierno y modernización de la Administración Pública PND 3.9***

Puesto que la Administración Pública desempeña un papel esencial en el desarrollo del país, el reclamo de la sociedad es que ésta sea moderna y eficiente, como un imperativo para coadyuvar al incremento de la

productividad global de la economía. Una Administración Pública que responda a los intereses de la ciudadanía, con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país y para que esto se cumpla se requiere como líneas prioritarias; de la estrategia, el análisis, la revisión, adecuación y congruencia permanente entre funciones, facultades y estructuras que favorezcan la descentralización y acerquen la administración a la ciudadanía, mediante respetuosa consulta y coordinación con los gobiernos estatales y municipales.....

#### ***Aspiración a la Justicia Social PND 4.1***

“La Constitución postula las garantías y derechos específicos que se refieren a la igualdad de oportunidades y al establecimiento de condiciones para el desenvolvimiento de los individuos, las familias, las comunidades, los pueblos indígenas, los trabajadores y los sectores productivos”....

#### ***Objetivo de la Política de Desarrollo Social PND 4.4***

Entre otros, principalmente combatir la iniquidad que distingue a las actividades productivas y sectoriales a lo largo del país, si se desea alcanzar los propósitos de desarrollo social, político y económico a que aspiramos los mexicanos. El objetivo general del Plan Nacional de Desarrollo consiste en propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria, tanto en la vida material como en la cultural, bajo los principios

de equidad, justicia y el pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales....

***Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos PND***  
**4.5.1**

“Mejorar la educación, la salud, la vivienda y la seguridad social, mediante una cruzada permanente y la concurrencia de voluntades de los gobiernos: Federal, Estatales y Municipales, con amplia participación de maestros, padres de familia, instituciones educativas, de salud, de particulares y el conjunto de la sociedad”. Integración de las actividades del sector educativo con programas gubernamentales que formen parte de la política social. Formación, actualización, capacitación y superación profesional del magisterio nacional. Educación para adultos abatiendo el analfabetismo que es freno al desarrollo social. Impulso sin precedente a la formación para el trabajo, conforme a los lineamientos de desarrollo económico tendientes a fomentar la productividad y la expansión de oportunidades de mayores ingresos.

En el contexto de globalización se presenta como imperativo a nuestro país, el adquirir mayor capacidad para participar en el avance científico mundial, para cuyo fin se requiere descentralizar las actividades científicas y tecnológicas y crear nuevos centros de investigación y difusión, reforzando los centros del sistema SEP-CONACYT.

**CULTURA.-** Se pretende un mejor aprovechamiento del potencial educativo y de difusión cultural de los medios de comunicación, para fomentar actitudes que afirmen nuevos valores fundamentales. Impulsar el desarrollo de las escuelas de arte. Fortalecer la práctica de la educación física y el deporte como parte de la educación integral en todos los niveles educativos, actividades deportivas extraescolares que canalicen el tiempo libre, de niños y jóvenes de todo el país.

**SALUD.-** La reforma del sistema nacional de salud adquiere el compromiso de mejorar la calidad de los servicios mediante la reestructuración de las instituciones, la ampliación de la cobertura de los servicios, fortaleciendo su coordinación e impulsando su federalización, mediante la agrupación de los servicios estatales al Consejo Nacional de Salud, cuyo acuerdo fue publicado en el Diario Oficial el 27 de enero de 1995.

### ***Promover el desarrollo equilibrado de las regiones PND 4.5.3***

El objetivo último reside en el establecimiento de las bases productivas para el desarrollo social sostenido, justo y homogéneo en todo el territorio nacional, ya que los indicadores del bienestar, particularmente de educación y salud, infraestructura y grado de industrialización, muestran desequilibrios profundos. Por lo tanto, la estrategia debe hacer frente a dos grandes retos: las marcadas desigualdades en las macroregiones del norte, centro, sur, las costas del golfo y las del pacífico por un lado y por el otro, a las microregiones que en cada entidad federativa muestran condiciones de desventaja económica y social, sobre todo al sur de nuestro país, donde hay

zonas con una mayor población indígena, caracterizadas por los niveles mayores de marginación, dando lugar a los flujos migratorios hacia el centro y norte de la República, a pesar de que cuentan con los recursos naturales más abundantes y las reservas energéticas más amplias del país.

La política de desarrollo social será tendiente a cerrar esas brechas entre las distintas regiones y microregiones, mediante la canalización de más recursos de inversión pública y privada y la creación de condiciones adecuadas para la inversión productiva en las zonas con mayor desventaja.

En esta tarea la práctica del nuevo federalismo en su sentido económico y social, se constituyen en un instrumento de trascendencia fundamental.

### **Desarrollo Urbano**

La proporción entre la población urbana y la rural fue en 1994 de 73% en las ciudades y 27% en el campo, de ahí que el desarrollo urbano se enfrenta actualmente a las dificultades propias de la expansión de las ciudades, por un lado los volúmenes crecientes de población acentúan la gravedad de los rezagos en los servicios públicos y por otro lado la falta de capacidad financiera de los gobiernos locales, debido al reducido flujo de ingresos públicos y las limitaciones de los programas administrativos de la ciudad que impiden atender oportunamente las necesidades y las carencias acumuladas. El marco jurídico del desarrollo urbano muestra un gran avance que establece claramente las responsabilidades de los tres niveles de gobierno en la ejecución de las acciones de reordenación urbana y de promoción el

desarrollo de las ciudades y el municipio será la base para el impulso del desarrollo equilibrado de éstas.

La política de ordenación de los asentamientos urbanos buscará aprovechar las capacidades efectivas y potenciales del conjunto de ciudades intermedias que ofrecen oportunidades para la instalación de industrias y reservas territoriales para la vivienda. En las diferentes fases de esta política, el impulso a la participación comunitaria e individual, promoverá que los grupos interesados participen en la definición, jerarquización y vigilancia de las acciones de mejoramiento, construcción y ampliación de centros urbanos y de sus servicios; buscando además que la inversión privada sume esfuerzos en la construcción de infraestructura urbana y en la prestación de servicios públicos que habrá de decidirse mediante la concertación pública.

### **Reforma Agraria**

El Plan Nacional de Desarrollo enfatiza que la reforma agraria no debe ser únicamente sinónimo de reparto agrario si no que ocuparse por igual de la organización social, la modernización de la producción, los apoyos crediticios y el desarrollo sustentable con justicia y equidad; una reforma que les ofrezca certeza jurídica sobre sus tierras y la oportunidad de incrementar su productividad, a través de políticas regionales de apoyo al sector agrícola.

Se reconoce que desde 1965 el crecimiento del valor de la producción, ha sido inferior al crecimiento de la población total; que al deterioro del campo y de sus niveles de vida, han contribuido al atraso técnico y la escasa diversidad de

la producción; el descenso de la rentabilidad y la pérdida de la competitividad; el rezago en la inversión pública y la descapitalización y la incertidumbre e inseguridad en la tenencia de la tierra. Todos estos factores han conducido a un círculo vicioso de carencias y necesidades , que se manifiesta en que tres cuartas partes de la población en extrema pobreza, residen en el campo.

Para hacer frente a la profunda y prolongada crisis del sector agrario, se emprendieron desde 1992, reformas fundamentales a la Constitución, que marcaron fin al reparto agrario, preservando los límites a la propiedad para impedir su acumulación improductiva.

El Plan Nacional de Desarrollo considera que es imprescindible que las políticas e instituciones agrarias lleven a cabo un profundo proceso de renovación que ayude a superar la crisis productiva, de representación y de opciones para el campo mexicano. Que la integración social y productiva de los campesinos sustente en una propiedad rural legalizada que pueda ser objeto de inversiones y punto de partida para impulsar las acciones de participación social en programas gubernamentales. Para éste fin apunta como necesarias tres estrategias:

I. Con la participación de campesinos y productores rurales, redefinir las instituciones políticas y programas de apoyo al campo, para que se concluya el reparto agrario y dar paso a políticas dirigidas a impulsar la productividad.

II. Promover las condiciones necesarias para atraer un flujo significativo y permanente de inversión al medio rural, según están plasmadas en la reforma al artículo 27 Constitucional.

III. Apoyar la organización rural como eje de transformación productiva de este sector económico, como punto de partida para hacer de la igualdad de oportunidades una realidad en las áreas rurales.

Se fija el propósito de promover en todas las entidades federativas, la articulación de acciones de reservas territoriales con la participación de los gobiernos estatales y municipales, así como de las autoridades ejidales, buscando propiciar una planeación adecuada de las actividades productivas en el agro y en el aprovechamiento pleno de las tierras cultivables.

Otro de sus objetivos es el dar certeza jurídica a todas las formas de propiedad a través del fortalecimiento de los Tribunales Agrarios y de la Procuraduría Agraria, para evitar el rezago en las soluciones a conflictos y controversias y la regularización a la propiedad privada y su registro, con la participación de los gobiernos estatal y federal, así como de los propietarios, con el fin de apoyar a los poseedores de pequeñas extensiones de tierra.

