



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

---

**FACULTAD DE DERECHO**

**"ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARIA  
DE LA REFORMA AGRARIA Y SU IMPORTANCIA  
PARA EL DERECHO AGRARIO"**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:**

**HERMELINDO LAGUNA MARTINEZ**

**MEXICO, D. F.**

**SEPTIEMBRE DE 1985**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

"ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA" Y SU IM  
PORTANCIA PARA EL DERECHO AGRARIO.

INTRODUCCION.

CAPITULO	I.- ANTECEDENTES DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.	
	a).- Concepto de Secretaría y de Reforma Agraria.....	1
	b).- Naturaleza Jurídica.....	3
	c).- Institución de la Comisión Nacional Agraria y sus objetivos.....	6
	d).- Sus diferencias con la Secretaría de Agricultura y Fomento.....	9
CAPITULO	II.- LA INSTITUCION DEL DEPARTAMENTO AGRARIO AUTONOMO.	
	a).- En los Decretos del 10 y 15 de Enero de 1934.....	12
	b).- Su Regimen legal y constitucional.....	15
	c).- Su transformación en Departamento de Asuntos Agra- rios y Colonización.....	18
CAPITULO	III.- LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.	
	a).- Exposición de motivos que explican su transforma- ción.....	21
	b).- Su competencia en la Ley Orgánica de la Adminis- tración Pública Federal.....	25
	c).- Su competencia de acuerdo con la Ley Federal de la Reforma Agraria.....	27
	d).- Su estructuración establecida en el Reglamento publicado el 19 de marzo de 1980.....	31
CAPITULO	IV.- LA REESTRUCTURACION DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA EN EL NUEVO REGLAMENTO PUBLICADO EL Lo. DE DICIEMBRE DE 1980.	
	a).- Presidente de la República como suprema Autori- dad en materia agraria.....	37
	b).- El titular de la Secretaría.....	38
	c).- Las Subsecretarías.....	43
	d).- Oficialía Mayor.....	44
	e).- Catorce Direcciones Generales y sus Dependien- cias Estatales.....	46
	f).- Las Delegaciones Agrarias y las Promotorías.....	50

	g).- Cuerpo Consultivo Agrario Autónomo y sus Salas Estatales.....	54
CAPITULO	V.- IMPORTANCIA DE LA REESTRUCTURACION DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.	
	a).- Antecedentes.....	58
	b).- Unidades sobre Tenencia de la Tierra.....	58
	c).- Unidades sobre Procedimientos Agrarios.....	60
	d).- Unidades sobre Ejecución de Resoluciones y Acuerdos.....	64
	e).- Las Comisiones Agrarias Mixtas como parte de la Estructura de la Secretaría de la Reforma Agraria.....	66
	f).- El Cuerpo Consultivo Agrario y la estructura de la Secretaría de la Reforma Agraria.....	72
CAPITULO	VI.- IMPORTANCIA DE LA REESTRUCTURACION DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.	
	a).- Evitar duplicidad de trámites.....	76
	b).- Agilizar los procedimientos agrarios.....	80
	c).- Existencia del rezago agrario.....	89
CAPITULO	VII.- SUGERENCIAS PARA UNA SUPERACION EN LA REESTRUCTU RACION DE LA CITADA SECRETARIA.....	93
CONCLUSIONES		96

México, D.F. 2 de octubre, 1985.

## INTRODUCCION.

El título de la presente tesis lleva por nombre Estructura Orgánica de la Secretaría de la Reforma Agraria y su importancia para el Derecho Agrario, porque he considerado que merece un estudio la conformación de esta Secretaría que en su connotación se caracteriza por ser de la Reforma Agraria y desde luego su trascendencia en el campo del Derecho Agrario.

Este es el aspecto central de este modesto trabajo que pongo a consideración del respetable sínodo que me ha de examinar.

En efecto la Secretaría de la Reforma Agraria, es una de las Dependencias que integran la Administración Pública Federal, pero es trechamente relacionada con el Ejecutivo Federal, seguramente para que con el más decidido apoyo proceda a la aplicación de las leyes agrarias y provea al de su ejecución.

La estructura de esta Secretaría es producto de la obra del legislador, el cual ha elaborado las diversas normas jurídicas las que en materia agraria han dado existencia al Derecho Agrario, entendiendo éste como un conjunto de normas jurídicas que encierran realidades agrarias como los de los hombres del campo, de sus relaciones, de su actividad y de sus bienes.

La estructura de la Secretaría de que se trata se nos presenta como un todo, y su formación y funcionamiento se establece en el artículo 27 de la Constitución Política de México, en la Ley Federal de la Reforma Agraria, en el Reglamento Interno de dicha Secretaría, en la Ley de Fomento Agropecuario y en algunas otras disposiciones. Es un órgano de autoridad a través del cual el Presidente de la República dicta sus resoluciones en materia agraria, actuando con delegada función el Secretario de la Reforma Agraria y los demás servidores públicos subalternos que actúan en las Subsecretarías, Direcciones, Departamentos, Secciones y Delegaciones.

La estructura de la Secretaría de la Reforma Agraria, considera que tiene que ver de manera primordial en el Derecho Agrario, porque éste, no existe por existir, sino que es para que realice esta disciplina jurídica, materializándose en la justicia agraria, pues to que como todo derecho, el Derecho Agrario, aspira a que se lleve la justicia al hombre del campo mexicano.

Por eso en la búsqueda de nuevas metas para la realización de la justicia agraria, los antecedentes de la Secretaría de la Reforma Agraria, han sido objeto de cambios, primero Comisión Nacional Agraria, luego Departamento Agrario, después Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y por último como actualmente se le denomina Secretaría de la Reforma Agraria. Estos cambios ordenados por la Ley, a su vez repercuten en una mejor y rápida impartición de justicia agraria.

Como una superación en la reestructuración, es la simplificación administrativa, consistente en una reestructuración de todas las Dependencias Oficiales, entre otras la Secretaría de la Reforma Agraria, tiene como fin, evitar la duplicidad de trámites, procedimientos más breves y ágiles, descentralización de oficinas, desconstrucción de las mismas para atender en lo posible en el lugar más cercano donde se presente el problema.

Por eso consideramos que un análisis sobre la estructura de la Secretaría de la Reforma Agraria, tiene importancia para el estudio del Derecho Agrario, objeto de ésta tesis.

## CAPITULO I

### Antecedentes de la Secretaría de la Reforma Agraria.

A).- Concepto de Secretaría y de Reforma Agraria.

B).- Naturaleza Jurídica.

C).- Institución de la Comisión Nacional Agraria y sus objetivos.

D).- Sus diferencias con la Secretaría de Agricultura y Fomento.

a).- Concepto de la Secretaría y de Reforma Agraria.

El diccionario nos señala que Secretaría, es la oficina donde se despachan negocios, y que es el secretario, la persona encargada de diligenciarlos, así mismo es la persona a quién se comunica algún secreto para que lo calle.

Entonces secretaría: es la oficina que esta a cargo del secretario.

El maestro Andrés Serra Rojas, en su obra "Derecho Administrativo", señala que con "la denominación de Secretaría de Estado ó Ministerio aludimos a una de las ramas de la Administración Pública, constituida por el conjunto de servicios y demás actividades confiadas a las dependencias que bajo la autoridad inmediata del presidente de la República aseguran la acción del gobierno en la ejecución de ley"<sup>1</sup>. Más adelante el citado maestro Serra Rojas, señala que dentro de nuestro régimen constitucional las Secretarías de Estado, son órganos político administrativos ya que en las discusiones del constituyente de 1917 se dijo: "Que para el desempeño de las labores del Ejecutivo necesita éste de diversos órganos que atiendan las diversas ramas de la administración y que estos órganos son de dos clases según la doble función de dicho poder, por un lado son meramente políticos como cuando convoca al Congreso a sesiones ó promulgar una ley; o meramente administrativos cuando presta un servicio público"<sup>1</sup>

En efecto una Secretaría en México, no solamente es una oficina, sino un conjunto de oficinas debidamente jerarquizadas de tal forma hay un despacho donde reside el titular, y luego en orden descendente existen la Subsecretaría o Subsecretarías, Oficialía Mayor, Direcciones, Departamentos y por último las oficinas, y todo este conjunto de dependencias trabajan coordinadamente y bajo la autoridad del correspondiente Secretario de Estado, bajo un programa que previamente se ha trazado.

Y en cuanto a las funciones administrativas cada "Secretaría" despacha los asuntos de su especialidad para servir al público y de acuerdo con lo que le señala la correspondiente ley reglamentaria.<sup>2</sup>

(1) Obra citada, pág 512.- 3a. edición. Librería de M. Porrúa S.A. Méx. D.F. 1965

(2) Serra Rojas. Ob. cit., pág. 512



La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor, ordena en su art. 89 entre otras disposiciones que las facultades y obligaciones del Presidente de la República son entre otras:

Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, por su parte el art. 90 señala que, para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría. Y el art. 91 expresa que para ser secretario del despacho se requiere:

- a).- Ser ciudadano mexicano por nacimiento.
- b).- Estar en ejercicio de sus derechos.
- c).- Tener treinta años cumplidos.

El art. 92 nos dice: "Todos los reglamentos, decretos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos los reglamentos, decretos y ordenes del Presidente relativos al gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito y al jefe del Departamento respectivo.

La ley reglamentaria de estos y otros artículos constitucionales, denominada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor en su artículo 10., señala que la presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, en efecto después de enumerar, 16 Secretarías y 2 Departamentos, reglamenta las atribuciones de cada una de las Secretarías y Departamentos que le corresponden.

La Secretaría de la Reforma Agraria, participa también de los mismos fundamentos legales antes citados pero además el art. 27 constitucional en su fracción XI dice que: "Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan se crean: a) una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución".

Así mismo y en cumplimiento de ese mandamiento constitucional la Ley Federal de la Reforma Agraria en vigor de fecha del 22 de marzo de 1971, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de ese mismo año, dispone en su artículo 20. que

la aplicación de esta ley esta encomendada a:

I.- El Presidente de la República.

II.- Los Gobernadores de los Estados y al Jefe del Departamento del Distrito Federal.

III.- La Secretaría de la Reforma Agraria.

IV.- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

V.- Las Comisiones Agrarias Mixtas.

Y por su parte el art. 30. de este Ordenamiento expresa que: la Secretaría de la Reforma Agraria es la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de aplicar ésta y las demás leyes agrarias, en cuanto las mismas no atribuyan expresamente competencia a otras autoridades. Su titular será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

b).- "Naturaleza Jurídica."

La Secretaría de la Reforma Agraria es un organismo técnico y político. Desde el primer punto de vista consiste: en el despacho de los negocios de carácter agrario, que se rige por lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en sus diversas fracciones.

Ley Federal de Reforma Agraria, que reglamenta la redistribución de la propiedad rural, instituyendo el ejido, la propiedad comunal de los pueblos y la pequeña propiedad y su organización para su mejor aprovechamiento.

Ley de Terrenos Nacionales Baldíos y Demasias, que reglamenta sobre los terrenos nacionales que están medidos y deslindados, y las demasias, los que indebidamente tienen los particulares de más en un título y que son propiedad de la Nación, todos esos terrenos son para los servicios públicos de la Federación, para satisfacer necesidades de tierras de los núcleos de campesinos que las solicitan, y para los servicios de los Estados ó de los Municipios, según lo establece el artículo 204 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Ley Reglamentaria del Párrafo 30. del artículo 27 constitucional que fija la superficie mínima de la pequeña propiedad agrícola y que señala medios para reagruparla e integrarla, entendiéndose por superficie mínima la que se tenga de acuerdo con la clase de tierras de cada región y que en todo caso esa pequeña propiedad mínima ser inferior a la de la parcela individual en un ejido, según dice el artículo 220 de la Ley Federal de la Reforma Agraria será de 10 hectáreas en terrenos de riego ó hume-

medad, o de 20 en terrenos de temporal.

Y el artículo 129 de la referida Ley de la Reforma Agraria se ñala: que los pequeños propietarios de predios equivalentes a la unidad mínima de dotación individual en los ejidos, también tendrán derecho a las prerrogativas que se concede a los ejidos.

Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, es la que otorga a los ejidatarios y comuneros el derecho de aportar fondos para que con ellos mismos, puedan resarcirse en caso de pérdidas de sus cosechas.

Ley General de Crédito Rural.

Que crea el sistema de crédito descentralizado ó crédito oficial, para que a través de los Bancos Rurales, se les otorgue crédito a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios para obtener dinero para sus explotaciones agrícolas, ganaderas y agropecuarias.

Ley de Fomento Agropecuario.

Recientemente puesto en vigor de fecha 27 de diciembre de 1980 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1981, que ordena poner en cultivo y aprovechamiento todas las tierras ociosas de particulares y de agrupar las tierras de pequeñas propiedades de ejidos y comunidades entre sí o todas juntas.

Así podríamos enumerar más leyes con sus respectivos reglamentos.

Hemos señalado que el despacho de los asuntos agrarios es una actividad de carácter técnico, porque la aplicación de las normas jurídicas de orden agrario, es una actividad eminentemente técnica, ya que técnicamente son disposiciones que se han estructurado en una forma congruente y con conocimientos profundos.

Bien sabemos que todas las normas jurídicas que integran las leyes han sido elaboradas además con conocimientos científicos, así como otros de carácter jurídico pues al efecto el maestro Raúl Lemus García en su obra "Derecho Agrario Mexicano" y siguiendo el pensamiento del tratadista agrario Giovanni Carrara, y a propósito de la autonomía que se reconoce ya plenamente al Derecho Agrario, nos dice: "Que la autonomía del Derecho Agrario, desde el punto de vista jurídico está condicionada por el hecho técnico que otorga el carácter particular de la norma"<sup>(3)</sup> agregando

(3) Obra citada D.A.M. pág. 36 Ed. LITSA México D.F. 1978.

más adelante que Giorgio de Semo analiza la cuestión con idéntica perspectiva, ya que está de acuerdo con el tratadista primeramente citado además de que el Derecho Agrario, tiene autonomía científica, porque hay sistematización en el Derecho Agrario por el cuál se considera que la citada Dependencia del Ejecutivo Feral debe aplicar la ley agraria con conocimientos técnicos y científicos, por parte de sus funcionarios, por cuanto la Secretaría de la Reforma Agraria, como órgano de la Administración Pública realiza funciones políticas.

A este respecto debemos recordar que los griegos precisaron que la política es la función que desarrolla un funcionario público en bien de su comunidad y que política viene de la palabra polis que quiere decir ciudad y que político es el que se ocupa de atender los asuntos de la ciudad, el citado maestro Raúl Lemus García nos señala acertadamente que "Política Agraria".