Por último plantea la transformación de las organizaciones rurales y campesinas, como instrumento para combatir el minifundismo, con cuyo fin se reactivarán los institutos, organismos de capacitación y asesoría especializados en la materia, de donde se deriva la necesidad de contar con políticas sectoriales que contengan programas específicos tendientes a llevar

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

beneficios concretos a la población, entre los que se cuenta el Programa Sectorial Agrario, en congruencia con los lineamientos de la estrategia de desarrollo que se propone consolidar la política agraria en México.

## CAPÍTULO CUARTO

### LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL SECTOR AGRARIO

#### 1. *Concepto*

El sistema jurídico contemporáneo se ha caracterizado por una creciente intervención del Estado en el proceso económico y social, en la búsqueda de un desarrollo más equilibrado de la sociedad y por consiguiente en la disminución de dos principios que se encuentran consagrados en casi todos los códigos clásicos: el principio de la autonomía de la voluntad y el de la intangibilidad de la propiedad.

Desde sus inicios, la Administración Pública estaba concebida para respetar dichos principios y aún hoy los textos de Derecho Administrativo sostienen que los cometidos esenciales del Estado a través de la administración son: la seguridad interna y externa, las relaciones exteriores, la justicia, la obras públicas, el manejo de la hacienda pública y la fiscalización. Sin embargo, el Estado poco a poco ha dejado de tener un carácter pasivo en el plano económico y social, para transformarse en un sujeto activo y así interviene actualmente en la economía y señala las reglas dentro de las cuales el particular debe contratar y algunas veces hasta sujetarse íntegramente a las normas establecidas por el Estado, como son las importaciones y exportaciones, contratos de arrendamientos rurales y urbanos.

Así como hay áreas económicas prohibidas para el Estado, como las mineras e industriales, en otras entra a competir con los particulares, de carácter comercial o industrial, lo que significa limitaciones cada vez más importantes, al principio de la autonomía de la voluntad.

No obstante esa transformación del Estado en sujeto activo, no siempre le ha permitido desempeñar su función de manera exitosa, debido a que ésta no ha sido acompañada de transformaciones realmente profundas en su administración, que le permitan un desempeño eficaz como instrumento de desarrollo.

Este proceso se ha vivido con mucha claridad en el sector agrícola durante los últimos 20 años, tal vez por ser uno de los sectores de mayor importancia para la economía de los países, donde se presentan con mayor nitidez grandes diferencias desde el punto de vista social y grandes deficiencias desde el punto de vista productivo, de ahí que sea el sector que requiera de la urgente necesidad de introducir cambios profundos de tipo estructural.

Partiendo de esta perspectiva, actualmente todos los gobiernos de los países en vía de desarrollo, están conscientes de la necesidad de utilizar el instrumento de la planificación como medio para acelerar el desarrollo del sector agrario, lo que supone un papel más activo en la vida económica y social de un país<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Informe sobre la industria alimentaria de la sub-región andina y las condiciones existentes para su desarrollo, elaborado por el grupo de industrias alimentarias de la FAO y la CEPAL, Santiago de Chile, marzo de 1973.

Al mismo tiempo se debe tomar en cuenta que no hay posibilidad de concebir un Plan de Desarrollo sin una Administración Pública que se encargue de su realización, puesto que la experiencia ha demostrado que el éxito o fracaso de la planificación económica en general y del sector agrario en particular, depende en alto grado de la existencia de un sistema eficaz de administración pública, tanto para efectuar el diagnóstico de la situación, como para fijar metas y objetivos, establece normas económicas, sociales y políticas que implica el plan y en definitiva capaz de efectuar las reformas que sean necesarias<sup>54</sup>.

Por consiguiente, la Administración Pública habrá de ser un factor estratégico importante para el desarrollo de un país, puesto que a través de ésta, se realizan todas las fases de la planificación y en definitiva es la encargada de convertir en realidad las aspiraciones de la comunidad.

## **2. *Plan Sectorial Agrario***

Este Plan se elaboró sujeto a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y su ejecución destaca como una de las grandes líneas de estrategia para promover el desarrollo económico sostenido y sustentable del campo mexicano.

Para la integración del programa se tomaron en cuenta los análisis, propuestas, opiniones e iniciativas presentadas en el Foro Nacional de

---

<sup>54</sup> Primera reunión de jefes de planificación del Sector Agropecuario (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela) del 1° al 6 de febrero de 1971.

Consulta Popular sobre Reforma Agraria, las ponencias expuestas por organizaciones y centrales campesinas, las contribuciones de las entidades sectorizadas en la Secretaría de la Reforma Agraria y los objetivos de la alianza para el campo<sup>55</sup>,

El Programa asume el mandato constitucional que obliga al Estado Mexicano a regular la propiedad territorial de acuerdo con el interés público y el beneficio social. Establece las políticas, estrategias y lineamientos para conducir los esfuerzos de las instituciones del Sector Agrario, apoyar la coordinación de programas con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios e inducir y concertar la participación de los sectores social y privado.

Señala como requisito indispensable, la modernización administrativa del Sector Agrario, que sea acorde a las circunstancias contemporáneas. En este marco, la Secretaría de la Reforma Agraria transforma su función operativa para cumplir tareas rectoras y políticas del sector, mientras que las entidades sectoriales asumen la ejecución de las directrices generales.

Actualmente la Reforma Agraria debe incorporar instrumentos innovadores que conduzcan al fortalecimiento social y económico de la población del campo.

**Objetivos Sectoriales.-** Como objetivo general se fija la necesidad de consolidar la nueva política agraria para que la propiedad de la tierra sea base

---

<sup>55</sup> Presentado por el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, el 31 de octubre de 1995.

del desarrollo agrario e influya de manera determinante, en el incremento sostenido de la producción, la productividad y rentabilidad en el medio rural, que se traduzca en bienestar social y mejoramiento de la vida en comunidad.

**Objetivos Específicos.-** Entre éstos se destacan:

- a) Seguridad jurídica a todas las formas de propiedad de la tierra.
- b) Avanzar en la legalidad, equidad y justicia agraria, respecto a los derechos agrarios, facilitando una justa y productiva circulación de éstos y de la propiedad rural.
- c) Ofrecer servicios institucionales modernos y de excelencia a los sujetos agrarios.
- d) Superar las limitaciones del minifundio.

## **2.1 Política Agraria**

Por mandato constitucional, el Estado Mexicano está obligado a regular la propiedad territorial, -originalmente de la nación- de acuerdo con el interés público y el beneficio social. Esta acción reguladora define la relación fundamental entre Estado y sociedad rural.

El Plan Nacional de Desarrollo define a la política agraria como parte sustantiva de la de desarrollo social que se expresa a través de las entidades

del sector. En congruencia con el marco jurídico reformado en 1992, tiene como compromiso el fortalecimiento social y económico de los productores del campo, para cuyo cumplimiento se requieren instituciones fuertes, con capacidad de actuación eficiente y oportuna en el ámbito de su competencia.

La rectoría estatal de los asuntos agrarios es también enlace y equilibrio entre las medidas en favor del crecimiento económico y el desarrollo con justicia social.

La política agraria como política de Estado, debe contribuir a la integridad territorial, a la seguridad alimentaria del país a la soberanía nacional. Por lo tanto, la magnitud y urgencia de las tareas necesarias para revertir el atraso rural, , así como la eficiencia que se requiere en la asignación de recursos bastante limitados, convierten al sector agrario en factor estratégico de la planeación gubernamental y pieza importante en la construcción de la sociedad y nación mexicana.

**Consolidación de la Reforma Agraria.-** El nuevo concepto de Reforma Agraria enfatiza la consolidación de los avances registrados en las últimas décadas y la regularización de todas las formas de tenencia de la tierra y los derechos, dentro de un marco democrático de justicia y libertad; finiquitar áreas inconclusas, como el rezago agrario, asegurar que la circulación de los derechos y de la propiedad, se de en términos de equidad, evitando su acumulación en pocas manos y garantizar la participación de los sujetos más necesitados.

**Certidumbre Jurídica de la Propiedad Rural.-** Fortalecer la seguridad de esta propiedad en pleno y libre ejercicio de los derechos sobre la tierra, es un aspecto insoslayable de la política agraria, con el propósito fundamental de lograr la paz y tranquilidad social, mediante la solución institucional de los conflictos.

**Justicia agraria oportuna y expedita.-** La población con menos recursos es la más desprotegida en la esfera de impartición de la justicia, ya sea por la lejanía de los juzgados o tribunales; por la carencia de medios para pagar los gastos necesarios, la falta de conocimiento jurídicos, la falta de representación adecuada o la presencia de autoridades inmorales.

Para transformar este panorama se requiere: señalar las faltas procesales, precisar con claridad y exactitud las responsabilidades de los órganos jurisdiccionales, verificar la vocación e imparcialidad de sus responsables y conjuntamente, informar y capacitar a los sujetos agrarios, sobre la existencia, ejercicio y defensa de sus derechos.

**Combate a la pobreza.-** Este es el principal problema que enfrenta el campo y su combate requiere de una amplia y profunda política nacional de desarrollo social. La pobreza es la manifestación de la incapacidad para generar y distribuir recursos que permitan satisfacer las necesidades sociales.