Política proviene del latín, politice, y ésta del griego politiké, significando arte de gobernar, mediante la expedición y aplicación de leyes y reglamentos, para mantener la seguridad pública y conservar el orden y las buenas costumbres. Por lo que el maestro Raúl Lemus García sostiene que: "La política agraria es la técnica utilizada por el Gobierno para dirigir y conducir el perfeccionamiento y aplicación de las instituciones legales, económicas y sociales, en la consecución de los objetivos de la Reforma Agraria, relativos a lograr una justa y equitativa distribución de la tierra y demás recursos e instrumentos de producción, así como la implantación de sistemas adecuados de explotación agrícola aplicando los adelantos de la ciencia y la técnica

La política agraria puede ser buena o mala, positiva o negativa atendiendo a los resultados logrados".<sup>(4)</sup>

En efecto en México por ser la materia agraria federal y de orden público por lo que se refiere a la aplicación de leyes agrarias federales, es el Ejecutivo Federal el facultado para llevar a cabo la actividad política agraria, entendiendo esta como la orientación que se le dá en cumplimiento de las leyes agrarias, sosteniendo los postulados agrarios de otorgar tierra a los pueblos que no la tienen; de confirmar los bienes comunales agrarios a las comunidades, instituyendo y respetando la pequeña pro

(4) Derecho Agrario Mexicano. Raúl Lemus García. pág 29  
Ed. LIMSA. 1978.

piedad disponiendo se les otorgue crédito y asesoramiento técnico, etc.

El Presidente de la República cumple con esta función política, como han hecho los anteriores Mandatarios a partir de 1917, cumpliendo con las aspiraciones de la Revolución Mexicana, iniciada en 1910 y que aún sigue su marcha

En conclusión la naturaleza jurídica de la Secretaría de la Reforma Agraria y como ya apuntamos consiste en que se significa por aplicar lo dispuesto por el artículo 27 constitucional como la ordena la fracción XI, en el sentido de ser una Dependencia del Ejecutivo Federal encargada de aplicar las leyes agrarias y de su ejecución, de todo ello se desprende un conjunto de facultades y obligaciones para la Secretaría de la Reforma Agraria, especificadas en la Ley Federal de la Reforma Agraria y en otras leyes.

c).- Institución de la Comisión Nacional Agraria, su modificación y sus objetivos.

El vocable institución viene del verbo instituir y que el diccionario nos dice que este verbo significa, establecer algo, dar principio a una cosa, enseñar e instruir, en efecto se establece por primera vez, la denominada "Comisión Nacional Agraria" como un cuerpo colegiado y de carácter nacional, pero especializado para resolver sobre cuestiones agrarias, en realidad es un tribunal donde se ventilan las controversias de entre los que solicitan tierra y de sus oponentes que las tienen.

En efecto la ley del 6 de enero de 1915 elaborada por el Lic. Luis Cabrera, pero por acuerdo y decisión de don Venustiano Carranza, primer jefe del ejército constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos y jefe de la Revolución ante la presión de las fuerzas revolucionarias en donde predominaban los de Veracruz, ya que en ese entonces se encontraban divididos los hombres de la revolución, estableció lo que se ha considerado los tribunales agrarios con la competencia que hemos apuntado.

Así el art. 40. nos dice: para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con el programa político de la Revolución se crearán:

I.- Una Comisión Nacional Agraria de nueve personas y que, presida por el secretario de fomento tendrá las funciones que esta ley y las sucesivas le señalen.

II.- Una Comisión Local Agraria, compuesta de cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinan.

III.- Los Comites Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señale.

Artículo 5o.- Los Comites Particulares Ejecutivos dependerán en cada Estado de la Comisión Local Agraria respectiva, la que a su vez estará subordinada a la Comisión Nacional Agraria.

Artículo 6o.- Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieran sido invadidos u ocupados i legitimamente y a que se refiere el artículo 1o. de esta ley se presentarán en los Estados directamente ante los Gobernadores, en los Territorios y Distrito Federal, ante las autoridades polí ticas superiores, pero en casos en que falte comunicaciones o el estado de guerra dificultare la acción de los gobiernos locales, las solicitudes podrán presentarse también ante los jefes milita res que estén autorizados especialmente para el efecto por el en cargado del Poder Ejecutivo, a estas solicitudes se adjuntarán los documentos en que se funden. También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesiones de tierras para dotar de ejidos a los pueblos que carecieren de ellos, o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación.

Artículo 7o.- La autoridad respectiva, en vista de las solici tudes presentadas, oirá el parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la convenien cia, necesidad y extensión en las concesiones de tierras para do tar de ejidos, y resolverá si procede o no a la restitución o concesión que se solicita; en caso afirmativo pasará el expedi ente al Comite Particular Ejecutivo que corresponda, a fin de que, identificandose los terrenos deslindándolos y midiéndolos, proce da a hacer entrega provisional de ellos a los interesados.

Artículo 8o.- Las resoluciones de los Gobernadores o Jefes Mi litares, tendrán el carácter de provisionales, pero serán  ejecu tadas en seguida por el Comite Particular Ejecutivo, y el expedi ente con todos sus documentos y además datos que se estimaren ne cesarios, se remitirá después a la Comisión Local Agraria, la que a su vez, lo elevará con un informe a la Comisión Nacional A graria.

Artículo 9.- La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación ó modificación de las resoluciones elevadas a su conocimiento y en vista del dictamen que rinda el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, sancionará las reivindicaciones ó dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos. Esta ley, creo por tanto, la citada "Comisión Nacional Agraria" para dictaminar en segunda instancia los expedientes agrarios de restitución y dotación y para resolver en primera instancia esos expedientes agrarios de restitución y dotación, se creo una "Comisión Local Agraria", en cada Estado de la República que dictaminaria en primera instancia dichos expedientes, y sería el Gobernador del Estado respectivo el que resolvería los mencionados expedientes.

Las Comisiones Locales Agrarias estableciendose una en cada capital del Estado que conforman la República e integrada únicamente con funcionarios de cada Estado, por ello se denominan "Comisiones Locales Agrarias".

Por lo que respecta a la "Comisión Nacional Agraria" estará presidida por el Secretario de Agricultura y Fomento, así encontramos el Acuerdo que establece la forma de integrarse la "Comisión Nacional Agraria" de fecha 10 de enero de 1916 expedido, en la ciudad de Querétaro<sup>(5)</sup>, y la ley del 6 de enero de 1915 quedó incorporada en el artículo 27 constitucional al decir entre otras cosas "que el decreto del 6 de enero de 1915, continuará en vigor como ley constitucional<sup>(6)</sup>".

La "Comisión Nacional Agraria" como órgano de trámite y dictamen se estructuró con la participación en un principio con los representantes de las Secretarías de Gobernación, de Justicia, de Hacienda y de diversas dependencias de la Secretaría de Fomento.

Posteriormente y por acuerdo de don Venustiano Carranza, con el cargo que ostentaba que se ha señalado de fecha 19 de enero de 1916 se cambió un poco en cuanto a representantes de Dependencias Oficiales, y así se dijo que se integraban de representantes de las Secretarías de Estado, de Hacienda, de la Procuraduría General de la República y de diversas direcciones de la Secretaría de Agricultura y Fomento<sup>(7)</sup>.

(5) Manuel Fabila. Cinco Siglos de Legislación Agraria. Pág. 282

(6) Ibidem, Pág 310

(7) Ibidem, Pág 321

La propia Comisión Nacional Agraria vino funcionando para el reparto de tierras expidiendo diversas circulares, y el encargado del Poder Ejecutivo expidió diversas disposiciones para reglamentar su funcionamiento y el reparto de tierras.

Esa autoridad siguió funcionando y quedó reconocida a las diversas leyes que en materia agraria se expidieron y fué hasta el decreto de fecha 30 de diciembre de 1933 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934, que modificó el artículo 27 constitucional; transformando la organización de las autoridades agrarias, creando al efecto una dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución<sup>(8)</sup>.

Una dependencia del Ejecutivo Federal, en efecto se crea y en consecuencia desaparece la Comisión Nacional Agraria, así mismo por decreto de 16 de enero de 1934 y de acuerdo con la anterior reforma se crea esa dependencia del Ejecutivo Federal denominada "Departamento Agrario"<sup>(9)</sup>.

d).- Sus diferencias con la Secretaría de Agricultura y Fomento.

De una manera general vamos a señalar las diferencias con la Secretaría de Agricultura y Fomento y la Comisión Nacional Agraria. En tanto que la Secretaría anterior citada tenía la categoría de una Secretaría de Estado y con un titular encargado de aplicar las leyes, entre otras la Ley de Tierras Ociosas, del 21 de junio de 1920; Ley de Tierras Libres; Ley de la Deuda Agraria y otras disposiciones para el fomento de la agricultura, de la ganadería y la explotación forestal, funcionando con sus diversas dependencias, entre otras la Comisión Nacional de Irrigación todas como decíamos para fomentar y procurar las explotaciones agropecuarias en México.

En cambio la Comisión Nacional Agraria solamente se ocupó de tramitar los expedientes agrarios de restitución y dotación que dictaminaban las Comisiones Locales Agrarias, una vez que los Gobernadores resolvían los expedientes en primera instancia.

Es necesario agregar que con la desaparición de la Comisión Nacional Agraria; desaparecieron las Comisiones Locales Agrarias

(8) Manuel Fabila. Cinco Siglos de Legislación Agraria. p. 351

(9) Ibidem. p. 563



estas representadas únicamente por funcionarios locales, designados por los Gobernadores ó por el Gobernador de cada Entidad Federativa, lo que dió motivo para que los propios Gobernadores abusando de su autoridad manipularan el funcionamiento de estas Comisiones Locales Agrarias, por lo que al adicionarse el Artículo 27 constitucional, las nuevas Comisiones se llamarían como actualmente se denominan Comisiones Agrarias Mixtas, por estar integradas por funcionarios locales y federales como lo establece actualmente la Ley Federal de la Reforma Agraria en sus artículos 4o. y 5o., se estima que ya funciona con más independencia, también con la reforma del artículo 27 constitucional, los Comités Particulares Ejecutivos creados por la ley del 6 de enero de 1915 tenían como objeto ejecutar, las resoluciones de los Gobernadores o Jefes Militares entregando las tierras a los pueblos que ordenaban aquellas sentencias.

A la fecha los Comités Particulares Ejecutivos, solo representan a los núcleos agrarios que le solicitan tierras, aguas ó montes.



Como ya se apuntó con anterioridad respecto de la creación del Departamento Agrario y la extinción de la Comisión Nacional Agraria, en efecto por decreto del 9 de enero de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero del mismo año, se adicionan y amplían las fracciones del artículo 27 constitucional, ya que originalmente tenía VII y se le aumentó hasta XVIII estableciéndose en la fracción XI en el sentido que para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

a).- Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y su ejecución.

b).- Un cuerpo consultivo compuesto de 5 personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrán las funciones que las leyes orgánicas le fijen.

c).- Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, cuya designación de los Gobiernos Locales y de un representante de los campesinos, se hará en los términos que prevega la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado, Territorio y Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.

d).- Comites Particulares Ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

e).- Comisariados Ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

Entonces con estas disposiciones, se va a crear una dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución y este será el Departamento Agrario desapareciendo la Comisión Nacional Agraria, pues este decreto aprobado por el Congreso de la Unión, abrogada la ley del 6 de enero de 1915 dejándola en lo sucesivo sin ningún efecto legal como parte de la estructura agraria, también desaparecen los demás organismos creados por la ley del 6 de enero de 1915. Instituyéndose otros, como el cuerpo consultivo agrario, integrado de 5 personas titulares en el cargo como consejero del Presidente de la República, cuya estructuración y funcionamiento está previsto en los artículos 14, 15, 16 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

También desaparecen las Comisiones Locales Agrarias que estaban integradas únicamente por funcionarios locales o de los Estados, para que en lo sucesivo se formarían con funcionarios loca-

les y federales por ello su nombre de Comisiones Mixtas en la Constitución y Comisiones Agrarias Mixtas en la Ley de la Reforma Agraria, porque se consideró que así habría una mejor administración en trámites de expedientes agrarios que les tocaban y les compete su estudio y dictamen en aquellos expedientes que tienen dos instancias como son los de: restitución, de dotación de ejido y de ampliación de ejido, de tierras, bosques y aguas, funciones que se han ampliado a estos organismos, conocer además en materia de posesión y goce de unidades individuales de dotación y sobre el disfrute de bienes comunes (artículos 438, 439, 440 de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

También es de su competencia conocer sobre la suspensión de derechos en los términos de los artículos 420, 421, 422, 423, 424 y 425 de dicha ley.

Cuando incurren en lo previsto en el artículo 87 de la propia Ley sobre Suspensión de Derechos Agrarios, también conocen sobre privación de derechos agrarios de acuerdo con lo previsto en el artículo 85 y se procede en los términos de los artículos 428, 429, 440, 431 de la citada ley.

Así mismo conocen de las nulidades de fraccionamientos de bienes ejidales y comunales según procedimientos establecidos de los artículos 391 al 398 de la ley de referencia, de la legalidad de las convocatorias, citando a asambleas generales de ejidatarios y comuneros, como lo previenen los artículos del 406 al 411, también es de incumbencia conocer según el penúltimo párrafo del artículo 52, sobre conflictos en materia de herencia de derechos agrarios. La integración y funcionamiento se previenen en el artículo 2o. fracción V, artículo 4o., 5o., 6o., de la citada Ley Federal de la Reforma Agraria.

Siguen subsistiendo los Comités Particulares Ejecutivos, pero con las funciones de representar a los núcleos agrarios solicitantes de tierras, debiendo recordar que en la ley del 6 de enero se le había encomendado ejecutar las resoluciones referentes a la entrega de tierras a los pueblos, este organismo actualmente está previsto su integración y funcionamiento en los términos de los artículos 17 - 21 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, por último se crean los Comisariados Ejidales quien se les ha entregado tierras, cuya existencia y funcionamiento está previsto actualmente en los artículos 22, 37 y siguientes.

Todos estos órganos están relacionados legalmente con la dependencia directa encargada de la aplicación de las leyes agrarias. Es necesario recalcar que el decreto del 15 de enero publicado en el Diario Oficial el 17 de enero de 1934, crea el Departamento Agrario, para aplicar las leyes agrarias como lo ordena la fracción XI del artículo 27 constitucional, expresando este decreto que crea el Departamento Agrario, expedido por Abelardo L. Rodríguez Presidente Constitucional Substituto de los Estados Unidos Mexicanos, el que expresó que de acuerdo con el texto reformado del artículo 27 de la Constitución General de la República, y en uso de la facultad que me concede el Decreto del Congreso de la Unión, de 28 de diciembre del año pasado, y a reserva de lo que prevenga la nueva Ley de Organización de Secretarías de Estado y Departamentos, he tenido a bien expedir el siguiente decreto:

**Artículo 1o.-** Se crea un Departamento dependiente directamente del Ejecutivo Federal que se denominará Departamento Agrario.

**Artículo 2o.-** Corresponde al Departamento Agrario, el estudio, iniciativa y aplicación de las leyes agrarias, sobre tierras comunales de los pueblos, dotaciones y restituciones de tierras, fraccionamiento de latifundios, en su jurisdicción respectiva.

Dotación y restituciones de aguas ejidales, y respecto de reglamentación del aprovechamiento de las mismas; parcelamiento de ejidos, organización de los ejidos para el mejor aprovechamiento de la tierra.

Exposiciones de productos de los ejidos.

Registro Agrario.

Estadística Ejidal.

Cuerpo Nacional Consultivo.

Delegación en los Estados.

Comisiones Mixtas Agrarias.

Comites Particulares Ejecutivos.

Y la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal fué expedida por decreto del propio Presidente Abelardo L. Rodríguez, publicado el 6 de enero de 1934, en donde en el artículo 1o. aparece el Departamento Agrario como una de las dependencias del Ejecutivo Federal, y en su art. 11 le señala las atribuciones que en materia agraria le corresponden<sup>(1)</sup>.

(1) M. Fabila. ob. cit. pág 566.

Como antecedentes a las adiciones y reformas al artículo 27 constitucional, y el decreto que creó el Departamento Agrario, es tá lo que se discutió y propuso en el ler. Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario, antecedente del actual Partido Revolucionario Institucional, en el que se expresó entre otros conceptos que era necesario luchar por la liberación económica y social de los grandes núcleos de campesinos que directamente trabajan la tierra, hasta convertirlos en agricultores libres y hacerlos dueños de las tierras, además capacitándolos para obtener y aprovechar el mayor rendimiento de su producción, por lo que era indispensable seguir entregando tierras a los pueblos, a través de dotaciones y restituciones proporcionales.

Recursos económicos en los procedimientos que se establecerían a través de leyes, simplificar los procedimientos, pugnar por el fraccionamiento de latifundios, por ello y para poder atender estas y otras cuestiones agrarias, era indispensable elevar a la categoría de Departamento Autónoma, la Comisión Nacional Agraria, organizando a aquel en forma adecuada y técnica, a fin de que resolviera eficientemente no solo el problema de las dotaciones y restituciones de tierras y aguas, sino también la de organización ejidal en todos los aspectos<sup>(2)</sup>.

b).- Su Régimen Legal y Constitucional.

Como ya se apuntó con anterioridad el Departamento Agrario fué creado por decreto de fecha 10 de enero de 1934, como una dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargado de la aplicación de las leyes agrarias. Posteriormente por decreto de fecha 15 de enero del mismo año, expresamente fué creada esa dependencia oficial para aplicar las leyes agrarias.

Actualmente sigue subsistiendo esta disposición constitucional por tanto, podemos decir que la actual Secretaría de la Reforma Agraria sigue siendo la dependencia directa del Presidente de la República, que aplica las leyes agrarias.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, señala en su artículo 10.: "La presente ley establece las bases de la organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procu

(2) Manuel Fabila. ob. cit. págs. 562, 563.

raduría General de la República integran la Administración Pública.

El artículo 26 señala que para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión, contará con 18 dependencias, entre otras la Secretaría de la Reforma Agraria, y en el artículo 41 de esta ley dice lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

VIII.- Intervenir en las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales y en lo que corresponda a otras entidades ó organismos.

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

X.- Organizar los ejidos con objeto de lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos agrícolas y ganaderos con la cooperación del Banco Nacional de Crédito Rural y de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

XI.- Promover el desarrollo de la industria rural ejidal y de actividades productivas complementarias ó accesorias al cultivo de la tierra.

XII.- Promover los planes generales y concretos de colonización ejidal, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y en especial de la población ejidal excedente, escuchando la opinión de la Secretaría de Asentamientos Humanos y

Obras Públicas.

XIII.- Manejar los terrenos baldíos nacionales y demasías.

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

También la Ley Federal de la Reforma Agraria entre otras, reglamenta constitucionalmente el régimen legal de esta Secretaría, ya que esta ley, como las anteriores son leyes constitucionales por estar basadas en el artículo 27 constitucional, y además porque fueron elaboradas por el Congreso de la Unión.

Así la Ley Federal de la Reforma Agraria en su artículo 10, señala las atribuciones de esa dependencia, en función de lo que realiza el titular de esa dependencia al decir que:

Artículo 10.- El Secretario de la Reforma Agraria tiene la responsabilidad política, administrativa y técnica de la dependencia a su cargo ante el Presidente de la República.

I.- Acordar con el Presidente de la República los asuntos agrarios de su competencia.

II.- Firmar junto con el Presidente de la República las resoluciones y acuerdos que éste dicte en materia agraria y hacerlos ejecutar, bajo su responsabilidad.

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

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

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

VI.- Formular y realizar los planes de rehabilitación agraria.

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

VIII.- Aprobar los contratos que sobre frutos, recursos o aprovechamientos comunales o de ejidos colectivos puedan legalmente celebrar los núcleos de población con terceras personas o entre sí.

IX.- Dictar las normas para organizar y promover la producción agrícola, ganadera y forestal de los núcleos ejidales, comunida-



des y colonias de acuerdo con las disposiciones técnicas generales de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y conforme a lo dispuesto en el artículo 11, y en materia de aprovechamiento, uso o explotación de aguas, coordinadamente con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

X.- Fomentar el desarrollo de la industria rural y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra en ejidos, comunidades y nuevos centros de población.

XI.- Intervenir en la elección y destitución de las autoridades ejidales y comunales, en los términos de esta ley.

XII.- Resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal.

XIII.- Resolver los conflictos que se susciten en los ejidos, con motivo del deslinde o del señalamiento de zonas de protección o por cualquier causa, cuando su resolución no esté especialmente atribuida a otra autoridad.

XIV.- Intervenir en la resolución de las controversias agrarias en los términos de esta ley.

XV.- Controlar el manejo y el destino de los fondos de colonización relativos a las colonias ya existentes, así como los destinados a deslindes.

XVI.- Formar parte de los consejos de administración de los bancos oficiales que otorguen crédito a ejidos y comunidades.

XVII.- Informar al Presidente de la República, en los casos en que procedan las consignaciones de que trata el artículo 459.

XVIII.- Decidir sobre los conflictos de competencia territorial entre dos o más delegaciones agrarias.

XIX.- Nombrar y remover al personal técnico y administrativo de la Secretaría, de acuerdo con las leyes de la materia, y

XX.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos le señalen.

c).- Su transformación en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

El Departamento Agrario desde su creación por decreto del 15 de enero de 1934, expedido por el Presidente de la República, General Abelardo L. Rodríguez, venía informando y funcionando, respondiendo a los requerimientos de entregar tierras a los pueblos agrarios, interviniendo en los fraccionamientos de latifundios, titulando de sus bienes comunales a los pueblos, propiciando la creación y fomento de la pequeña propiedad pero el caso que duran

te el régimen de gobierno del Presidente Adolfo López Mateos, se estimó que era indispensable entregar tierras a los pueblos necesitados de ellas de propiedad de la Nación, por falta de terrenos particulares, fecha en que los terrenos nacionales, baldíos, demasías estaban administrados por la entonces Secretaría de Agricultura y Ganadería, a través de la Dirección de Terrenos Nacionales y la Dirección General de Colonización, por lo que se dispuso la supresión de estas direcciones y pasaran a constituirse dentro del Departamento Agrario, a raíz de la modificación del artículo 58 del entonces Código Agrario de 1942, por ley de fecha 31 de diciembre de 1962, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 1963.

Así el artículo 58 del Código Agrario de 1942 decía lo siguiente:

**Artículo 58.-** Las propiedades de la Federación, de los Estados o de los Municipios serán afectadas preferentemente a las propiedades privadas para dotar o ampliar ejidos o para crear nuevos centros de población agrícola.

Este mismo artículo fué adicionado por el citado decreto, en el sentido, que los terrenos de la Federación, se destinarán para construir ejidos, no se podrán enajenar, ni construir con ellos colonias de carácter privado, en consecuencia estos terrenos solamente se dedicarán para ejidos, como lo establece actualmente el art. 204 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, y para aplicar con mayor eficiencia esta política agraria, fué que los terrenos nacionales pasaron a ser administrados en aquel entonces por el Departamento Agrario, al que se denominó: Departamento De Asuntos Agrarios y Colonización, ya que también paso a jurisdicción de este Departamento las colonias que se habían formado con terrenos de la Nación, colonias que actualmente administra esta dependencia del Ejecutivo Federal.

### CAPITULO III

#### La Secretaría de la Reforma Agraria.

- a).- Exposición de motivos que explican su transformación.
  
- b).- Su competencia en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
  
- c).- Su competencia de acuerdo con la Ley Federal de la Reforma Agraria.
  
- d).- Su estructuración establecida en el Reglamento publicado el 19 de marzo de 1980.

a).- Exposición de motivos que explican su transformación.

Las Secretarías y los Departamentos de Estado son dependencias directas del Ejecutivo Federal a través de los cuales ejerce el poder jerárquico de la administración pública, mientras que los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mantienen una relación mediata con el Presidente de la República.

Durante la vigencia de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización ha visto ampliada sus funciones y transformar su estructura a través de instrumentos jurídicos, que han reforzado y diversificado su capacidad de acción, de manera que no corresponde ya a las ideas fundamentales conforme a las cuáles, el Congreso Constituyente estimó necesaria la creación de los Departamentos Administrativos como dependencias directas del Jefe del Ejecutivo, de carácter técnico, que no refrendarían los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo ni tendrían la obligación de concurrir a las Cámaras a informar.

En la actualidad los jefes de Departamentos, al igual que los Secretarios, desempeñan funciones no sólo técnicas, sino también políticas, de igual manera, en la práctica firman los decretos y acuerdos del C. Presidente de la República y finalmente conforme a una reciente reforma al artículo 93 Constitucional tienen la obligación de dar cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos y la de rendir los informes correspondientes cuando se citados por cualquiera de las Cámaras.

Todo lo anterior indica que la Administración Pública Mexicana ha evolucionado hacia la identificación entre la naturaleza de un Departamento y de las Secretarías de Estado y que se hizo necesario, por lo tanto, efectuar las adecuaciones pertinentes.

Nuestra Norma Fundamental de 1917 elevó a rango constitucional por primera vez en el mundo, los derechos de los campesinos a la tierra, y la función del Estado de vigilar y asegurar las condiciones de protección a los trabajadores.

Para cumplir esta atribución, los gobiernos revolucionarios crearon órganos administrativos que han ido evolucionando. En materia laboral las funciones respectivas que en un principio fueron conferidas a un departamento de trabajo, desde 1940 están a cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Por lo que respecta a los asuntos agrarios, estos han venido siendo despachados y así como ocurrió con el Organó destinado a atender los asuntos de los obreros, las funciones del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización a través del tiempo se han venido incrementando en forma considerable, de manera que ha resultado conveniente adecuarlo a las condiciones actuales.

El crecimiento de la Economía Nacional se ha apoyado, fundamentalmente en el trabajo de los campesinos, por ello, en esta nueva etapa de la Reforma Agraria, se han sentado las bases para una nueva organización de las actividades agropecuarias que responde a la realidad contemporánea y que propicia el aumento de la productividad del campo y la absorción de una fuerza laboral creciente.

La Ley Federal de la Reforma Agraria del día 16 de abril de 1971, sustentada en las disposiciones del artículo 27 Constitucional amplió y precisó las facultades y obligaciones del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, estableciendo los mecanismos procesales para su ejercicio y cumplimiento; y el Gobierno de la República ha prestado a esa dependencia los apoyos económicos requeridos para tales fines, impulsando al mismo tiempo, la renovación del aparato administrativo con miras a adaptarlo convenientemente para el ejercicio de sus atribuciones.

Es así como para el cabal cumplimiento del mandato constitucional en materia agraria, correspondió al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización el despacho de los siguientes asuntos:

-Conceder o ampliar las dotaciones o restituciones de tierras y aguas a los núcleos de población rural.

-Crear nuevos centros de población y dotarlos de tierras, aguas y fondo legal.

-Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal; conocer de las cuestiones relativas a límites y deslindes de tierras comunales y ejidales.

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

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

-Organizar a los ejidos y a las comunidades para elevar su pro-

ducción agropecuaria.

-Asesorar el almacenamiento y manejo de la producción agrícola y ganadera de los ejidos, y de las tierras comunales manejar los terrenos baldíos.

-Y proyectar los planes generales y concretos de colonización, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial de la población ejidal.

Además, el C. Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización tiene entre otras las siguientes atribuciones:

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

Formular y realizar los planes de rehabilitación agraria, aprobar los contratos que sobre frutos, recursos ó aprovechamientos comunales o de ejidos colectivos, puedan legalmente celebrar los núcleos de población con terceras personas o entre sí.

Fomentar el desarrollo de la industria rural y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra en ejidos, comunidades y nuevos centros de población.

Intervenir en la elección y destitución de las autoridades ejidales y comunales.

Resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal, y resolver también los conflictos que se susciten en los ejidos, con motivo del deslinde o del señalamiento de zonas de protección, o por cualquier causa, cuando su resolución no este especialmente atribuida a otra autoridad.

Para poder realizar con éxito y con la celeridad que el país exige las crecientes tareas relativas a la Reforma Agraria, es necesario fortalecer los instrumentos gubernamentales correspondientes adaptandolos a las nuevas necesidades del país, particularmente por lo que hace a la organización productiva.

La Función Social Constitucionalmente asignada a la propiedad de la tierra se expresa en nuestra hora en el deber de aprovechar óptimamente sus recursos en beneficio de la colectividad.

El ejido como empresa social de producción debe hacer posible que los ejidatarios mejoren sus técnicas, diversifiquen sus actividades, transformen sus productos y los comercialicen con un mayor

y justo beneficio.