El cumplimiento de las políticas mencionadas con anterioridad, constituyen una base sólida para lograr un campo productivo que rinda frutos a sus propietarios, aunque también se precisan medidas para revertir la tendencia a

la minifundización y compensar sus efectos negativos para la formación de riqueza y la capacitación del sector.

**Desarrollo Integral de los Núcleos Agrarios.-** La dependencia y las entidades del sector agrario asumen la responsabilidad de contribuir a ese desarrollo mediante las siguientes medidas: diversificar las actividades económicas, facilitar la movilidad de la tierra, estimular la organización de los campesinos para combatir las desventajas del minifundio y capacitar para generar proyectos productivos, promoviendo la canalización de recursos al sector rural. Sobre todo dando a conocer y ejercer los derechos y obligaciones contempladas en la Ley Agraria, propiciando y extendiendo oportunidades de superación individual y comunitaria y todas las medidas tendientes a disminuir las desigualdades regionales.

Para que esta amplia gama de políticas pueda aplicarse a la realidad del sector agrario, es necesario que la estructura y el funcionamiento del aparato público estén en congruencia con las transformaciones de la sociedad mexicana y con fundamento en la legislación, de ahí que la Secretaría de la Reforma Agraria y las entidades que integran el sector se encuentren en un profundo proceso de reestructuración.

El Programa Sectorial contiene las bases para una operación desconcentrada y particularizada por regiones en cuya estrategia destacan los siguientes cometidos:

## **a. Coordinación Sectorial e Intersectorial**

La concurrencia de funciones y atribuciones e intereses con las instancias estatales y municipales es necesaria sobre la base del respeto a su soberanía y al pacto federal. Como ejemplo lo constituyen los programas agrarios relacionados con las siguientes dependencias:

**Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR):** ordenamiento y regularización de la propiedad rural y desarrollo agrario.

Los vínculos principales se establecen con el PROCEDE, en la regularización de la propiedad privada, en las acciones de capacitación, organización e investigación agrarias y atención a parcelas con destino específico y grupos prioritarios.

**Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL):** ordenamiento y regularización de la propiedad rural y desarrollo agrario. Las áreas en las que se dan contactos intersectoriales son: regularización de asentamientos humanos y creación de reservas territoriales, expropiación de bienes ejidales y comunales, organización agraria, parcelas con destino específico, atención a grupos prioritarios, combate a la pobreza y desarrollo de los pueblos indígenas.

**Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP):** Ordenamiento y regularización de la propiedad rural y desarrollo agrario. Los puntos de convergencia se relacionan con distritos nacionales de riego, terrenos baldíos y nacionales y organización agraria.

**Tribunal Superior Agrario (TSA):** Conclusión del rezago agrario a la Procuraduría Agraria, la procuración de justicia agraria y defensa de los deudos de los campesinos.

Las Secretarías de Educación Pública, Gobernación y Comunicaciones y Transportes; Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, la Procuraduría General de la República y el Instituto Nacional Indigenista tienen contacto permanente y dinámico con la Secretaría de la Reforma Agraria y sus entidades sectorizadas. Los vinculan tales como: regiones y grupos prioritarios, expropiaciones de bienes ejidales, construcción de infraestructura productiva y de comunicaciones y capacitación agraria.

#### **b. Concertación Social**

Consistente en el intercambio de opiniones, propósitos e intereses y acuerdos entre agrupaciones campesinas y de productores con instituciones académicas y organismos no gubernamentales, como principal vía para realizar propósitos comunes y recoger sus aportaciones en materia agraria. Destaca su participación en la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario (CIGA) creado por el presidente de la República en julio de 1995, donde se destaca la necesidad de conformar El Consejo Nacional Consultivo del Sector Agrario.

#### **c. Desconcentración y descentralización**

La responsabilidad del Sector Agrario respecto al desarrollo nacional, se refleja en casi todo el territorio y para favorecer esta operación territorial, se impone una transferencia de funciones y el establecimiento de compromisos compartidos con instituciones estatales, municipales y sociales. Los principales instrumentos de esta estrategia son: su participación en los Consejos Agrarios Estatales y la creación de los Centros de Desarrollo Agrario.

#### **d. Actualización del Marco Jurídico**

La modernización del proceso agrario mexicano implica actualizar la reforma al marco jurídico realizada en 1992. Derivado de la experiencia reciente y de la aplicación de la ley, se siguen llevando a efecto, reglamentaciones a la normatividad correspondiente.

De manera significativa se justifica el reglamento de la Ley Agraria en materia de la propiedad rural, que contempla la normatividad y procedimental de excedentes de la propiedad rural, expropiaciones de bienes ejidales y comunales, deslinde de terrenos baldíos y su declaración como nacionales, los mecanismos de desincorporación y la regularización de las colonias agrícolas y ganaderas.

## **2.2 Programas Institucionales (Capítulo V, PSA)**

Con el previo reconocimiento de que la Secretaría de la Reforma Agraria ha tenido deficiencias en términos de calidad y oportunidad de respuesta, debido a su enorme carga de trabajo; para superar el funcionamiento organizativo y la agilización de la ejecución, como estrategia de la modernización administrativa, se estructuraron los programas institucionales dentro de cada programa sectorial, como veremos en el PSA, que son:

### **Programa para la Conclusión del Rezago Agrario**

Se refiere exclusivamente a lo normado por los artículos transitorios tercero del Decreto que reforma el 27 Constitucional y tercero de la Ley Agraria. Está constituido por los expedientes legalmente instaurados, relativos a restitución y dotación de tierras, bosques y aguas, ampliación de ejidos, creación de nuevos centros de población ejidal, reconocimiento y titulación de bienes comunales, conflictos por límites y segregación de presuntas propiedades particulares enclavadas en bienes comunales y que no fueron resueltos por el presidente de la República.

### **Programa para el Fortalecimiento de la Actuación Jurídica**

Incluye la sustanciación expedita de los juicios de amparo, el cumplimiento de las ejecutorias dictadas en dichos juicios y de los incidentes de ejecución.

La actuación jurídica debe cumplir en tiempo y forma, las obligaciones derivadas de resoluciones del Poder Judicial con carácter obligatorio y concluir los procedimientos administrativos resueltos durante la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria, puesto que la cantidad de ejecutorias en juicios de amparo pendientes de cumplimentar, llama la atención, cuyo trámite congrega a diversas áreas sustantivas de la Secretaría de la Reforma Agraria, señaladas como autoridad responsable. A mediados de 1995 se han acumulado cerca de 2 mil juicios de amparo, más de 3600 ejecutorias pronunciadas por el Poder Judicial Federal que conceden el amparo a los quejosos, 53 quejas y 14 recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

Poco más del 65% de las ejecutorias por cumplir se concentra en los estados de: Veracruz, Jalisco, Guanajuato, Sonora, Sinaloa, Chihuahua, Michoacán, Tamaulipas, Oaxaca y Chiapas.

### **Programa de Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural**

Este programa es un mecanismo para el ejercicio de la libertad y cumplimiento de la ley. Dar seguridad jurídica a ejidatarios, comuneros, propietarios privados, nacionaleros, colonos, así como todas las formas de tenencia de la tierra, es condición para el desarrollo rural integral. La ley confiere al sector agrario facultades íntimamente relacionadas con el papel regulador del Estado sobre la propiedad rural.

Es importante tomar en cuenta que los programas institucionales no suplen la voluntad de los sujetos agrarios, por el contrario están basados en el ejercicio de sus derechos, promueven el ordenamiento territorial para superar viejos conflictos y establecen nuevas bases para mantener la certidumbre y transparencia en la tenencia de la tierra; de esto se ocupa el (PROCEDE) Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos.

El PROCEDE se ocupa de la regularización de la tenencia de la tierra ejidal a través de la entrega gratuita de certificados tanto parcelarios como de derechos sobre tierras de uso común, así como de títulos de solares urbanos en favor de los sujetos de derecho que expresa y voluntariamente lo soliciten.

Comprende además la regularización de las parcelas escolares, de la juventud y la mujer, así como la titulación de predios donde se instalan los servicios públicos de los poblados. En su desarrollo intervienen por una parte, la asamblea de cada núcleo agrario y por otra, la Secretaría de la Reforma Agraria, (SRA) el Registro Agrario Nacional (RAN), la Procuraduría Agraria (PA), y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, que constituyen el Comité Interinstitucional, presidido por el titular de la Secretaría de la Reforma Agraria.

El PROCEDE se inició en 1993 y para mediados de 1995 se habían certificado 8,181 núcleos agrarios, que suman casi el 15% del total de la superficie ejidal nacional. Se han entregado 1.6 millones de documentos.

El PROCEDE constituye un instrumento básico del Plan Nacional de Desarrollo para la consecución del propósito de otorgar certidumbre jurídica a la propiedad ejidal y estimular la asociación productiva. El Programa de Ordenamiento y Regularización de la Propiedad Rural, comprende también los siguientes aspectos:

La certificación de comunidades consideradas como parte de la estructura agraria mexicana, ya que reúnen a 12 millones de personas, que conservan su organización social y tradiciones propias, tienen profundos vínculos con la tierra y están entre los estratos de mayor pobreza y marginación.