Las empresas ejidales, agrícolas, pecuarias, turísticas, forestales, industriales y de servicio, incrementan el ingreso del campesino, dan ocupación en las áreas rurales, aumentan los volúmenes físicos de productos, concurren al abasto de la demanda y crean riqueza que beneficia al país en su conjunto.

Para que este género de beneficios se multiplique es necesario dar el mayor apoyo posible a las actividades relacionadas con la organización de los ejidatarios y comuneros. En la actual etapa de la Reforma Agraria, ésta es con toda seguridad la principal responsabilidad que en la materia agraria tendrán que hacer frente a las autoridades del país.

La naturaleza de las actividades reseñadas, aunada a la demanda reiterada de la organización campesina de contar con un órgano dotado de la suficiente capacidad económica y administrativa para poter atender debidamente los complejos y numerosos asuntos relacionados con el cumplimiento de la Reforma Agraria, imponen la conveniencia de transformar el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en una Secretaría de la Reforma Agraria, lo cual se estima congruente con el régimen constitucional y administrativo del país, de tal manera que el Presidente de la República conserve su calidad de suprema autoridad agraria. <sup>(1)</sup>

De lo anteriormente anotado, se desprende que el legislador una vez más ha reconocido la importancia que tiene la hoy Secretaría de la Reforma Agraria, para elevarla a ese rango ya que anteriormente, como Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, no tenía esa categoría de Secretaría, puesto que un Departamento tiene por decirlo así, sus funciones más restringidas, por cuanto que constitucionalmente se les considera Departamentos Administrativos, y en esta exposición de motivos, se establece la razón de elevarlo de Secretaría, reconociendo, que hay mayor volumen de acciones agrarias a resolver; que igualmente con motivo del aumento de núm. agrarios, con resoluciones que los han favorecido con tierras, aguas y montes requieren de mayor atención para resolver los pro-

(1) Diario de los debates de la Cámara de Diputados, tomo..... págs.

blemas de organización que reclaman de un mayor asesoramiento, en especial técnico, para el mejoramiento de sus tierras; que se reconoce que aumentan las exigencias del país para obtener una mejor y mayor producción de productos agrícolas, ganaderos y forestales.

La exposición de motivos anotada, para justificar la elevación de Departamento a Secretaría de la Reforma Agraria, en nuestro concepto la consideramos razonable ya que, para atender principal los aspectos económicos del ejido, se ha estructurado un Libro, el Tercero dentro de la Ley de la Reforma Agraria, que permite a los ejidatarios y comuneros, organizarse en la forma más óptima para una superación en la producción agropecuaria.

b).- Su Competencia en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En el artículo 41 de la citada ley, se describen las atribuciones que le corresponden a esta dependencia del Ejecutivo Federal en los términos siguientes:

Artículo 41, a la Secretaría de la Reforma Agraria, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

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

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

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

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

V.- Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el Catastro de las Propiedades Ejidales, Comunales ó Inafectables.

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

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

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

IX.- Cooperar con las autoridades competentes a la eficaz rea-



lización de los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades.

X.- Organizar los ejidos con objeto de lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos agrícolas y ganaderos, con la cooperación del Banco Nacional de Crédito Rural y de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

XI.- Promover el desarrollo de la industria rural ejidal y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra.

XII.- Promover los planes generales y concretos de colonización ejidal, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y en especial, de la población ejidal excedente, escuchando la opinión de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

XIII.- Manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías.

XIV.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.<sup>(2)</sup>

Entonces la Secretaría de la Reforma Agraria, tiene las atribuciones en esta Ley y en el artículo 41, transcrito, en sus 14 fracciones, éstas contenidas las atribuciones de esa dependencia del Ejecutivo Federal, entre otras aplicar dentro de su esfera los preceptos agrarios que establece el artículo 27 constitucional, los de las Leyes que de él emanen así como sus reglamentos, atender todos los procedimientos para conceder tierras a los pueblos reconociéndoles sus propiedades agrarias, a los que tengan sus títulos o estén en posesión de ellos, crearles las zonas urbanas en sus ejidos y comunidades cuando las necesiten; resolver los problemas de tierras cuando se presenten conflictos de límites, promover todo lo necesario para el desarrollo de la industria rural, ejidal, etc., coordinarse con otras dependencias del Ejecutivo Federal, para promover la organización agropecuaria en el campo; promover el mejoramiento en todo sentidos de la población rural, manejar los terrenos baldíos nacionales y demasías. Como vemos es trascendente la obra que realiza la Secretaría de la Reforma Agraria, en cumplimiento del precepto citado, para que e-

(2) Ley citada, pág. 42

xista, en el agro rural en México una organizada producción ejidal y comunal.

c).- Su competencia de acuerdo con la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Esta Ley Federal de la Reforma Agraria, es del mismo rango que la anterior, pero en ésta están ampliamente reglamentadas las facultades de la Secretaría de la Reforma Agraria.

La Ley Federal de la Reforma Agraria actualmente en vigor, de fecha 22 de marzo de 1971, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril del mismo año, expresa en el artículo 7o. transitorio, que dicha ley entrará en vigor a los 15 días de la fecha de su publicación o sea a partir del 1o. de mayo de aquel año y en su artículo 10 establece lo siguiente:

Artículo 10.- El Secretario de la Reforma Agraria tiene la responsabilidad política administrativa y técnica de la dependencia a su cargo ante el Presidente de la República.

Son atribuciones del Secretario de la Reforma Agraria:

1.- Acordar con el Presidente de la República los asuntos agrarios de su competencia.

2.- Firmar junto con el Presidente de la República las resoluciones y acuerdos que éste dicte en materia agraria y hacerlos ejecutar bajo su responsabilidad.

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

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

5.- Coordinar su actividad con la Secretaría de Agricultura y Ganadería para la realización de los programas agrícolas nacionales que se establezcan.

6.- Formular y realizar los planes de rehabilitación agrarias.

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

8.- Aprobar los contratos que sobre frutos, recursos o aprove-

chamientos comunales o de ejidos colectivos puedan legalmente celebrar los núcleos de población con terceras personas o entre sí.

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

10.- Fomentar el desarrollo de la industria rural y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra en ejidos, comunidades y nuevos centros de población.

11.- Intervenir en la elección y destitución de las autoridades ejidales y comunales, en los términos de esta ley.

12.- Resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal.

13.- Resolver los conflictos que se susciten en los ejidos, con motivo del deslinde o del señalamiento de zonas de protección, o por cualquier causa, cuando su resolución no esté especialmente atribuida a otra autoridad.

14.- Intervenir en la resolución de las controversias agrarias en los términos de esta ley.

15.- Controlar el manejo y destino de los fondos de colonización relativos a las colonias ya existentes, así como los destinados a deslindes.

16.- Formar parte de los Consejos de Administración de los bancos oficiales que otorguen crédito a ejidos y comunidades.

17.- Informar al Presidente de la República, en los casos en que procedan, las consignaciones de que trata el artículo 459.

18.- Decidir sobre los conflictos de competencia territorial entre dos o más delegaciones agrarias.

19.- Nombrar y remover al personal técnico y administrativo de la Secretaría de acuerdo con las leyes de la materia, y

20.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos le señalen.

El licenciado Manuel Hinojosa Ortiz, dice este artículo 35 del antiguo código, contiene numerosas innovaciones, la mayor parte

de ella representan un ensanchamiento del campo de acción y de competencia del D.A.A.C., algunas ya existían o se ejercitan dentro de la organización administrativa<sup>(3)</sup>, por su parte la Doctora Marta Chávez Padrón, señala que este "precepto" fue modificado por decreto del 30 de diciembre de 1974, publicado en el D.O.F. el 3 de enero de 1975 que cambió la denominación de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización por el de Secretaría de la Reforma Agraria, ampliandose las facultades de la Secretaría de la Reforma Agraria especialmente en lo que se refiere a la planeación y desarrollo de ejidos.<sup>(4)</sup>

De acuerdo con el artículo 10 que hemos transcrito, encontramos que la competencia de la Secretaría de la Reforma Agraria, se realiza por todas sus dependencias que la integran y que la represente el titular de esa Dependencia. Así la fracción 2a., señala que debe firmar junto con el Presidente de la República las resoluciones y acuerdos que dicte el propio Presidente en materia agraria y ordenar su ejecución, resoluciones que pueden ser sobre restitución de tierras, aguas y montes, previo que demuestren con documentos que fueron titulares de esos bienes y de los cuales fueron despojados, resoluciones de dotación de tierras, aguas y montes que los pueblos soliciten para satisfacer sus necesidades, también pueden ser resoluciones que amplían de tierras a un ejido denominándose éste Derecho Colectivo de Ampliación.

También pueden ser resoluciones de creación de nuevos centros de población, formándose estos núcleos agrarios fuera del radio de afectación de 7 kilómetros, de donde se encuentra el propio núcleo agrario solicitante, ya que a veces sucede que se otorgan tierras en lugares lejanos, para constituir esos centros de población.

Esta fracción ordena que el titular de la Secretaría de la Reforma Agraria se ejecuten esas resoluciones bajo su propia respon

(3) Ley Federal de la Reforma Agraria, comentada por Manuel Hinojosa Ortiz. Pág 36, edición 1972

(4) Ley Federal de la Reforma Agraria, comentada por Marta Chávez Padrón. Pág 52, Editorial Porrúa, 1980.

sabilidad.

Le ejecución de una resolución presidencial, implica previamente que se haya publicado en el D.O.F. y que dicha resolución se haya inscrito en el Registro Agrario Nacional; que se haya formulado el plano que comprenda la extensión de las tierras, su clasificación, así como el debido amojonamiento de las mismas, levantándose el acta donde conste la entrega de las tierras y la designación del Comisariado Ejidal que reciba las mismas, desapareciendo el Comité Particular Ejecutivo que gestionó la solicitud de tierras.

Esto sucede cuando hay una resolución que concede tierras al poblado y cuando se niega, porque no hay tierras que afectar, también se publica en el D.O.F. y se notifica a los interesados para el efecto de su acomodo o la creación de un nuevo centro de población.

También esta fracción II, habla de firmar y ejecutar acuerdos presidenciales. Como el que se refiere el artículo 353, de la Ley Federal de la Reforma Agraria, que dicte acuerdo en favor de una propiedad que se considera inafectable, para que con posterioridad se les expida su certificado de inafectabilidad.

Aquí no se trata de un procedimiento litigioso donde hay actor y demandado, sino solo el actor que esta solicitando que se le expida un título por tratarse de una pequeña propiedad, o sea que es un trámite administrativo.

Recalcando sobre la fracción III, establece que la Secretaría de la Reforma Agraria debe ejecutar la política que en materia agraria dicte el Presidente de la República, entendiéndose por esta la técnica utilizada por el gobernante para dirimir y conducir el perfeccionamiento y aplicación de las instituciones legales, económicas y sociales en la concepción de los objetivos de la Reforma Agraria, relativos a lograr una justa y equitativa distribución de la tierra y demás recursos. (5)

Las fracciones siguientes señalan que el titular de la Reforma Agraria debe coordinarse con la Secretaría de Agricultura y Recur

(5) Derecho Agrario Mexicano. Pág 26 Editorial LMSA Méx, D.F.  
1976. Lic. Raúl Lemus García.

tos Hidráulicos para la realización de programas agrícolas nacionales y regionales, cuestión de riegos de tierra y para la planeación, para una mejor explotación de los recursos agropecuarios de ejidos y comunidades, para proponer al Presidente de la República la resolución de expedientes agrarios de pueblos solicitantes de tierras, para dictar normas para la mejor organización, para la producción agropecuaria, para fomentar el desarrollo de la industrialización de ejidos y comunidades, para intervenir en la elección de Comisariados Ejidales y Comunales que representan a los ejidos y comunidades, para resolver los conflictos que se susciten entre ejidos y comunidades, proveyendo todo lo necesario para resolverlo, para expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad.

Para vigilar y controlar el manejo honesto de los fondos de ejidos y comunidades y para darles el destino que señale la ley.

Una importante función que se concede al titular de la Reforma Agraria es formar parte del Consejo de Administración de los bancos rurales oficiales que otorguen crédito a ejidos y comunidades todo con el fin de procurar que aquellos núcleos agrarios que soliciten un crédito previo que acrediten su personalidad, ya que son Comisariados Ejidales y deben solicitarlo, también acrediten su necesidad y además que haya fondos para que se les otorgue, e informar al Presidente de la República sobre el buen funcionamiento de esa Dependencia a su cargo y de la responsabilidad en que puedan incurrir los funcionarios que infrinjan la ley, para consignarlos si así procedé, aplicar las leyes de la materia agraria que sean de su competencia como lo ordena la fracción XI, inciso c. del artículo 27 constitucional y nombrar y remover libremente en representación del Presidente de la República, al personal que labore en esa dependencia.

d).- Su Estructura establecida en el Reglamento publicado el 19 de marzo de 1980.

El Reglamento del 6 de marzo de 1980, publicado en el D.C.F. el 19 de marzo de ese mismo año, estaba estructurado de 9 capítulos, 35 artículos y 4 transitorios, estableciendo en estos últimos, en el primero que ese Reglamento que entraba en vigor el día de su publicación, en el segundo abroga el anterior Reglamento pu

blicado el 4 de mayo de 1979., recordando que abrogar es dejar sin efecto totalmente el anterior Reglamento.

El tercero estableció que los asuntos pendientes a la entrada en vigor de este Reglamento que conforme al mismo deban pasar de una unidad administrativa a otra continuarán su trámite y que serán resueltos por aquella Unidad a la que haya atribuido la competencia correspondiente en este Reglamento, y que entrando ese Reglamento se aplica a reserva de expedirse el manual correspondiente., el 4o. dispone que en tanto se expidan manuales de ese reglamento el titular del ramo queda facultado para resolver las cuestiones que se presenten.

El artículo 2 del citado Reglamento establece: que para el estudio, planeación y ejercicio de las atribuciones que le competen a dicha Secretaría contará con las siguientes unidades administrativas:

Secretaría.

Subsecretaría de Asuntos Agrarios y Organización.

Subsecretaría de Planeación e Infraestructura Agraria.

Oficialía Mayor.

Cuerpo Consultivo Agrario.

Dirección General de Administración.

Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Dirección General Coordinadora de Delegaciones Agrarias.

Promitorías.

Dirección General de Contraloría.

Dirección General de Desarrollo Agrario.

Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas.

Dirección General de Información Agraria.

Dirección General de Infraestructura Agraria.

Dirección General de Organización Agraria.

Dirección General de Planeación Agraria.

Dirección General de Procedimientos Agrarios.

Dirección General de Programación y Evaluación.

Dirección General de Recursos Humanos.

Dirección General de Tenencia de la Tierra.

Unidad de Coordinación del Sector Agrario.

Unidad de Coordinación, Organización y Métodos.

Delegaciones Agrarias.

Respecto a las funciones del Secretario son en general las que ya señalamos al transcribir el artículo 10 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Por cuánto a los Subsecretarios como el de Asuntos Agrarios y Organización, tienen por objeto atender todo lo relativo a los expedientes agrarios así como el de organización de los ejidos y comunidades. Y el Subsecretario de Planeación e Infraestructura Agraria tiene por objeto lo relativo precisamente a la planeación, especificando la institución de infraestructura agraria tiene por objeto lo relativo a las zonas regionales y estatales o nacionales, sobre la explotación de los recursos agropecuarios. Ambas Subsecretarías tienen como misión, asesorar técnicamente en sus respectivas áreas al titular de la Secretaría de la Reforma Agraria.

La Dirección General de Administración tiene por finalidad a nivel administrativo atender las necesidades de recursos humanos, elementos económicos y materiales de la Secretaría de la Reforma Agraria.

La Dirección General de Asuntos Jurídicos entre otras de sus funciones es emitir dictámenes de caracter legal de cualquiera de las Dependencias de esa Secretaría cuando se lo pidan, respecto de algun asunto.

La Dirección General de Coordinación de Delegaciones Agrarias y Promotorías , tiene como finalidad coordinar dichas delegaciones que al frente de las mismas está un Delegado y se encuentra una en cada Estado de la República con su respectivo Delegado.

Tal como lo ordena el artículo 13 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, también coordina a las Promotorías Agrarias en cada Estado de la República que trabajan muy relacionadas con las Delegaciones Agrarias de las Entidades Federativas donde se ubican, estas Promotorías se encargan de vigilar la buena marcha de los ejidos y comunidades.

La Dirección General de Controlaría según el artículo 15 del Reglamento, tiene entre otras funciones elaborar programas generales y especiales de auditoria expidiendo los correspondientes ingstructivos, en general tiene por finalidad llevar a cabo la vigilancia sobre el manejo de los aspectos contables con el objeto de



un eficiente manejo de los fondos de la Secretaría de la Reforma Agraria.

La Dirección General de Desarrollo Agrario, tiene como finalidad el propiciar el eficiente desarrollo de los ejidos y comunidades, otra Dirección importante fue la relativa al Estudio y Desarrollo de la Infraestructura Agraria, trabajando bajo la dirección de la Subsecretaría de Planeación e Infraestructura Agraria.

La Dirección de Organización Agraria que trabaja bajo la Subsecretaría de Asuntos Agrarios y Organización, y tenía por objeto colaborar en la coordinación para el trabajo en la explotación de la tierra de los ejidos y comunidades, nuevos centros de población ejidal y uniones en asambleas de balance y programación en la formulación de reglamentos internos de los ejidos para su buen funcionamiento.

Dirección General de Infraestructura Agraria, la cuál según el artículo 19 de ese Ordenamiento Legal tiene por objeto asesorar técnicamente a los ejidatarios y comuneros para el mejor aprovechamiento de sus recursos naturales, contribuir a la elaboración de un inventario de esos recursos; asesorarlos para el establecimiento de industrias, etc.

Otra Dirección General interesante es la de Planeación Agraria a quién se le confía los trámites administrativos para la creación de nuevos centros de población ejidal elaborando planes al respecto; ejecutar los mismos, participando en el mejoramiento de nuevos ejidos., teniendo otras funciones sobre este mismo renglón.

Otra muy interesante Dirección según lo establece el artículo 22, es la de Procedimientos Agrarios, que tiene como función elaborar dictámenes técnicos sobre expedientes referentes a expropiación de bienes ejidales y comunales, difusión y división de ejidos, replanteo de linderos, fraccionamientos ejidales y comunales zonas de urbanización, permisos de terrenos ejidales y estudios reglamentarios de aguas, etc.

Y llevar acabo todos los procedimientos e investigar, realizando los diversos estudios sobre este particular. También otra Dirección que establece este reglamento es la de Programación y Evaluación según el artículo 23. Esta oficina pública tiene por finalidad promover normas generales en la elaboración de presupuestos

por programas, e integrar anteproyectos de presupuesto y del programa de inversiones que se deban erogar en la aplicación de los mismos, para los trabajos a desarrollar en los ejidos y comunidades.

Igualmente en el artículo 25 se estatuye la Dirección General de Tenencia de la Tierra, que tiene como finalidad formular proyectos de resoluciones, decretos y acuerdos que debe aprobar y firmar el Presidente de la República, sobre ejidos y comunidades, transmitir a las Delegaciones Agrarias, las ordenes para la ejecución de resoluciones presidenciales, elaborar planes definitivos y atender todo lo relativo a los trabajos administrativos para la ejecución de esos mandamientos presidenciales, etc.

También dentro del Reglamento según el artículo 26, se prevee el funcionamiento de la Unidad de Coordinación, que tiene por objeto auxiliar al Secretario de la Reforma Agraria, en lo relativo a la aplicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, coordinar las actividades con las asambleas generales, los consejos de administración, comites técnicos o de distribución de fondos y en general con los Organos Colegiados en donde participe el Secretario de la Reforma Agraria.

Otra Dirección como es la de Organización y Métodos que según el artículo 27, se encarga de auxiliar al titular de la Reforma Agraria, en la planeación y organización de las cuestiones administrativas de la Dependencia a su cargo.

Por último el artículo 28 establece el funcionamiento en lo administrativo de las Delegaciones Agrarias, de las cuáles ya hemos hablado en otro apartado de ésta tesis.

#### CAPITULO IV

"La Reestructuración de la Secretaría de la Reforma Agraria en el nuevo reglamento publicado el 10. de diciembre de 1980".

- A).- Presidente de la República como suprema autoridad en materia agraria.
- B).- El titular de la Secretaría.
- C).- Las Subsecretarías.
- D).- Oficialía Mayor.
- E).- Catorce Direcciones Generales y sus Dependencias Estatales.
- F).- Las Delegaciones Agrarias y las Promotorías.
- G).- Cuerpo Consultivo Agrario Autónomo y sus Salas Estatales.

a).- Presidente de la República como Suprema Autoridad en materia agraria.

Desde la ley 6 de enero de 1915, expedida por Don Venustiano Carranza primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos y jefe de la Revolución, se reconoció en su artículo 9o. que el Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas expidiendo los títulos respectivos<sup>(1)</sup>, o sea que en México la suprema autoridad agraria, es el Presidente de la República desde la fecha de esa ley, con atribuciones para aprobar las solicitudes de restitución de tierras en favor de los pueblos, que les hubieren despojado, o también resolver sobre las solicitudes de dotación de aquellos pueblos carentes de tierras.

También cuando entró, en vigor la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la citada ley del 6 de enero de 1915 la elevó a la categoría de Ley Constitucional, según se establece en la fracción VII párrafo segundo del citado artículo, por lo que el Titular del Ejecutivo Federal se afirma como primera autoridad en materia agraria. Posteriormente al reformar el artículo 27 Constitucional por decreto de 9 de enero de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 10 del mismo mes y año, se estableció en la fracción XI que para los efectos contenidos en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan se crean:

a).- Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

b).- Un Cuerpo Consultivo Agrario, compuesto de 5 personas que serán designadas por el Presidente de la República.

Y la fracción XIII que dice: de los dictámenes que se formulen en materia agraria se informará al C. Presidente de la República, para que éste dicte resoluciones, como suprema autoridad en materia agraria<sup>(2)</sup>. Y desde la primera Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, expedida por el Presidente Alvaro Obregón, en su artículo 3o. fracción VI<sup>(3)</sup> se facultó al Presidente de la República

(1) Derecho Agrario Mexicano. p. 302 Raúl Lemus García Editorial Limusa. México, D.F. 1978.

(2) Cinco Siglos de Legislación Agraria p. 551, 552 Manuel Fabila.

(3) Ibidem pág. 382.

para resolver las instancias agrarias, relativas al problema de tierras, aguas y montes para los pueblos, como hasta la fecha se establece en el artículo 2o. de la Ley Federal de la Reforma Agraria, que es como sigue:

Artículo 8o.- El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas. Se entiende por resolución definitiva para los efectos de este artículo la que ponga fin a un expediente.

I.- De restitución o dotación de tierras, bosques y aguas.

II.- De ampliación de los ya conocidos.

III.- De creación de nuevos centros de población.

IV.- De confirmación de la propiedad de bienes comunales.

V.- De expropiación de bienes ejidales y comunales.

VI.- De privación de derechos individuales de ejidatarios.

VII.- De establecimiento de zonas urbanas ejidales y comunales

VIII.- Las demás que señala esta ley.

En el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado el 1o. de diciembre de 1980, en relación con el 6 de marzo de ese mismo año, en general tiene el mismo contenido reglamentario y que consiste en que la Secretaría de la Reforma Agraria, aplicará lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de la Reforma Agraria, Ley Federal de Aguas y todas las demás leyes y reglamentos que en materia agraria se han expedido pero siempre cumpliendo lo que acuerde, ordene o resuelva el Presidente Constitucional como suprema autoridad en materia agraria, realiza sus funciones las cuales delega al Secretario de la Reforma Agraria, y al Cuerpo Consultivo Agrario, en realidad el Presidente de la República, como suprema autoridad en materia agraria, actúa a través de las diferentes autoridades y dependencias que integran la Secretaría de la Reforma Agraria.

b).- El Titular de la Secretaría.

Concretamente el Secretario de la Reforma Agraria realiza sus funciones, como lo establece el artículo 1o, de la Ley Federal de la Reforma Agraria, que dice lo que sigue:

Artículo 10.- El Secretario de la Reforma Agraria tiene la responsabilidad política, administrativa y técnica de la dependencia a su cargo ante el Presidente de la República.

Son atribuciones del Secretario de la Reforma Agraria:

I.- Acordar con el Presidente de la República los asuntos agrarios de su competencia.

II.- Firmar junto con el Presidente de la República las resoluciones y acuerdos que éste dicte en materia agraria y hacerlos ejecutar, bajo su responsabilidad.

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

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

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

VI.- Formular y realizar los planes de rehabilitación agraria.

VII.- Proponer al Presidente de la República, la resolución de los expedientes de restitución, dotación, ampliación de tierras y aguas, creación de nuevos centros de población y todos aquellos que la ley reserve a su competencia.

VIII.- Aprobar los contratos que sobre frutos, recursos o aprovechamientos comunales o de ejidos colectivos puedan legalmente celebrar los núcleos de población con terceras personas, o entre sí.

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

X.- Fomentar el desarrollo de la industria rural y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra en ejidos, comunidades y nuevos centros de población.

XI.- Intervenir en la elección y destitución de las autoridades ejidales y comunales, en los términos de esta ley.

XII.- Resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal.

XIII.- Resolver los conflictos que se susciten en los ejidos, con motivo del deslinde o del señalamiento, o por cualquier cau-

sa cuando su resolución no esté especialmente atribuida a otra autoridad.

XIV.- Intervenir en la resolución de las controversias agrarias en los términos de esta ley.

XV.- Controlar el manejo y el destino de los fondos de colonización relativos a las colonias ya existentes así como los destinados a deslindes.

XVI.- Formar parte de los consejos de administración de los bancos oficiales que otorguen crédito a ejidos y comunidades.

XVII.- Informar al Presidente de la República en los casos en que procedan las consignaciones de que trata el artículo 459.

XVIII.- Decidir sobre los conflictos de competencia territorial entre dos o más delegaciones agrarias.

XIX.- Nombrar y remover al personal técnico y administrativo de la Secretaría de acuerdo con las leyes de la materia, y

XX.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos le señalen.

Para mejorar la aplicación de las disposiciones anteriores contenidas, en la Ley Federal de la Reforma Agraria, se encuentran más explícitas y hasta ampliadas en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria del 10. de diciembre de 1980, contenidas en el artículo 50. y 60. en sus fracciones que dicen lo siguiente:

Artículo 50.- La representación, trámite y resolución de los asuntos de la competencia de la Secretaría de la Reforma Agraria, corresponden originalmente al secretario, quien para la mejor distribución y desarrollo del trabajo podrá conferir sus facultades delegables a funcionarios subalternos, sin perder por ello la personalidad de su ejercicio directo, expidiendo los acuerdos relativos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 60.- El secretario tendrá las siguientes atribuciones no delegables:

I.- Fijar, dirigir y controlar la política de la Secretaría, así como planear, coordinar y evaluar en los términos de la legislación aplicable, la del sector correspondiente, a tal efecto aprobará los planes y programas sectoriales de conformidad con los objetivos, metas y políticas nacionales que determine el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

II.- Someter al acuerdo del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos los asuntos encomendados a la Secretaría y al sector corespondiente.

III.- Nombrar representantes de la Secretaría de la Reforma Agraria ante las entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, en que deberá estar representada la Secretaría por disposición legal.

IV.- Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría y del sector respectivo.

V.- Dar cuenta al Congreso de la Unión del Estado que guarden su ramo y el sector correspondiente, e informar, siempre que sea requerido para ello, cuando se discuta un proyecto de ley o se estudien asuntos concernientes a las actividades de la Secretaría.

VI.- Refrendar, para su validez y observancia constitucionales los reglamentos, decretos y ordenes expedidas por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los términos del artículo 92 constitucional.

VII.- Representar al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los juicios constitucionales en los términos del artículo 19 de la Ley de Amparo.

VIII.- Distribuir orgánicamente las unidades administrativas a que se refiere este reglamento entre las unidades superiores mencionadas en el artículo 2o. e informar al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de las medidas que adopta.

IX.- Crear, suprimir o modificar en los términos de la ley, Delegaciones y sus respectivas Subdelegaciones y establecer su circunscripción territorial, mediante acuerdos que serán publicados en el Diario Oficial de la Federación.

X.- Expedir y disponer la publicación del manual de organización general en el Diario Oficial de la Federación y los demás manuales de procedimientos y de servicios al público.

XI.- Resolver las dudas que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de este reglamento así como los casos no previstos en el mismo.

XII.- Autorizar con su firma, las concesiones, así como permisos y autorizaciones que le competen, declarar administrativamente la caducidad, nulidad, rescisión y revocación que correspondan en los términos de las disposiciones legales aplicables.



XIII.- Suscribir los convenios y contratos en los que la Secretaría sea parte, salvo aquellos que sean inherentes a las facultades encomendadas a otros funcionarios de la misma.