**Regularización de la propiedad privada.-** Para apoyar y estimular la regularización de esta propiedad, implica esfuerzos compartidos y acciones coordinadas del sector agrario, del gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas.

La irregularidad jurídica en la propiedad privada rural se presenta de manera muy recurrente, en prácticamente casi todo el territorio nacional, originado por un lado, en el desconocimiento de las acciones judiciales administrativas respectivas. Por otro, en la falta de recursos económicos de los poseedores y de los tres órdenes de gobierno para llevarlos a cabo.

**Las colonias agrícolas y ganaderas.-** En el país hay 781 colonias, con 72,471 lotes declarados. Sólo el 43% están regularizados. El propósito es finiquitar la regularización.

**Terrenos baldíos y nacionales.-** La Ley Agraria define a los baldíos como terrenos que no han salido del dominio de la nación por título legalmente expedido y que no han sido deslindados y medidos. La Secretaría de la Reforma Agraria se propone iniciar de inmediato una revisión exhaustiva de estas solicitudes, ya que se encuentran en estudio alrededor de 75 mil casos y en proceso de titulación 34,016.

**Regularización de asentamientos humanos y creación de reservas territoriales.-** Las irregularidades en la tenencia de la tierra ejidal y comunal provocaron la especulación de terrenos no aptos para el desarrollo urbano, afectando intereses de ejidatarios y comuneros. En más de veinte años se han regularizado 1.5 millones de lotes a igual número de familias con 1,192 decretos de expropiación de bienes ejidales y comunales. Se estima que existe otro millón de predios en 900 núcleos agrarios que deben ser regularizados por la vía de la expropiación.

Instituciones del sector agrario -como la CORETT- participan con los ejidatarios en la realización de trabajos de infraestructura urbana, cuyo valor a precio de mercado es reconocido como acción común o preferentemente. El FIFONAFE aporta recursos financieros para la urbanización de las primeras cuatro o cinco manzanas del proyecto de desarrollo. La PA promueve la participación de los gobiernos de los estados y municipios, para obtener las facilidades en los trámites y permisos de urbanización y fraccionamiento.

**Expropiación de bienes ejidales y comunales.-** La expropiación es el acto de autoridad que priva legalmente del derecho de propiedad a los núcleos

ejidales o comunales. El procedimiento se inicia a solicitud de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal en la que se deben especificar las causas de utilidad pública y culmina con la publicación de un decreto. Implica el pago de indemnización correspondiente previo a la ejecución del decreto.

La necesidad de recurrir a la expropiación, se debe a que la superficie ejidal y comunal equivale al 54% del territorio nacional, por lo tanto es previsible que una gran cantidad de obras de infraestructura, industriales y de otro tipo tenga que realizarse en terrenos de propiedad social.

Entre 1959 y 1994 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación 6,867 decretos de expropiación, afectando 496,281 hectáreas, con valor indemnizado histórico de 1,490 millones de nuevos pesos. Se adeudan 506 millones, cuyos valores no están actualizados.

### **Programa de Promoción de Justicia Agraria**

La procuración de justicia agraria por la Procuraduría Agraria se traduce en asesoría, conciliación de intereses, representación de los campesinos ante los tribunales agrarios, vigilancia del cumplimiento de la ley para garantizar que la nueva legalidad, otorgue beneficios al ejido, a la comunidad y a sus integrantes; tomando en cuenta que las instituciones han sido creadas para apoyar y brindar seguridad jurídica a los actos de los sujetos agrarios.

La procuración social agraria es una función que el Estado ha realizado desde hace más de 30 años. En 1953 por decreto presidencial, se integró la Procuraduría de Asuntos Agrarios. Posteriormente se creó la Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas y después la Dirección General de Procuración Agraria. En la actualidad y en virtud de las reformas al Artículo 27 Constitucional y la promulgación de la Ley Agraria, le corresponde a la Procuraduría Agraria, asesorar a los campesinos en sus relaciones jurídicas y orientarlos respecto de sus derechos y la forma de ejercerlos, de acuerdo con su Reglamento Interior publicado el 28 de diciembre de 1996.

#### **e. Programa de Desarrollo Agrario**

El desarrollo agrario como conjunto de acciones programáticas rebasa el ámbito del reparto de la tierra y se orienta hacia la promoción de la organización y capacitación campesina, la modernización y los apoyos a la producción, es decir implica fomentar un desarrollo sustentable y autosostenido.

El programa de desarrollo recoge la diversidad regional y social y enfatiza la atención a grupos y regiones específicos: mujeres campesinas, jóvenes, pueblos indios y jornaleros agrícolas.

Entre los mecanismos fundamentales para la planeación y la descentralización operativa, están los Consejos Agrarios Estatales, como espacios de diálogo, concertación y solución de la problemática agraria. Se fundamentan

legalmente en los artículos 25, 26 y 27 constitucionales; 6 y 8 de la Ley Agraria y 33 y 37 de la Ley de Planeación. Son instancias plurales surgidas por iniciativas de los gobernadores de las entidades federativas para servir en la formulación de programas y realizar acciones en favor de los sujetos del campo. No sustituyen las funciones de las instituciones, sino que facilitan su coordinación, regulando actividades y recursos de los tres órdenes de gobierno con los sectores social y privado.

Por otro lado, está contemplada la capacitación agraria interactiva y autogestiva con el objeto de elevar el potencial productivo, social y organizativo de la población campesina, como un proceso integral que responda a demandas específicas y a cambios estructurales de la sociedad rural, puesto que los esfuerzos desarrollados anteriormente, no han sido suficientes ni debidamente coordinados.

Se pretende una organización agraria de productores, como asociación voluntaria que compartan actividades afines con la producción, acopio, transformación y comercialización de bienes y servicios, que generen beneficios para todos. Esta organización se vincula al ejercicio de los derechos y obligaciones de los núcleos y sus integrantes. Destacan la actualización jurídica, elección de órganos de representación y vigilancia, elaboración y modificación del reglamento interno o del estatuto comunal e integración de la junta de pobladores, misma que otorga a ejidatarios y vecindados, la responsabilidad de participar en el análisis, discusión y toma de decisiones sobre los servicios públicos y trabajos comunitarios.

Conjuntamente se ha considerado la Investigación Agraria como fase prioritaria para formular estudios que contribuyan al diagnóstico de las necesidades en materia de cada citación agraria y que proporcionen elementos para la definición de políticas para el desarrollo rural. Un diagnóstico que permita apreciar los efectos diferenciados de las reformas legislativas, el apoyo y la elaboración de programas de capacitación y promoción de la organización, el desarrollo de procesos históricos, jurídicos, sociales, agrarios y económicos para mejorar las políticas agrarias oficiales.

El debate sobre la situación del campo mexicano y sus perspectivas es cada vez más dinámico y complejo. La solución de sus problemas requiere del conocimiento veraz de su realidad y su relación con las distintas condiciones del país. De ahí la necesidad de promover estudios sobre el marco jurídico agrario y el desarrollo rural, que contribuyan al análisis plural de su problemática y que difunda las aportaciones sobre su solución.

Uno de los ejes centrales de la organización y asociación productiva de los núcleos agrarios, lo constituyen las parcelas con destino específico: parcelas escolares, unidades agrícolas industriales para la mujer y la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud. Se tienen identificadas 20,000 parcelas escolares, 2,000 de la juventud y unas 6,400 unidades de la mujer.

En el marco del Programa de Desarrollo Agrario, es de vital importancia la atención agraria a grupos indígenas, tomando en cuenta que las condiciones de marginalidad en las que viven, requieren de definiciones estratégicas a largo plazo. Las regiones indígenas se localizan principalmente en zonas

poco comunicadas que dificultan su atención. Fincan su desarrollo en la agricultura de subsistencia de ahí que en el mayor de los casos buscan mejorar su economía en otras actividades. Sus niveles de bienestar están en franco deterioro entre otras razones por la degradación de sus recursos naturales, la explotación inadecuada de la tierra, la carencia de infraestructura productiva, el minifundio y el insuficiente apoyo institucional.

Los principales problemas que enfrentan los grupos indígenas en cuanto a tenencia de la tierra, son los conflictos por límites, la segregación de propiedades particulares enclavadas en bienes comunales, los procedimientos agrarios inconclusos, conflictos por la posesión de la tierra que los lleva hasta el enfrentamiento violento obstruyendo su desarrollo económico, social y cultural. Por lo tanto, son objetivos prioritarios: procurar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, definir y fomentar la integridad de las comunidades indígenas; solucionar las problemas y conflictos agrarios, de preferencia promoviendo la conciliación de intereses entre las partes y por último, implantar acciones de desarrollo en su beneficio, sustentados en bases jurídicas, económicas y sociales.