XIV.- Nombrar al personal técnico y administrativo de la Secretaría de acuerdo con las leyes de la materia.

XV.- Supervisar las funciones que desempeñen las unidades administrativas bajo su dependencia directa.

XVI.- Resolver en definitiva sobre los recursos de reconsideración y recursos administrativos que se le interpongan en asuntos que se resuelva directamente, cuando legalmente procedan.

XVII.- Rubricar las resoluciones que dicte el Presidente de la República en materia agraria y hacerlas ejecutar bajo su responsabilidad.

XVIII.- Informar al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de los casos en que procedan las consignaciones por responsabilidad en materia agraria a que se refiere la Ley Federal de la Reforma Agraria.

XIX.- Proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nombramiento y remoción de los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario.

XX.- Presidir el Cuerpo Consultivo Agrario en los términos de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

XXI.- Vigilar que se lleven a cabo con toda oportunidad los actos cívicos de carácter agrario a nivel nacional.

XXII.- En coordinación con otras dependencias y entidades del sector público, autorizar el fraccionamiento de tierras cuando no existan necesidades agrarias por satisfacer y el predio no este inscrito en el Registro Agrario Nacional.

XXIII.- Firmar los acuerdos de cesión de aguas como lo establece la Ley Federal de la Reforma Agraria.

XXIV.- Resolver lo conducente respecto a la inconformidad de los núcleos agrarios sobre la ejecución de resoluciones presidenciales en los términos de la ley de la materia.

XXV.- Acordar la corrección de los errores en las inscripciones del Registro Agrario Nacional que estén debidamente comprobados y que no modifiquen substancialmente el fondo de estas.

XXVI.- Controlar el manejo y destino de los fondos de colonización relativos a las colonias existentes, así como los destinados a deslindes.

XXVII.- Desempeñar las comisiones y funciones especiales que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos le confiera y mantenerlo informado sobre el desarrollo de las mismas.

XXVIII.- Las demás que las disposiciones legales le confieran expresamente, así como aquellas que con el carácter de no delegables le asigne el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Comparado lo dispuesto en el artículo 6o. del reglamento citado con el reglamento del 6 de marzo de 1980, encontramos que tienen en el mismo contenido, solamente una mejora en la redacción de estilo, por lo que no hubo ninguna reestructuración en las facultades y obligaciones del Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria; solamente es pertinente aclarar que las citadas funciones no son delegables según lo establece el artículo 6o.

Debemos recordar que el Secretario de la Reforma Agraria, tiene delegadas funciones del Presidente de la República, y es la suprema autoridad agraria, de esa dependencia del Ejecutivo Federal según se desprende de los artículos antes mencionados.

c).- Las Subsecretarías.

Es necesario precisar que los subsecretarios que están en una Secretaría de Estado en el caso de los que están en la Secretaría de la Reforma Agraria, tiene una categoría inferior al Secretario ya que este vocablo indica: que esta debajo, que es secundario, que es inferior, o que esta abajo de otro, entonces el Subsecretario es el que esta en segundo lugar del Secretario.

En la Secretaría de la Reforma Agraria de acuerdo con el reglamento que hemos venido citando, publicado el 1o. de diciembre de 1980, a la fecha en vigor, comparándolo con el anterior, del 6 de marzo de ese año por cuanto a los Subsecretarios, en sus artículos 7o., con sus respectivas 17 fracciones contienen las mismas disposiciones solamente superadas algunas formas de redacción en este último y en el artículo 34 del reglamento de marzo de 1980 señala que el Secretario será suplido en sus ausencias por los subsecretarios de asuntos agrarios, de organización, de planeación e infraestructura agraria, en ese orden y a falta y a falta de estos por el Oficial Mayor, de lo anterior se desprende que en aquella fecha había 3 subsecretarios.

A la Subsecretaría de Asuntos Agrarios le corresponden: La Dirección General de Procedimientos Agrarios y Dirección General de Procuración, Quejas e Investigaciones Agrarias.

A la Subsecretaría de Organización Agraria, le corresponde: La Dirección General de Organización Agraria, Dirección General de Promoción Agraria e Instituto de Capacitación Agraria.

A la Subsecretaría de Planeación e Infraestructura Agraria, le corresponde: La Dirección General de Información Agraria y la Dirección de Infraestructura Agraria.

A la Oficialía Mayor, le corresponde: La Unidad de Organización y Métodos, la Dirección General de Administración, la Dirección General de Recursos Humanos, todas estas dependencias, cuentan con sus respectivas Subdirecciones que se pueden o se subdividen, en Subdirecciones, Departamentos y Secciones.

d).- Oficialía Mayor.

El oficial mayor, es el más alto funcionario en materia administrativa que encontramos dentro de la Secretaría de la Reforma Agraria y que depende directamente del titular de la Secretaría de la Reforma Agraria y tiene que ver con el manejo de una buena administración, en el renglón de recursos humanos y de aspectos fiscales, las atribuciones del oficial mayor están ampliamente expresadas en el artículo 8o. y sus 21 fracciones del reglamento interior de la Secretaría, publicado en el diario Oficial de la Federación del 1o. de diciembre de 1980.

En efecto esta Oficialía Mayor, tiene por objeto, el dictar medidas técnicas y administrativas, para el manejo y mejor funcionamiento de las mismas, atender las necesidades del material necesario para el trabajo, dictar los lineamientos que sean necesarios para el mejor desempeño del trabajo de funcionarios y empleados.

Estar atento a los presupuestos sobre ingresos y egresos, planear, programar, controlar y evaluar sobre los resultados de los trabajos, manejar la documentación sobre erogaciones y gastos, atender la capacitación y adiestramiento del personal que trabaja en la Secretaría de la Reforma Agraria, formular proyectos de leyes, reglamentos o decretos para un mejor y eficiente trabajo que realicen los funcionarios, en fin esta Oficialía Mayor como máxima autoridad en materia administrativa después del titular de la Reforma Agraria.

Tiene la responsabilidad que todo marche bien en la Secretaría de la Reforma Agraria para que los funcionarios, empleados y trabajadores laboren en condiciones positivas para que los resultados también sean positivos.

El manual de organización general de la Secretaría de la Reforma Agraria publicado el 5 de julio de 1982 en el Diario Oficial de la Federación, en su página 69 contiene 13 apartados relativos a las funciones del oficial mayor, donde se precisan con más claridad las funciones de la Oficialía Mayor y que dicen:

I.- Que la Secretaría de la Reforma Agraria tiene 14 Direcciones Generales, en orden sistemático.

II.- Auxiliar al Secretario en todo lo referente a la dirección, coordinación y supervisión de las actividades de la Secretaría, relacionadas con la administración del presupuesto, adquisiciones, guarda y distribución de bienes, servicio y prestaciones sociales.

III.- Administrar los recursos financieros y materiales de la Secretaría.

IV.- Formular los proyectos de programas de presupuesto que le corresponda.

V.- Supervisar la ejecución de los programas de trabajo que le señale el Secretario.

VI.- Autorizar la documentación necesaria para efectuar las erogaciones con cargo al presupuesto, los movimientos de personal y las adquisiciones que se requieran.

VII.- Vigilar la adecuada aplicación de los ordenamientos legales respectivos, así como el mejoramiento administrativo de la dependencia y atender lo relativo a la capacitación del personal a nivel administrativo.

VIII.- Proponer las medidas técnico-administrativas tendientes al mejoramiento organizacional de la Secretaría.

IX.- Establecer los lineamientos para el correcto funcionamiento de las unidades que integran su área.

X.- Someter a la aprobación del Secretario los estudios y proyectos que elaboran las Unidades Administrativas a su cargo.

XI.- Revisar y autorizar los planes y programas de capacitación administrativa, destinados al desarrollo de los recursos humanos con que cuenta la Secretaría.

XII.- Recibir en acuerdo a los Directores de las Unidades Administrativas de sus respectivas áreas, así como conceder audiencias públicas.

XIII.- Realizar todas aquellas funciones que le señale la superioridad y otros ordenamientos legales.

El reglamento interior del 10. de diciembre de 1980, nos señala que la Secretaría de la Reforma Agraria tiene 14 Direcciones Generales, en orden sistemático.

Estas Direcciones ocupan un tercer lugar después del Secretario y los Subsecretarios, ello por cuanto se refiere al trabajo técnico legal que en materia agraria realizan.

Las catorce Direcciones Generales son las que ya hemos mencionado con anterioridad conforme al Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria y que son las siguientes:

1).- Dirección General de Administración (artículo 12) que se encarga de atender en lo administrativo las necesidades de aquella dependencia.

2).- Dirección General de Asuntos Jurídicos (artículo 13) que tiene como función atender todos los aspectos jurídicos relacionados con las cuestiones agrarias.

3).- Dirección General Coordinadora de Delegaciones Agrarias y Promotorias (artículo 14) con las funciones de coordinadora de las 32 Delegaciones y Dependencias de la Secretaría de la Reforma Agraria con sus respectivas Promotorias, en todo el trabajo que les asigna el artículo 13 de la Ley Federal de la Reforma Agraria a los delegados.

4).- Dirección General de Contraloría del Reglamento (artículo 15) que tiene como finalidad atender todo lo relativo a los recursos humanos, planeando y programando, sobre gastos erogaciones en esa Dependencia Oficial, ejercer la contraloría de los fondos comunes de ejidos y comunidades que manejan las comunidades agrarias.

5).- Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas (artículo 16) que tiene como finalidad dar a conocer los programas, planes, estudios, que sobre cuestiones agrarias pretenda desarrollar la Secretaría de la Reforma Agraria; difundir, informar y orientar a los campesinos y público en general de las actividades agrarias de esa Secretaría.

6).- Dirección General de Información (artículo 17) se encarga de programar y coordinar los sistemas de información agraria, recolectar, procesar y sistematizar la información agraria, formular estadísticas, censos, estudios geográficos; formular la carta nacional, etc.

7).- Dirección General de Infraestructura Agraria (artículo 18)

Tiene por objeto capacitar a los ejidatarios y comuneros para el ejercicio de sus derechos y obligaciones, en la explotación y organización de sus bienes agrarios.

8).- Dirección General de Organización (artículo 19) tiene como finalidad asesorar y coordinar conjuntamente con otras dependencias participantes, a los ejidos, comunidades, nuevos centros de población ejidal, para mejor explotación de sus bienes agrarios.

9).- Dirección General de Procedimientos Agrarios (artículo 20) desempeña a través de su personal el atender toda clase de trámites agrarios para determinar sobre los dictámenes de los expedientes agrarios que el Presidente de la República va a resolver.

10).- Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agrarias (artículo 21) dicha Dirección tiene 3 funciones muy importantes que se detallan en las 13 fracciones que la integran, siendo atendidas por el propio Director, Investigadores, Procuradores y otros funcionarios.

El Director después de revisados los trabajos por sus respectivos subalternos, quienes formulan opiniones, elabora el dictamen definitivo, que pondrá a disposición del Subsecretario de asuntos agrarios, para que éste previa intervención del titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, lo turne a otra Dirección y por último al Cuerpo Consultivo Agrario para el acuerdo que corresponde.

En cuanto a la Procuración, es pertinente precisar que ésta actividad consiste en asesorar gratuitamente a los campesinos y autoridades ejidales y comunales en los asuntos en que estén interesados, elaborando los respectivos oficios ante cualquier autoridad de la Secretaría de la Reforma Agraria o ante otra dependencia del Ejecutivo Federal, instituciones descentralizadas o particulares y ante las mismas autoridades judiciales.

La Procuraduría, da asesoramiento si el asunto es jurídico, será un abogado, el que de esa asesoría. Si la procuración consiste en denunciar a una autoridad de la misma Secretaría de la Reforma Agraria al respecto consideramos que no es eficiente este trabajo porque si se trata de formular una denuncia penal en contra de una autoridad superior de esta dependencia, lógicamente se entiende que no va a funcionar, porque entonces aquella autoridad puede cesar al Director General de Procuración, de ahí que esta asesoría debe estar fuera de la jurisdicción de la Secretaría de la Re-

forma Agraria a fin de que se pueda desempeñar correctamente.

Otra sección que integra la Dirección de referencia es la de Quejas, las cuales promueven los campesinos, bien sean comuneros, ejidatarios o pequeños propietarios, pueden ser por motivos derivados de trabajos que realicen los funcionarios o empleados de la Secretaría de la Reforma Agraria o de cualquier otra dependencia oficial o particular, en el desempeño de sus funciones en la que son parte interesada los campesinos, antes citados.

Entonces es esta Dirección la que conforme al precepto que venimos citando, atiende las quejas que se presentan, en los términos de la fracción V del artículo 21. Debe llevar a cabo las investigaciones tendientes al esclarecimiento de las reclamaciones que por violaciones a la ley o en contra del personal de la propia Secretaría, se formulen con motivo de la aplicación de la legislación agraria, elaborando informes apegados a la verdad, y de ser posible precisando los artículos de la ley violados en cada caso.

Esta Dirección también tiene otra función importante, consiste en buscar avenimiento como señala la fracción VII, que dice: "intervenir, por la vía conciliatoria, en la solución de las controversias agrarias, que se susciten entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, fundamentalmente cuando se afecten los intereses de los núcleos de población.

También tratan de la conciliación en otros aspectos agrarios en el mismo artículo, las fracciones VIII y IX, estableciéndose en las siguientes fracciones de la X - XIII, el procedimiento a seguir, para que resulte efectiva esta conciliación, entendiéndose en este caso que la Dirección de que se trata funge como autoridad arbitral y para que así funcione se requiere el consentimiento de las partes.

El manual de organización general de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 1982 en su apartado 1.1.3, dividido en 40 párrafos contiene ampliamente las funciones encomendadas a la Dirección General de referencia.

11).- Dirección General de Programación y Evaluación (artículo 22) está relacionada con la Unidad de Coordinación del sector agrario, artículo 22 del Reglamento Interior de dicha Dependencia, en sus X fracciones están precisadas sus atribuciones consistentes-

tes en promover y dictar normas generales relativas a los presupuestos que impliquen los programas, evaluar el desarrollo de los planes y programas agrarios, atender la representación de la Secretaría ante la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación; apoyar los programas de cualquiera de las dependencias de la Reforma Agraria, y desde luego esas evaluaciones deben de ser como resultado de la actividad realizada, con la finalidad de apreciar los resultados positivos de los trabajos que ya se hicieron a fin de sentar las bases para los siguientes a realizar.