En iguales condiciones se encuentran los jornaleros agrícolas, uno de los sectores más vulnerables de la sociedad mexicana. El deterioro constante de sus niveles de vida y su difícil inserción en el mercado de trabajo los obliga a buscar alternativas fuera de sus comunidades. Los distingue su inseguridad laboral, la falta de vivienda digna, la desnutrición y la desatención educativa y sanitaria.

De las personas ocupadas en el sector agropecuario, casi 1.6 millones son jornaleros, peones o trabajadores a destajo. En su gran mayoría son hombres jóvenes que venden temporalmente su fuerza de trabajo. La mitad percibe ingresos mensuales de entre uno y dos salarios mínimos.

Entre los objetivos y líneas de acción para mejorar esta situación se señalan: asesorar la celebración de contratos para la defensa de sus intereses y derechos; información del mercado de trabajo por regiones agrícolas; programa de capacitación y educación para el trabajo; servicios de asesoría para la constitución y consolidación de las organizaciones de jornaleros agrícolas, entre otras, tendientes todas a mejorar las condiciones de trabajo y crear empleo en el campo, ya que la falta de éste propicia la migración de los campesinos hacia las ciudades, propiciando su desarraigo.

### **Programa de modernización institucional**

El nuevo marco jurídico agrario da lugar al proceso de transición institucional. Las líneas de política agraria que se contemplan en el Plan Nacional de Desarrollo y las atribuciones en materia de coordinación sectorial, obligan a la Secretaría de la Reforma Agraria a reestructurarse administrativamente con un enfoque hacia el fortalecimiento de las entidades sectorizadas, con la perspectiva de que los programas del sector agraria se integren y operen esencialmente a través de sus órganos desconcentrados y descentralizados.

La transformación de la Secretaría de la Reforma Agraria en una institución esencialmente normativa y de coordinación de los organismos del sector agrario, implica, adaptar sus atribuciones de autoridad a las de asesoría y apoyo, contar con personal calificado, racionalizar la distribución de los recursos materiales y financieros y estimular la participación de los sujetos agrarios en las decisiones del sector rural, de manera tal que se de una efectiva descentralización y desconcentración de los recursos materiales y financieros; medidas que por sí solas significan un avance en el desempeño de la Administración Pública, ahora con la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, cambiaron las funciones de esta dependencia<sup>56</sup>.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 27 constitucional y en el Plan Nacional de Desarrollo la nueva política agraria tiene tareas principales de organización, capacitación y desarrollo de los sujetos agrarios por conducto de la Procuraduría Agraria, así como la vinculación de los objetivos de estas políticas con las políticas generales de fomento y producción, con el propósito de fortalecer la organización jurídica de los núcleos agrarios y realizar el levantamiento y actualización de la información proveniente en forma directa de éstos lo que le permitirá aportar elementos para un mejor diagnóstico agrario así como apoyar la gestión de recursos ante instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, para la realización de proyectos que promuevan el desarrollo regional con la participación de los productores rurales.

---

<sup>56</sup> Publicaco en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 1998.

En el marco de la modernización institucional se llevó a cabo también una reestructuración del Registro Agrario Nacional que es otro órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria que tiene por objeto el control de la tenencia de la tierra ejidal y comunal y otorgar seguridad jurídica y documental a los actos de los sujetos agrarios.

Con el nuevo reglamento de la Secretaría de la Reforma Agraria, el Registro Agrario Nacional asume las funciones relacionadas con la prestación de los servicios técnicos previstos en la Ley Agraria y el resguardo del acervo documental que le permita cumplir sus funciones.

Los servicios registrables que presta el Registro Agrario Nacional, presenta una problemática operativa que rebasa el marco de su reglamento interior e impide en muchos casos, prestar adecuadamente los servicios públicos, por falta de especialización de los recursos humanos, en tránsito de una mejor capacitación técnica.

La incidencia cada vez mayor de deficiencias operativas, los altos costos por meta conseguida y las actuales condiciones económicas que exigen mayor racionalidad en el manejo de los recursos públicos, hacen imperativo un replanteamiento de fondo también en la operación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).

La CORETT tiene una estructura centralizada con una elevada proporción de personal administrativo que afecta su adecuado funcionamiento, lo que hace necesaria una reorganización para racionalizar sus costos tanto en el ámbito

central y en sus delegaciones y subdelegaciones, para convertirla en el organismo rector del ordenamiento de los asentamientos humanos irregulares en tierras ejidales y comunales.

La Procuraduría Agraria, constituida como representante social y asesor jurídico de los sujetos agrarios, cuya estructura orgánica está compuesta por oficinas desconcentradas en todo el territorio nacional. Sus propósitos se fundamentan en la necesidad de profundizar los avances logrados y en dar cumplimiento a los nuevos compromisos del sector agrario. Para su consolidación deberá optimizar las acciones y mecanismos para lograr que la impartición y procuración de justicia sea expedita y accesible.

Por otra parte, como consecuencia de las modificaciones a la legislación agraria se hizo imprescindible ajustar el marco normativo del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, (FIFONAFE) y contribuir en el cumplimiento de las políticas públicas en materia agraria. El problema que enfrenta y se pretende resolver es que la mayor parte del trabajo a su cargo se realiza en las oficinas centrales, lo que limita el contacto directo con los ejidos, comunidades y representantes, elevando sus costos de operación.

El programa de modernización institucional se propone reorganizar el FIFONAFE para darle el carácter de institución de verdadero fomento ejidal y de beneficio social que genere empleos productivos en el campo.

La reestructuración de los órganos y mecanismos de control de la gestión, sobre la base de modernizar la administración, se lleva a cabo con la

participación permanente de la contraloría social, conforme a las directrices del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

En consecuencia, surge el Programa para un nuevo federalismo 1995-2000, elaborado por la Secretaría de Gobernación, previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y sometido a la consideración del ejecutivo, es aprobado por decreto presidencial del 5 de agosto de 1995, entrando en vigor el día siguiente de su publicación<sup>57</sup>.

Este nuevo programa reviste un carácter especial dado a que se refiere a una de las prioridades previstas en el Plan Nacional de Desarrollo... “que el federalismo renovado es la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo”, además por su alcance interinstitucional puesto que recoge las propuestas sociales y las de los gobiernos estatales para su impulso, lo que significa una orientación fundamental en el marco de la reforma política del Estado.

El propósito de este nuevo programa es dar cumplimiento con el Plan Nacional de Desarrollo para alcanzar un mayor desarrollo social a la vez que promover un mayor desarrollo administrativo, mediante una profunda redistribución de facultades, principios, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y el municipio, de manera tal que conduzca a un mayor desarrollo político, económico regional y administrativo; de ahí que revista la observancia obligatoria para todas las

dependencias de la Administración Pública Federal, extensiva a la entidades paraestatales.

Parte de la necesidad de ampliar los espacios de participación social, reivindicando la autonomía de los Estados Federales y limitando la concentración del poder político, de tal manera que la ciudadanía y los gobiernos puedan orientarse conjuntamente a la consecución de fines comunes, como son los ya mencionados en el contenido del Plan Nacional de Desarrollo en materia de: educación, salud, fomento a la agricultura y desarrollo rural y protección de recursos naturales y medio ambiente, entre otros.

Cabe destacar el proceso de descentralización de funciones, facultades y responsabilidades, así como de recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y el municipio, en las dependencias del ejecutivo federal antes citadas, como una de las estrategias de mayor importancia.

Por último, para garantizar la articulación y el alcance de las metas de descentralización se llevan a cabo convenios de coordinación entre las dependencias responsables y los gobiernos estatales, con la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, contando además con la participación de la Comisión Intersecretarial para el impulso al federalismo, en calidad de instancia coadyuvante de los procesos de descentralización.

---

<sup>57</sup> Diario Oficial del 6 de agosto de 1997.

Es de esperarse que este intenso trabajo de planeación se traduzca en otro de ejecución que deberá justificarse con resultados positivos que aún queda por corroborarse en algunas dependencias gubernamentales al término de los plazos fijados, como también en otras, éstos ya son evidentes como buen comienzo de la pretendida reforma, que en el avance de este trabajo se mencionan.

### ***3. Logros alcanzados en el cumplimiento de los planes y programas mencionados***

Tomando en consideración el acelerado crecimiento de la población en México, la insuficiencia de recursos por carencia o mala administración de éstos y reconociendo las fallas en la concepción y realización de algunos programas y de que aún subsisten enormes rezagos y graves carencias en la solución satisfactoria de los requerimientos para un desarrollo social y agrícola, cabe mencionar los avances logrados en los años recientes, que resultan positivos si tomamos en cuenta que responden a una problemática que data de muchos años atrás.

La política del Estado Mexicano, desde la Revolución de 1917, se ha caracterizado por su carácter social que se expresa en las instituciones que ofrecen: educación, salud y seguridad social, respaldo a la nutrición y el abasto, apoyo a la vivienda, a los servicios básicos y al campo; de ahí la prioridad que se otorga al gasto destinado a los programas sociales, los que a la fecha representan el 56 por ciento del gasto programable federal,

equivalente al 9% del PIB, mientras que hace 10 años ese porcentaje era de 30.7% y representaba el 6.2 por ciento del PIB<sup>58</sup>.