12).- Dirección General de Promoción Agraria (artículo 23) esta Dirección también se le confieren importantes atribuciones en las 15 fracciones, como es asesorar en coordinación con las dependencias competentes en la programación a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, para la adquisición de los insumos que requieran sus procesos de producción, procurarles asistencia técnica y profesional, atendiéndoles en su organización, colaborar con los sectores públicos y privados en la selección, planeación y evaluación de programas de trabajo, emitir opiniones respecto a los contratos de crédito no oficial; asesorarlos en todo tipo de créditos e intervenir en los contratos en que esté por medio el ejido, etc.

Esta Dirección depende directamente de la Subsecretaría de Organización Agraria a donde pasan los dictámenes, opiniones o estudios que al efecto realicen.

13).- Dirección General de Recursos Humanos (artículo 24) tiene por objeto atender, como se describen sus funciones en las 14 fracciones, todo lo relativo al personal que ingresa a esa Dependencia; los que ahí trabajan, así como cuando salen ya sea por renuncias, licencia o a veces se les consigna por alguna cosa ilícita que cometieron.

Esta Dirección se encarga también de que cada oficina tenga al personal competente que necesite, así como vigilar cuando sea necesario cambiar el personal de un lugar a otro, estar pendiente de las personas que salen a comisión, llevar una estadística de todo el personal que labora en esa dependencia y estar pendiente de que concuerde con el presupuesto de la Secretaría de la Reforma Agraria.

14).- Dirección General de la Tenencia de la Tierra (artículo 25) en sus fracciones describe las funciones que le corresponde,



depende directamente de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios, de dicha Dirección General de Tenencia de la Tierra dependen: La Subdirección General de Bienes Comunales.

La Subdirección General de Inafectabilidad, la Subdirección General del Registro Agrario Nacional, que a su vez se divide en otras oficinas como la de Resoluciones Presidenciales, entre otras funciones esta Dirección tiene las siguientes atribuciones: formular proyectos de resoluciones, decretos y acuerdos presidenciales, así como los planos respectivos en materia agraria; tramitar la ejecución de las Resoluciones Presidenciales, revisar los expedientes de ejecución, investigar las inconformidades de los núcleos agrarios que reciben tierras, elaborar certificados de derechos agrarios que corresponden a cada ejidatario o comunero, remitir a las Delegaciones Agrarias la documentación que se relacione con ejidos de la entidad, instaurar y tramitar los procedimientos relativos a la cancelación y nulidad de los certificados de inafectabilidad, etc.

En esta Dirección es donde llegan los expedientes de las Delegaciones Agrarias sobre restitución o ampliación de tierras aguas y montes que solicitan los pueblos, así como los expedientes de los nuevos centros de población etc.

Algunas de las Direcciones que hemos citado tienen en algunos Estados sus respectivas oficinas estatales dando origen a salas regionales, que tienen por objeto atender a los campesinos en los Estados de donde son, a fin de que en sus lugares de origen se les atiendan en sus peticiones y evitar así mismo venir a la capital a perder su tiempo y erogar gastos que les resulten en general onerosos, pero esta organización interna de salas regionales no está descrita en ningún reglamento, pero todo esto obedece a los planes de desconcentración administrativa, por esto no me ocupé con más detalle, no obstante la importancia que reviste atender los programas de dicha desconcentración en el trabajo.

f).-Las Delegaciones Agrarias y las Promotorias.

Con anterioridad tratamos ya algo de la Delegación Agraria, al tocar la Dirección General Coordinadora de Delegaciones Agrarias y Promotorias, dependiendo dicha Dirección directamente del Titular de la Reforma Agraria.

Las Delegaciones Agrarias dependen directamente de su Dirección

General Coordinadora de Delegaciones, y la Ley Federal de la Reforma Agraria, en su artículo 13 describe las funciones de los Delegados Agrarios a este respecto dicho artículo establece lo siguiente:

Artículo 13.- Son atribuciones de los Delegados Agrarios.

A) En materia de procedimientos y controversias agrarias:

I.- Representar en el territorio de su jurisdicción a la Secretaría de la Reforma Agraria, en los asuntos de la competencia de ésta.

II.- Tratar con el ejecutivo local los problemas agrarios de la competencia de éste.

III.- Presidir las Comisiones Agrarias Mixtas y vigilar que en su funcionamiento se ajusten estrictamente a esta ley y a las disposiciones agrarias vigentes.

IV.- Dar cuenta al Secretario de la Reforma Agraria de las irregularidades en que incurren los miembros de las Comisiones Agrarias Mixtas.

V.- Velar, bajo su estricta responsabilidad por la exacta ejecución de las resoluciones presidenciales.

VI.- Intervenir en la elección, renovación y sustitución de autoridades ejidales y comunales en los términos de esta ley.

VII.- Intervenir en los términos de esta ley, en las controversias que se susciten en los ejidos y comunidades.

VIII.- Supervisar al personal técnico y administrativo que la Secretaría de la Reforma Agraria comisione para la resolución de problemas especiales o extraordinarios, dentro de la jurisdicción de la Delegación.

IX.- Organizar y ordenar la distribución del personal técnico y administrativo de la Delegación.

X.- Informar periódica y regularmente a la Secretaría de la Reforma Agraria de todos los asuntos que se tramiten en la Delegación en todos aquellos que implique un cambio a modificación de los derechos ejidales o comunales y de las anomalías o de los obstáculos para la correcta explotación de los bienes que ocurren en su circunscripción. El Delegado es personalmente responsable de la veracidad de los informes que remita a la Secretaría de la Reforma Agraria.

B).- En materia de Organización y Desarrollo Agrario:

I.- Realizar en su jurisdicción los estudios y las promociones de organización de los campesinos y de la producción agropecuaria regional o de unidades ejidales y comunales que le encomiende la Secretaría de la Reforma Agraria, en coordinación con otras dependencias federales y locales, para lo que dispondra del número de promotores que se requiera para el cumplimiento de sus funciones.

II.- Intervenir en los asuntos correspondientes a la organización y el control técnico y financiero de la producción ejidal en los términos de esta ley y de otras leyes y reglamentos que rijan en esta materia.

III.- Autorizar el reglamento interior de los Ejidos y Comunidades de su jurisdicción.

IV.- Coordinar sus actividades con las diversas dependencias de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos a fin de que concurran a mejorar la explotación de los recursos agropecuarios y silvícolas de los ejidos, comunidades, nuevos centros de población ejidal y colonias.

V.- Y las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos le atribuyan.

El Delegado por lo tanto representa a la Secretaría de la Reforma Agraria en todo el Estado donde se ubique, y además de atender todo lo relativo a las cuestiones agrarias que se describen, tiene también el cargo de Presidente de la Comisión Agraria Mixta en el respectivo Estado, o sea que tiene doble función pues el artículo 5o. de la Ley Federal de la Reforma Agraria, le confiere ese cargo, el artículo 7o. de ésta ley señala que el Delegado Agrario será nombrado y removido por el Presidente de la República y para ocupar este cargo dice que deberá exigirse los mismos requisitos que se piden para ser miembro del Cuerpo Consultivo Agrario, es decir: Ser profesionistas titulados en materia agraria, ser honestos, no poseer predio rústico que exceda de la propiedad inafectable y no desempeñar cargo de elección popular.

#### Promotorías Agrarias.

En un manual formulado por el delegado agrario de Puebla, titulado "Promotorías Regionales Agrarias 1981-1987, sobre estas promotorías dice entre otras cosas lo siguiente:

#### I.- Funciones.

Las Promotorias Agrarias; son representaciones regionales de la Delegación de la Secretaría de la Reforma Agraria en el Estado, enfocadas al desarrollo social, económico, político y cultural de los núcleos agrarios, las que al mismo tiempo deben cubrir los aspectos primordialmente de regularización de la tierra, completados con la organización ejidal y capacitación campesina.

## II.- Actividades.

Dentro de las actividades que se desarrollan a través de las promotorias se encuentra:

a).- Ejecución de las políticas de trabajo de la Secretaría de la Reforma Agraria.

b).- Elaboración de programas y proyectos específicos de desarrollo agrario, a nivel local y regional.

c).- Programación de actividades del área de organización ejidal y tenencia de la tierra.

d).- Apoyo y coordinación de las acciones de las diferentes dependencias del Gobierno Federal que se encuentren actuando en el universo de trabajo de la promotoria.

## III.- Objetivos.

Los objetivos que se pretenden alcanzar, con las promotorias son:

a).- Desconcentrar los recursos humanos y materiales: Evitar a los campesinos de la entidad el desplazamiento de sus lugares de origen a la capital de la Nación y del Estado, a las Oficinas Centrales y de la Delegación Agraria, para el trámite de sus asuntos.

b).- Acelerar el proceso de desarrollo de la Reforma Agraria.

c).- Agilizar los procedimientos administrativos de las acciones agrarias.

d).- Adecuar la estructura de las Delegaciones Agrarias para un mejor funcionamiento.

e).- Implantar el sistema de programación de las Delegaciones Agrarias.

f).- Establecer los mecanismos de control y evaluación de programas que permitan determinar el avance de la Reforma Agraria.

## PAPEL DEL PROMOTOR.

IV.- La Secretaría de la Reforma Agraria es la institución encargada de dirigir la política agraria, de elaborar y ejecutar programas de acción relativos a su esfera de competencia.

El promotor es parte de esta institución y su actuación está respaldada por ella y por la experiencia, acciones y conocimientos desarrollados.

El promotor tiene el deber de cumplir con las tareas que la Secretaría le señale; buscando siempre el equilibrio entre los objetivos institucionales y ejidales; es decir debe constituirse un enlace que comunique en ambos sentidos la política agraria y los intereses del sector correspondiente.

La principal actividad del promotor es organizar. El cumplimiento de este objetivo, implica que se deben de realizar todas aquellas actividades concurrentes y complementarias a la organización y que serán de muy diversa índole.

Para organizar, es necesario que los ejidatarios y la superficie que poseen, se encuentre sin problemas de regularización de tenencia de la tierra y de derechos agrarios, si existen obstáculos de este tipo, el promotor apoyará su solución antes de formalizar la organización, ya que si ésta se realiza sobre bases que no son sólidas, generaran conflictos en la misma.

Estas Promotorias están instaladas en cada uno de los municipios cabecera de Distrito, con jurisdicción, exclusiva en materia agraria en cada uno de sus Distritos y aparte de las funciones que hemos descrito, desempeñan en lo material o en el terreno de los hechos las funciones que le encomiendan el Delegado Agrario en el citado artículo 13 de la Ley Federal de la Reforma Agraria y las que señala el artículo 14 del reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria publicado el 16. de diciembre de 1980 respecto de la Dirección General Coordinadora de Delegaciones Agrarias y Promotorias.

#### G).- CUERPO CONSULTIVO AGRARIO AUTONOMO.

Es un órgano constitucional ya que tiene su fundamentación legal en el artículo 27 constitucional fracción XI donde señala: "para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias se crea....." b) Un cuerpo consultivo compuesto de 5 personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.

Por lo tanto se trata de un cuerpo colegiado integrado de 5 personas cuyas funciones están señaladas en el artículo 16 de la Ley Federal de la Reforma Agraria que dice lo siguiente

Artículo 16.- Son atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario:

- I.- Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República, cuando su trámite haya concluido.
- II.- Revisar y autorizar los planes, proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe.
- III.- Opinar sobre los conflictos que se susciten con motivo y ejecución de las resoluciones presidenciales a que se refiere la fracción I, cuando haya inconformidad de los núcleos agrarios, procurando un acuerdo previo entre las partes.
- IV.- Emitir opinión, cuando el Secretario de la Reforma Agraria lo solicite, acerca de las iniciativas de ley o a los proyectos de reglamentos que en materia agraria formula el Ejecutivo Federal, así como sobre todos los problemas que expresamente le sean planteados por aquel, y
- V.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos le señalen, respecto de su integración y requisitos para ocupar ese cargo, lo señalan los artículos 14 y 15 de la Ley Federal de la Reforma Agraria que dicen lo siguiente:

Artículo 14.- El Cuerpo Consultivo Agrario cuyas funciones se determinan en esta ley, estará integrado por cinco titulares y contará con el número de supernumerarios que a juicio del Ejecutivo Federal sea necesario. Dos de los miembros titulares del Cuerpo Consultivo actuarán como representantes de los campesinos, y la misma proporción se observará en el caso de los supernumerarios.

El Secretario de la Reforma Agraria lo presidirá y tendrá voto de calidad, solo en caso de ausencia por asuntos oficiales, enfermedad o licencia podrá uno de los Secretarios Generales suplir al titular de la Secretaría en la presidencia del Cuerpo Consultivo, en orden establecido en el reglamento interior.

Artículo 15.- El Secretario de la Reforma Agraria propondrá al Presidente de la República el nombramiento y remoción de los componentes del Cuerpo Consultivo quienes deberán llenar los siguientes requisitos:

- I.- Ser de reconocida Honorabilidad, titulados en una profesión relacionada con las cuestiones agrarias, y contar con una experiencia suficiente a juicio del Presidente de la República.

II.- No poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie asignada a las propiedades inafectables.

III.- Y no desempeñar cargo alguno de elección popular.

El Cuerpo Consultivo Agrario se integra de los cinco titulares de que nos habla la Constitución y del número necesario de los supernumerarios que a juicio del ejecutivo sea necesario, respecto de estos supernumerarios han sido instituidos para auxiliar al cuerpo consultivo agrario en determinadas especialidades y a veces se les ubica en determinados Estados de la República según los requerimientos que en materia agraria se susciten, denominándoseles Consejeros Estatales, quienes también formulan dictámenes, dictaminando expedientes agrarios que se les asigna.

Debemos recordar que el Cuerpo Consultivo Agrario no es autoridad sólo órgano de consulta, por lo que no procede el amparo en relación a sus opiniones y solamente cuando lo previsto en el artículo 14 constitucional no contesten u opinen en el término que señala dicho precepto.

También los Consejeros Estatales llegan a formar salas cuando se reúnen consejeros de 2 o más Estados, todo con el fin de desconcentrar los procedimientos y trámites agrarios.

## CAPITULO V

La Importancia de la Reestructuración de la Secretaría de la Reforma Agraria.

a).- Antecedentes.

b).- Unidades sobre Tenencia de la Tierra.

c).- Unidades sobre Procedimientos Agrarios.

d).- Unidades sobre Ejecución de Resoluciones y Acuerdos.

e).- Las Comisiones Agrarias Mixtas como parte de la estructura de la Secretaría de la Reforma Agraria.

f).- El Cuerpo Consultivo Agrario y la estructura de la Secretaría de la Reforma Agraria.



a).- Antecedentes.