**La Educación.-** Representa el capítulo más importante de la política social, ya que es la llave del progreso general; se le destina en 1977 casi el 43% del gasto social, en apoyo a todos los niveles educativos y a la actualización y superación docente; a programas para formación de maestros, a programas televisivos que transmiten la telesecundaria, a producciones científicas y culturales, a programas compensatorios para niños y jóvenes con mayores desventajas económicas; además 800 mil becas anuales para niños de mayor pobreza.

Se entregaron 125 millones de libros de texto gratuito, el número más alto en nuestra historia y, considerando los libros para educación indígena, secundarias generales y técnicas, telesecundarias y materiales para los maestros, alcanzan un total de 143 millones de libros.

Como elemento complementario a la educación, los desayunos escolares se incrementaron de 1.2 millones en 1995, a casi 4 millones en 1977, contando con la colaboración de los gobiernos estatales.

En 17 estados de la República, se les está dotando con 2.3 millones de libros de texto gratuito a las escuelas secundarias generales y técnicas, en más de mil municipios de alta marginación.

---

<sup>58</sup> Informe Presidencial 1° de septiembre de 1997.

Un ámbito crecientemente importante para el desarrollo nacional, es la educación superior tecnológica. En 1994 México contaba con sólo siete universidades tecnológicas públicas, actualmente son 24. Además, en tres años se han creado 24 nuevos institutos tecnológicos públicos, sumando 143 en toda la República.

Respecto a 1995 se ha dado un incremento de casi el 40% en becas para el estudio de posgrado en México y en el extranjero. Además se ha afianzado un sistema integral que apoya la creación artística, a la fecha se ha apoyado a 7 mil 800 artistas, escritores, artesanos, intérpretes y grupos que con su creatividad dan proyección a la Cultura Mexicana.

**Sector salud y seguridad social.-** Se le ha otorgado el mismo nivel de prioridad en su atención, que se inicia con una reforma institucional basada en los cambios demográficos económicos y sociales de México y se le destina 25 centavos de cada peso del gasto federal.

Como principales objetivos de la reforma son los de llevar servicios de salud, esenciales a los mexicanos que carecen de éstos, mejorar la calidad donde los hay y mejorar el aprovechamiento de los recursos materiales.

Un paso fundamental para alcanzar dichos objetivos, ha sido la descentralización de los servicios que concentraba la Secretaría de -Salud, transfiriéndose los presupuesto federales necesarios para operar los servicios, con la participación de los gobiernos estatales.

En los tres últimos años el número de unidades médicas creció de 14 mil 600 a cerca de 16 mil. A principios de 1995, 10 millones de mexicanos no tenían acceso al servicio de salud, la mayoría de ellos viven en poblados muy pobres, pequeños y aislados. Para 1997, seis de esos 10 millones están protegidos con un paquete de servicios básicos, a través de brigadas móviles que cubren 33 mil localidades del país. No se puede negar que hay todavía grandes rezagos, pero también hay que reconocer que los avances son alentadores.

El esquema completo de vacunación cubre el 97.5% de los niños de 1 a 4 años, la cifra más alta que se ha registrado.

Para la atención de quejas de los pacientes y sus familiares se creó hace un año la Comisión Nacional de Arbitraje Médico que ha mostrado ser un mecanismo eficaz, resolviendo el 84% de ellas, a través de la conciliación, la asesoría y el arbitraje.

Se emprendió también una profunda transformación del Instituto Mexicano del Seguro Social (MIS) para hacerlo más moderno y eficiente, brindando mejor atención a los derecho-habientes y ampliando su capacidad para responder a las crecientes demandas de cobertura y calidad en los servicios y prestaciones. Con la vigencia de la nueva ley, el Estado incrementará su contribución en más de seis veces de lo que habría aportado bajo la antigua ley.

El nuevo esquema de financiamiento permitirá impulsar la inversión para modernizar unidades que tienen hasta 30 años de servicio, así como para sustituir equipo obsoleto. Resolviendo así un rezago acumulado por más de diez años.

Los nuevos instrumentos de afiliación del Seguro ha de permitir que en los próximos años se amplíe la cobertura da 350 mil familias de población no asalariada y por primera vez hay un programa dirigido a personas con alguna discapacidad.

Otra tarea fundamental de la política social consiste en los apoyos al abasto y al consumo de productos básicos, para la población más vulnerable; apoyos que son canalizados a través de programas tales como: desayunos escolares, abasto social de leche, becas de educación básica, despensas de asistencia social, subsidios a la venta del maíz y subsidios generalizado al precio de la tortilla. Este conjunto de programas benefician a millones de mexicanos.

**Vivienda.-** A través de diferentes instituciones públicas se canalizan decenas de miles de créditos para la construcción y el mejoramiento de la vivienda. Además el apoyo del gobierno federal a la extensión de los sistemas de servicios básicos como son: el agua potable, con la que se favoreció en tres años a 5.7 millones de mexicanos, el drenaje para 4.9 millones y la energía eléctrica suministrada a un millón y medio más de hogares.

**El campo.-** Tiene una importancia fundamental, por razones sociales y productivas, tomando en cuenta que la cuarta parte de los mexicanos viven en

el campo y con la mayor pobreza a la vez que producen la mayoría de los productos para todo el país. Por lo tanto, buena parte de la política social se aplica en el medio rural que es donde subsisten los más graves rezagos y como es responsabilidad del Estado propiciar las condiciones que conduzcan a la superación del campo, esta tarea comprende tres aspectos:

- a) La seguridad jurídica de la propiedad en el campo
- b) Los apoyos para sustentar la rentabilidad de los productos y por ende
- c) Impulsar la productividad del campo.

Para dar seguridad y claridad a la propiedad de la tierra, se ha concluido con el rezago agrario de acuerdo con lo definido constitucionalmente. Ahora rige únicamente la Ley Agraria que protege todas las formas de propiedad reconocidas por la Constitución. Más de la mitad de los 27 mil 218 ejidos que hay en el país, ya han sido totalmente certificados en sus derechos individuales y colectivos.

Para sustentar la rentabilidad en el campo se están aplicando los diversos programas mencionados en el Programa Sectorial Agrario, incluyendo PROCAMPO, además apoyos a la comercialización de productos, apoyos fiscales para subsidiar la reestructuración de carteras acumuladas y a los nuevos créditos, apoyos para desarrollo forestal, créditos a la palabra y apoyos a empresas rurales. Con estos propósitos en 1997 se canalizaron al campo 27 mil 590 millones de pesos.

Para impulsar la productividad del campo, el gobierno federal destinó durante ese año, casi 4,740 millones de pesos, en apoyo a la mecanización, el equipamiento rural y el mejoramiento tecnológico; para el aprovechamiento técnico del agua, el fomento de la sanidad vegetal y animal y para la investigación agropecuaria.

Los recursos fiscales destinados para apoyo al campo en 1997 alcanzan casi 34 mil 850 millones de pesos que representan el 21% del producto interno bruto agropecuario y forestal.

Como resultado de estos apoyos en 1996, México alcanzó la mayor cosecha de granos y productos básicos de su historia, con 31.2 millones de toneladas y en el primer bimestre de 1997 el PIB agropecuario y forestal creció 5.8% respecto del mismo periodo de 1996, hecho que se reflejó en la balanza comercial agropecuaria que pasó de ser negativa, a un superávit de 243 millones de dólares en los primeros siete meses de 1997.

Lo más reciente en programas para corregir atrasos y resolver carencias sociales, es el PROGRESA que atiende con enfoque integral las causas de la pobreza extrema. Es un programa que une acciones de educación, salud y alimentación, con especial atención a los niños de las familias más pobres de México. Se está aplicando primeramente en diez estados con agudos índices de pobreza, cubriendo a 160 mil familias, cifra ciertamente modesta frente a la enorme pobreza que persiste en nuestro país, pero digno de tomarse en cuenta como inicio de una real justicia social.

Lo que queda muy claro es que los avances conseguidos se deben al cambio en la organización del trabajo en la Administración Pública, que fundamentalmente está consistiendo en la transferencia de atribuciones, responsabilidades y recursos hacia los Estados y Municipios, llevando a la consolidación de un verdadero federalismo basado en Estados prósperos y municipios libres y fuertes, que impulse el desarrollo integral y justo de todo el país.

En cuanto al fomento y creación de empleos, se puede decir que los avances son poco significativos debido a que están estrechamente ligados al proceso del crecimiento económico y sostenido, que en tanto no se logre ha de ser cada vez más difícil y tardada la solución a este problema y a otros fines de la política social del Estado e incluso sus demás atribuciones esenciales, como es la de brindar seguridad a los ciudadanos.

#### ***4. Inconvenientes atribuibles al rezago agrario***

Tomando en consideración que la regulación administrativa del reparto agrario requirió de diversos ajustes, modificaciones y fases procesales, que se fueron plasmando en circulares, leyes, códigos, instructivos, acuerdos y demás disposiciones, de tal manera que cuando se da por terminado el reparto agrario en 1992, más de diez leyes y diecisiete reglamentos se relacionan con esta materia, lo que denota y hace comprensible la complejidad y especialidad que su estudio y resolución ha implicado.

Entre las causas que impiden su ejecución podemos señalar:

La sobreposición, inconformidad de los beneficiados, trabajos de localización para elaborar el plano, juicios de amparo y en los restantes por conflictos entre los campesinos, poseedores y adquirentes de buena fe.

Cabe también tomar en cuenta el número excesivo de expedientes en trámite a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria, para dar cumplimiento a las ejecutorias del poder judicial federal en favor de los propietarios, ocasiona problemas graves a los campesinos.

En estos casos y sin que exista una obligatoriedad legal, la dependencia busca una solución concertada para que mediante un cumplimiento subsidiario se adquirieran los terrenos por medio de compra; también en conflictos graves de orden social, en los que la Secretaría de la Reforma Agraria agotó los medios legales, como el acomodo, la ampliación de tierras, en coordinación con los gobernadores de los Estados, se han celebrado convenios para adquirir los predios, solucionando así algunos de los problemas agrarios.

En ocasiones se ha identificado con burocratismo el rezago agrario sin considerar los agravantes al problema entre los que se pueden citar:

- Ejecución de resoluciones presidenciales de diversas administraciones, de las cuales no ha sido posible la entrega de la tierra, entre otras razones por juicios de amparo interpuestos, sobreposiciones con otros núcleos de población, falta de planos, proyectos por deficiencia y

errores técnicos e imposibilidad material de ejecución al no existir la cantidad o la calidad de los terrenos dotados.

- Ejecución complementaria de resoluciones que demandan las organizaciones campesinas y los poblados por su propio derecho, al respecto existe un gran déficit de superficies que no se entregaron en su momento a los núcleos beneficiados con diversas resoluciones presidenciales; o sea que la resolución fue posible ejecutarla sólo parcialmente y los campesinos sin renunciar a su derecho, siempre han considerado tenerlo a salvo.

En algunos casos, los dictámenes del cuerpo consultivo agrario han sido negativos para los solicitantes, formalmente en aplicación estricta del derecho, ante la carencia de tierras afectables, de tal manera que deben preverse alternativas de solución, para que por otros medios, ya sea la compensación o la concertación, resolver sus demandas y disminuir la presión social, sin dejar de advertir que en muchos casos existen posesiones provisionales, agrupaciones irregulares y derechos adquiridos que obligan a reconocer estos hechos, quedando a cargo de la autoridad jurisdiccional (Tribunal Superior Agrario) dictar su resolución definitiva, ya que por su autonomía jurisdiccional no los vincula con el cuerpo consultivo agrario.

- Cumplimiento de ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que han dejado insubsistentes actos de autoridad agraria y que procede restituir derechos a propietarios o a los campesinos, o también el pago de daños y perjuicios de amparo interpuestos en diferentes

instancias, deberán acatarse las sentencias que se dicten en contra de las autoridades agrarias.

También existen muchos incidentes de ejecución en la Suprema Corte de Justicia, cuyos efectos se pueden traducir en destitución del cargo y la pena privativa de la libertad a los servidores públicos. No obstante, tanto la Secretaría de la Reforma Agraria como el Tribunal Superior Agrario han dado por terminado el rezago agrario, en el transcurso del tiempo podremos corroborar la certeza o incumplimiento de esta declaración.

A su vez el presidente de la República manifestó<sup>59</sup>, "...que entre las muchas tareas necesarias para concretar la Reforma Agraria se destaca con especial importancia, la superación del rezago agrario, entendido éste como el conjunto de todos los asuntos que se encontraran en trámite de las distintas acciones y procedimientos agrarios previstos en la hoy derogada Ley Federal de Reforma Agraria, sobre los cuales no se hubiere dictado resolución definitiva y que debían ser turnados a los Tribunales Agrarios para su conclusión.

Por tanto, reconoce que la superación del rezago agrario fue posible gracias a una enorme tarea técnica y jurídica, ponderando el esfuerzo comprometido de los Tribunales Agrarios que aunque son autónomos habrán de contar con la participación comprometida de manera permanente del Gobierno de la República, a través de la Alianza del Campo, trabajando con las autoridades

---

<sup>59</sup> *Conclusión del Rezago Agrario, una nueva etapa en la reforma agraria, Tribunal Superior Agrario, Centro de Estudios de Justicia Agraria, Dr. Sergio García Ramírez. México 1997.*

estatales y productores organizados, en beneficio de la propiedad social y el desarrollo productivo de los ejidos y las comunidades.

Sin embargo, reconoce que aún quedan tareas muy importantes para lograr el pleno ordenamiento y la regularización de la propiedad social, materia de competencia federal.

Reiteró que antes de finalizar la presente administración, estarán certificados todos y cada uno de los ejidos y las comunidades que se hayan incorporado al PROCEDE, voluntaria y oportunamente; -a la vez que se propone el avance en el cumplimiento de las ejecutorias del poder judicial en materia agraria, no obstante que más de la mitad ya se han solucionado.

La nueva etapa de la Reforma Agraria habrá de consistir en el “Desarrollo Agrario” entendida ésta como la superación de las limitaciones del minifundio, mediante capacitación, información y apoyo para las tierras ejidales y comunales, hasta lograr una distribución más justa y equitativa de los beneficios de una producción creciente.

## PROPUESTAS

Así como se han acreditado aciertos en la aplicación de nuestras normas jurídicas en el sector agrario, también se han señalado ineficacias en las relaciones jurídicas formales en dicho sector y para corregirlas se sugiere:

- Ampliar y optimizar el campo de la investigación jurídica, de tal manera que no sólo permita ir creando una Doctrina Jurídica Agraria más adaptada a nuestra realidad rural en el contexto socio-económico del país, sino que también se proponga analizar la eficacia de los instrumentos legales que en él se utilizan para cumplir sus objetivos de desarrollo. Sobre todo difundir en el campo las leyes agrarias, para su conocimiento.
- El hecho de que continuamente se dicten normas o se modifiquen las existentes, no garantiza su eficacia, si las autoridades correspondientes no tienen la información adecuada, que les permita definir su actuación y cual es el contenido de las normas jurídicas, para que produzcan los efectos que se pretenden en la comunidad a la que van dirigidas o sean aplicadas. Por lo tanto se sugiere que dicha investigación jurídico-agraria, sea de preferencia la que utiliza el método jurídico-social, para que contemple las características socioeconómicas propias del sector rural donde van a ser aplicadas.
- De lo anterior se deriva la necesidad de propiciar cambios sociales tendientes a modernizar el sector agrario mediante instrumentos legales que sean efectivos frente a una realidad que influye en ellos radicalmente y que

el legislador desconoce por no tener una información completa de las relaciones socio-jurídicas del sector que se pretende regular.

- Esta aseveración es aplicable al problema de la redistribución de la tierra, que no solamente nuestro país, sino que la mayoría de países del continente americano viene enfrentando a través de la Reforma Agraria.
- En lo que respecta al Derecho Agrario, si se pretende que cumpla su papel de instrumento de la política agraria y en definitiva del desarrollo rural, debe tener aparte de su función reguladora, otra con carácter de educar, para que finalmente sus postulados y la legislación agraria sean respetados y formen parte de la cultura del pueblo.
- Sin embargo, dado a la magnitud que la realización de este propósito representa, se sugiere comenzar con los servidores públicos que intervienen en los programas de desarrollo rural; tanto en su formulación como en su implantación; lo que supone llevar a acabo una capacitación en Derecho Agrario; ya mencionada, dirigida a una amplia gama de público, que va desde las organizaciones campesinas, a los campesinos beneficiarios del desarrollo rural, hasta los funcionarios de la administración del sector agrícola; permitiendo explicar el papel del Derecho como encausador del cambio social y de esta manera obtener un mejor cumplimiento de la ley, como resultado del conocimiento de sus derechos y obligaciones, hasta que finalmente se logre que los propios campesinos sean los promotores del desarrollo rural de la comunidad donde viven y trabajan.

- En cuanto a los servidores públicos del sector agrícola, han venido padeciendo procedimientos de larga tramitación, por lo tanto se sugiere una mayor simplificación sin faltar a la esencia de los planes anuales de cada servicio, mediante una mejor coordinación en los servicios administrativos del sector público, a través de la capacitación adecuada y la definición en las tareas asignadas a cada unidad, evitando la duplicidad de funciones.
- En lo que respecta a la justicia agraria, para su buena administración se requiere que se de cumplimiento a la participación activa del magistrado agrario, en la marcha del proceso agrario, en la búsqueda de la verdad y en la garantía del más débil, tal y como se establece en la Ley Agraria.
- Asimismo, es de gran importancia que las normas procesales correspondientes garanticen procedimientos breves y sencillos, sin posibilidad de medidas dilatorias.
- En suma, la federalización no puede reducirse a la simple transferencia de recursos financieros, que de nada servirá si se ignora el hecho de que aún falta fortalecer las capacidades administrativas, preferentemente de los municipios; fortalecer la capacidad humana de manera tal, que se generen nuevos servidores públicos.
- Por otra parte, los procesos de descentralización serán frustrantes y no se podrá afrontar el reto a la pobreza, si no se define con claridad cuál es el papel de los niveles: federal, estatal y municipal; como está sucediendo aún con la municipalización del D.F., concretada presupuestalmente este año

con el denominado Ramo 33. No obstante que la Secretaría de Gobernación a través del CEDEMUN (Centro de Desarrollo Municipal), busca fortalecer las capacidades de planeación municipal, con el fin de que localmente se diseñen estrategias de atención a grupos vulnerables.

## CONCLUSIONES

- Primera.-** El nuevo enfoque del Derecho Social tiene un gran contenido de interés general y es el reflejo de la sociedad en la que trata de aplicar la ley, defendiendo con prioridad a la clase más desprotegida.
- Segunda.-** Un sistema de organización democrática del Estado, se justifica por la gran diversidad de acciones recíprocas entre la evolución social y los cambios jurídicos. En México, podría decirse que se confirma esta aseveración, puesto que las últimas reformas al artículo 27 Constitucional y la Ley Agraria dan respuesta a la demanda persistente y justificada, a una nueva distribución de los recursos naturales, correspondientes a una mayor equidad en la justicia social.
- Tercera.-** El Derecho Agrario se ha configurado a través de la diferentes fases de la Reforma Agraria, de manera tal que su normatividad no se limita a resolver los problemas en la tenencia de la tierra y la producción de bienes primarios, sino que tiende a la integración de la población rural, al contexto de la economía nacional, involucrando todas las instituciones agrarias: ejido, comunidad, nuevos centros de población ejidal, la pequeña propiedad con fines agropecuarios y ahora a las sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales.

**Cuarta.-** Todas las medidas contempladas en la Ley Agraria convergen a la consolidación del ejido y de las comunidades indígenas, en tanto que les otorgan el dominio pleno de su propiedad y libertad de decisión en el usufructo de la misma; a la vez de establecer las condiciones de fomento e inversión para que se logre un verdadero desarrollo social y regionalmente equilibrado en el agro, con la intervención de la Administración Pública Federal.

Esta aspiración podrá ser realidad siempre y cuando dichas medidas sean aplicadas durante largo plazo y no se limiten a un Plan Sexenal de Gobierno.

**Quinta.-** Si se pretende un desarrollo que no sea producto de la acción espontánea, logrado mediante un proceso natural, y solamente regulado por las fuerzas del mercado y si se procura un desarrollo con la acción decisiva del Estado a través de una eficiente Administración Pública que promueva cambios sociales, políticos y culturales, se dará el debido cumplimiento a este objetivo.

**Sexta.-** Cuando el Estado asume responsabilidades económicas y sociales, se requiere de una transformación de la Administración Pública inevitablemente, para hacer frente a estas responsabilidades, de manera previsoras y mediante la coordinación de los órganos que integran el aparato

administrativo, como ya se viene realizando paulatinamente en nuestro país.

**Séptima.-** Sin lugar a dudas se puede afirmar que los factores políticos e institucionales, así como los sociales en general, aceleran u obstaculizan el desarrollo económico y entre los diversos elementos que inciden en el proceso de éste, la Administración Pública juega un papel estratégico de primordial importancia y su mayor o menor eficacia se traduce en éxito o fracaso de todo Plan de Desarrollo. Una Administración Pública en desajuste con las necesidades de una política económica, opera como freno al desarrollo si no es debidamente apropiada para cumplir con este cometido.

**Octava.-** La reforma administrativa que se ha planteado en México y que se está llevando a cabo mediante una coordinación institucional, posibilita que se ajuste a las necesidades del desarrollo económico propuesto, lo que significa un avance importante para el logro de una mayor eficacia en el desempeño de sus funciones en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y en beneficio del sector agrícola.

**Novena.-** Se debe reconocer y tomar en cuenta que el valor y la eficacia de los servicios públicos, dependen principalmente en todos los aspectos de la capacidad técnica y de la conciencia profesional de los empleados públicos. Por lo tanto no debemos olvidar que el

factor humano siempre predomina en el desempeño de todas las labores administrativas y consecuentemente del comportamiento de este factor humano, habrá de depender el de la Administración Pública, dado a que no es un ente abstracto.

**Décima.-** Si las instituciones administrativas se manifiestan ante el creciente e imperioso reclamo de los grupos desprotegidos, debemos tomar en cuenta que en la actualidad la parte más importante de la actividad del Estado, es de orden administrativo. Esta realidad constituye un reto para los profesionales en el campo del Derecho, instándoles a transformarse en un nuevo grupo de fuerza actual, consciente del devenir histórico. La lucha por el derecho vuelve a adquirir una actividad notable.

## BIBLIOGRAFÍA

1. André Hauriou.- “Derecho Constitucional e Instituciones Políticas”. Traducción de José Antonio González Casanova, Editorial Ariel, 1971.
2. André Serra Rojas.- “Derecho Administrativo”. Editorial Porrúa, S.A., México 1988.
3. Arnaldo Córdoba.- “La formación del Poder Político en México”. Editorial ERA, Serie Popular 15, México 1974.
4. Diego Valadés.- “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, comentada, México 1992.
5. Edgar Bodenheimer.- “Teoría del Derecho”. Traducción de Vicente Herrero, 3ª Edición. Fondo de Cultura Económica, México 1961.
6. Eduardo García Maynez.- “Introducción al Estudio del Derecho”. Editorial Porrúa, México 1977.
7. Enrique Silva C.- “Derecho Administrativo Chileno y Comparado”. 2ª Edición, 1962.
8. Felipe Tena Ramírez.- “Derecho Constitucional Mexicano”, Editorial Porrúa, México 1972.

9. Francisco Porrúa Pérez.- "Teoría del Estado". 5ª Edición. Editorial Porrúa, México, 1972.
10. Gabino Fraga.- "Derecho Administrativo". 17ª Edición, Porrúa México, 1977.
11. George Jellinek.- "Teoría General del Estado", Editorial Albatros, Buenos Aires, 1943.
12. Hans Kelsen.- "Teoría Pura del Derecho". Traducción Moisés Silva. Editorial Universitaria, Buenos Aires, 1960.
13. Héctor Fix Zamudio.- "Estado Social de Derecho y Cambio Constitucional", memoria del Tercer Congreso Nacional de Derecho Constitucional, Tomo I, UNAM, 1983.
14. Ignacio Burgoa.- "Las Garantías Individuales". Editorial Porrúa. México, 1966.
15. Jorge Calderón.- "Un Modelo Alternativo de Desarrollo Rural". Fundación Friedrich Ebert. México 1961.
16. José A. Llorens Borrás y otros.- "La Estructura del Estado", Editorial Bosch, Barcelona, 1958.

17. José Ramón Medina Cervantes.- "Derecho Agrario". Editorial Harla, México 1987.
18. Kant.- "Introducción a la Teoría del Derecho". Apéndice. Y3 E.
19. Lucio Mendieta Núñez.- "El Problema Agrario en México", 13ª edición. Editorial Porrúa, México 1959.
20. Luis S.J. Izaga P.- "Elementos de Derecho Político". Bosch, Editorial Barcelona, Tomo I.
21. Mario de la Cueva.- "El Nuevo Derecho Mexicano". Editorial Porrúa, 6ª Edición, México 1980.
22. Martha Chávez Padrón.- "El Derecho Agrario en México". Editorial Porrúa, México 1977.
23. Michel Gutelmen.- "Capitalismo y Reforma Agraria", Traducción de Félix Blanco, 2ª edición. Editorial ERA, México 1979.
24. Miguel Acosta Romero.- "Teoría General del Derecho Administrativo", 2ª Edición. Dirección General de Publicaciones, Facultad de Derecho, Textos Universitarios, UNAM, 1980.
25. Miguel Villoro Toranzo. "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa México, 1987.

26. Miguel S. Marienhoff.- "Tratado de Derecho Administrativo". Tomo I, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1965.
27. Rafael Rojina Villegas.- "Compendio de Derecho Civil". Editorial Porrúa, México 1988.
28. Friedman.- "El Derecho en una Sociedad de Transformación", Fondo de Cultura Económica, México 1966.

## LEGISLACIÓN

1. Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976.
2. Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986 - Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
3. Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1992.
4. Diario Oficial de la Federación del 26 de febrero de 1992.
5. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Editorial Mexicana. México 1988.
6. Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992.
7. Nueva Legislación Agraria, Editorial Talleres Gráficos de la Nación, 1992.
8. Diario Oficial de la Federación del 6 de agosto de 1997.
9. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Diario Oficial de la Federación del 31 de marzo de 1995.
10. Plan Sectorial Agrario, Diario Oficial de la Federación del 31 de octubre de 1995.

11.Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1996.

12.Informe Presidencial del 1° de septiembre de 1997.

13.Conclusión del Rezago Agrario, Una Nueva Etapa de la Reforma Agraria, Tribunal Superior Agrario, Centro de Estudios de Justicia Agraria. Dr. Sergio García Ramírez, México 1997.