Sobre este capítulo que trata de unidades en materia agraria, a propósito de la Reestructuración de la Secretaría de la Reforma Agraria, a este respecto señalamos que en una Dependencia Oficial o Particular, debe existir coordinación en la actuación de sus dependencias, una coordinación a nivel general tratándose de que lo que realiza, por ejemplo una Secretaría de Estado, para que su trabajo u obra resulte realmente positiva, también debe haber coordinación en sus diversas oficinas cuando se trate de trabajar por especialidades, como en el caso de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Existe una Dirección General de la Tenencia de la Tierra, que se coordina con otras direcciones generales como la de Procedimientos Agrarios facultada para desahogar los procedimientos agrarios, los que una vez terminados pasan a la anterior dirección para el efecto de realizar los trámites siguientes y registrar o inscribir las resoluciones del Presidente de la República, que benefician con tierras, aguas y montes, a un poblado, o bien de la expropiación de esos bienes agrarios, etc.

Al respecto el artículo II del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria del 10. de diciembre de 1980, en su fracción VIII, señala que:

Corresponden a los Directores Generales las atribuciones de coordinarse con los titulares de otras Direcciones Generales, con el propósito de lograr el mejor funcionamiento de la Secretaría.

El Reglamento de referencia, en cada uno de sus artículos, establece las atribuciones de los diversos Directores Titulares de la Secretaría de la Reforma Agraria, disponiendo que en su trabajo debe haber coordinación entre los mismos.

b).- Unidades sobre tenencia de la tierra.

Por otra parte se considera de utilidad pragmática unir varias Direcciones Generales que trataran sobre tenencia de la tierra, presentando desde luego una unidad, y a este respecto surge la Dirección General de Tenencia de la Tierra, como una unidad de esa naturaleza, y a este respecto las Direcciones Generales que en el Reglamento de 1979 aparecían con el nombre de:

Dirección de Inafectabilidad.

Dirección General de Bienes Comunales.

Dirección General de Derechos Ahrarios.

Dirección General de Nuevos Centros de Población.

Dirección General de Registro Agrario Nacional.

Pasando estas a ser Subdirecciones de la Dirección General de la Tenencia de la Tierra y que representa, unidades sobre la tenencia de la tierra, relativas a ejidos, bienes comunales, o pequeñas propiedades, donde cada una de estas Direcciones, estudia los expedientes desde el punto de vista técnico para ver si cumplen con lo previsto en los diversos preceptos de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

En efecto todas las anteriores Direcciones tratar de fijar derechos de propiedad sobre tierras, aguas y montes, o bien de asegurar esos derechos de propiedad para que no sean afectados ilegalmente o invadidos, así tenemos que la Dirección de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, tramita todos los expedientes relativos a las inafectabilidades de pequeñas propiedades agrícolas, ganaderas o forestales.

La Dirección de Bienes Comunales tramitaba todos los expedientes sobre confirmación y titulación de los bienes comunales que los pueblos venían poseyendo y usufructando, se trata por tanto de titular a los pueblos, de una propiedad que le ha pertenecido o tienen en posesión.

Por lo que hace a la Dirección General de Tierra y Aguas, conoce de los expedientes referentes a tierras, o bien de aguas, y a la vez para adjudicarsele a los pueblos en calidad de ejidos. Pero aquí siempre se trata de adjudicar en propiedad esos bienes a los pueblos que solicitan tierras que podían afectarse también así se procede a la fecha, con las propiedades afectables de los particulares de la Nación, de los Estados, o de los Municipios.

Dirección de Nuevos Centros de Población, también tiene por objeto atender las acciones agrarias sobre la creación de nuevos centros de población. Ya sabemos que estos expedientes se instauran cuando no hay tierras que afectar dentro del radio de 7 kilómetros para conceder una dotación de ejido, una ampliación en los términos de los artículos del 242-al 248 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, al respecto se atiende a los núcleos de campesi-

nos carentes de tierras en número mayor de 20 para la creación de un nuevo Centro de Población ejidal, siempre que los campesinos estén dispuestos a trasladarse donde haya tierras afectables que puedan ser en otro Estado de la República.

Los artículos 72 y 200 de la Ley Federal de la Reforma Agraria preceptuando lo relativo a los requisitos para privar de derechos agrarios y adjudicarlos sobre una parcela, un ejido o una comunidad.

Otra Dirección que se ocupa de asegurar la propiedad agraria es la Dirección General de Registro Agrario Nacional; como lo ordena los artículos del 442 al 453 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, estableciendo el citado artículo 442 que la propiedad de tierras, bosques o aguas nacidas de la aplicación de esta ley, los cambios que sufra aquella de acuerdo con la misma y los derechos legalmente constituidos sobre esa propiedad, se inscribieran en el Registro Agrario Nacional.

Como bien sabemos las inscripciones que se hagan en este Registro, tienen los efectos de que los actos se realizaron de pleno derecho, y que hacen efectos contra terceros. Sobre este particular el artículo 444 de la Ley de referencia señala que: "Las inscripciones del Registro Agrario Nacional y las constancias que de ellas se expidan harán prueba plena en juicio o fuera de él. O sea que las certificaciones que esta Dirección otorga sobre los documentos aquí inscritos tienen la fuerza de ley.

c).- Unidades sobre Procedimientos Agrarios.

Es necesario previamente precisar el concepto de procedimiento en derecho aunque sea brevemente de acuerdo con este modesto trabajo, a este respecto el maestro Raúl Lemus García, apunta que: "En el campo jurídico proceso, in genere, es el conjunto de actos que coordinados, se suceden en el tiempo con objeto de realizar los fines del Derecho: la justicia, la seguridad y el bien común.

En sentido estricto, por proceso entendemos la serie de actos jurisdiccionales, realizados tanto por la autoridad como por los particulares, y cuya finalidad es la realización del derecho objetivo.

Procedimiento es el modo de actuar, es decir, la forma externa del proceso, la manera como se regula la actividad procesal por

la ley.

Juicio es una palabra derivada del latín "judicio", que significa decir o declarar el Derecho. "Escriche"<sup>(1)</sup> expone el siguiente concepto: "Juicio es la controversia y decisión legítima de una causa ante y por el juez competente o sea la legítima discusión de un negocio entre actor y reo ante juez competente que la dirige y la termina con su decisión".

Son características del proceso agrario, las siguientes:

A).- Naturaleza administrativa de las autoridades agrarias, que intervienen en su secuela.

B).- La no exigencia de formalidades específicas.

C).- La liberalidad de la recepción de las pruebas.

D).- La naturaleza proteccionista o tutelar de las instituciones objetivas.

E).- El predominio de la equidad sobre la estricta formalidad.

F).- La consecución de finalidades sociales.

G).- Su función reivindicadora.

H).- La observancia de los principios dispositivos, de publicidad, concentración y duplicidad, con predominio de inquisitivo o de oficio.

Entonces el procedimiento o los procedimientos que aunque son administrativos los que realizan las diferentes Dependencias de la Secretaría de la Reforma Agraria, tienen el carácter de jurídicos, ya que es la actividad regulada por la ley en este caso preponderantemente importante de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

En efecto las características que prevalecen en el proceso agrario y por lo mismo en cada uno de los procedimientos, en las acciones agrarias que se ventilan ante las autoridades agrarias, son de naturaleza administrativa, porque las autoridades agrarias que intervienen en su secuela son administrativas porque forman parte del Poder Ejecutivo Federal, como lo es la Secretaría de la Reforma Agraria, o la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos, o también las Comisiones Agrarias Mixtas que tramitan expe

(1) Ley Federal de la Reforma Agraria. Pág. 325. 3a. Edición.  
Editorial LMSA, 1974.

dientes agrarios, dependen del Ejecutivo Local y del Ejecutivo Federal, por ello se llaman Comisiones Agrarias Mixtas, por estar integradas por funcionarios federales y locales.

Los procedimientos agrarios no requieren de formalidades específicas, como acertadamente lo apunta el maestro Raúl Lemus García en su comentario, porque cuando se promueven las acciones agrarias por los núcleos agrarios, no se requieren escritos que se elaboren con estricta formalidad o técnica conforme a la legislación agraria, basta con que den a entender que solicitan tierras para trabajarlas, porque no las tienen, siendo ello suficiente para entender sus deseos, y al investigarse sobre esta solicitud de tierras se precisará si se trata de una restitución de tierras y aguas o de una dotación, o de una ampliación de ejidos o de la creación de un nuevo centro de población.

Así mismo cuando el maestro Lemus apunta en el inciso "C" que en las gestiones de tierras de los campesinos y durante el procedimiento correspondiente, hay la liberalidad en la recepción de las pruebas, o sea que simplemente señalen cuales son las tierras y aguas que pretenden se les otorgue como ejido, recibíendoseles como prueba, ya sea que den el nombre del propietario, de la propiedad, o de su ubicación, o de que son campesinos sin tierra. Estas aseveraciones las comprobara la autoridad mediante la investigación correspondiente, no se requiere que los campesinos presenten pruebas o documentos certificados, etc.; de ahí la liberalidad en la recepción de las pruebas.

Además el maestro Lemus también y con justificada razón, señala que el proceso agrario se significa por ser proteccionista o tutelar, queriendo esto decir que habiendo tierras que afectar de ba otorgarse esa tierra al núcleo agrario solicitante, siempre que la tierra sea afectable, con esto se esta protegiendo al campesino sin tierras. En el punto "E" de su comentario, el licenciado Lemus expresa que los procedimientos agrarios se caracterizan por hacer resaltar la equidad sobre la estricta formalidad. O sea que por equidad debe concederse tierra a los pueblos porque la necesitan, no siendo necesario que precisamente deban cumplir con determinadas formalidades como sería presentarse todo el núcleo a

grario solicitante de tierras ante las autoridades agrarias, basta que comparezcan sus representantes que los campesinos eligieron como su comite particular ejecutivo y el C. Gobernador solamente se concretara a extenderle sus nombramientos, porque la equidad requiere que cuanto antes se les tramite su expedientes, y se les entregue las tierras, entendiendose aquí que hay una justicia equitativa para darles tierras a quienes carecen de ellas.

El Derecho Procesal Agrario en sus finalidades pugna por alcanzar un objetivo social como lo resalta el tratadista Raúl Lemus García, en su punto "F" de su comentario, porque al otorgar tierras a los núcleos agrarios se favorece a grupos sociales de campesinos y además también porque hay un beneficio colectivo para todos,; Así mismo en la Ley Federal de la Reforma Agraria comentada asienta el propio maestro Raúl Lemus García que el Derecho Procesal Agrario es reivindicatorio, porque en los expedientes agrarios de restitución, cuando se resuelven favorablemente, se esta de volviendo a los pueblos las tierras que son de ellos y de los cuáles fueron despojados indebidamente, también como se asienta en el inciso "B" anteriormente anotado, en el Derecho Procesal Agrario, prevalece el principio de publicidad de los actos agrarios, es decir que los documentos, como resoluciones y acuerdos presidenciales o de autoridades agrarias inferiores, se inscribieran en el Registro Agrario Nacional, y se publicarán en los Diarios Oficiales de la Federación y de los Estados, para el conocimiento de todos y surtan efectos contra terceros.

Para que hagan prueba plena esos actos y documentos emanados de la aplicación de la Ley Agraria o de otras leyes.

Respecto a las atribuciones de la Dirección General de Procedimientos Agrarios contenidas en el artículo 20 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, que ya con anterioridad suscitadamente hemos apuntado.

Se llama este inciso de procedimiento agrario porque de otras direcciones se sustrajeron diferentes procedimientos para agrupar los en esta nueva Dirección, creada desde el anterior reglamento de fecha 6 de marzo de 1980.

Esta Dirección General de Procedimientos Agrarios que contienen las unidades de procedimientos en sus 25 fracciones, trata co-

mo anotamos anteriormente, de formular y rendir dictámenes técnicos, que son opiniones de abogados, ingenieros civiles, agrónomos o topógrafos que los elaboran, para la tramitación y resolución de expedientes agrarios, y realizar todos los procedimientos para elaborar aquellas opiniones o dictámenes.

También tiene por objeto registrar y evaluar solicitudes de creación de nuevos centros de población ejidal, interviniendo en el correspondiente procedimiento, localizar los terrenos propiedad de la Nación con objeto de resolver los expedientes de nuevos centros de población ejidal.

Revisar contratos en que sean parte los ejidos, asesorar a ejidos y comunidades en la expedición de sus reglamentos internos.

d).- Unidades sobre Ejecución de Resoluciones y Acuerdos.

Desde luego es el titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, el facultado para ordenar la ejecución de las resoluciones presidenciales, según lo establece el artículo 10, de la Ley Federal de la Reforma Agraria, y los artículos IV y V del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria de fecha 26 de agosto de 1985, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto del mismo año.

Pero la ejecución jurídica y material corresponde a la Dirección General de Tenencia de la Tierra, que cuenta con diversas oficinas, como la de Resoluciones Presidenciales, la de Ejecución de Resoluciones Presidenciales y otras, que se pueden ver con claridad en el organigrama de esta Secretaría de la Reforma Agraria, al respecto el artículo 25 del reglamento mencionado dice lo siguiente:

Artículo 25.- La Dirección General de Tenencia de la Tierra tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Formular los proyectos de resoluciones, decretos expropiatorios, acuerdos presidenciales y los planos proyecto de localización respectivos, así como las resoluciones que correspondan al Secretario en los distintos procedimientos que prevé la legislación.

II.- Integrar y remitir a las delegaciones agrarias las resoluciones presidenciales relativas a los procedimientos a que se refiere la fracción anterior, para su cumplimiento.

III.- Vigilar el debido cumplimiento de la ejecución de las resoluciones presidenciales de las distintas acciones agrarias y emitir opinión al respecto.

IV.- Elaborar los planos definitivos de las distintas acciones agrarias.

V.- Cuidar que se cumpla con lo que establece el artículo 308 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en lo casos de inconformidad para recibir las tierras de los núcleos dotados.

VI.- Instruir el procedimiento para el acomodo de campesinos según lo establece el artículo 64 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

VII.- Revisar, auxiliar e intervenir en la sustanciación de los expedientes de restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales y sobre conflictos por los límites de bienes comunales y emitir la opinión correspondiente.

VIII.- Coadyuvar en los trabajos tendientes al reconocimiento de los derechos de los miembros de la comunidad.

IX.- Vigilar que se lleven a cabo los estudios socioeconómicos de las comunidades a que se refiere el artículo 365 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

X.- Efectuar los trámites necesarios al cambio de régimen comunal a ejidal.

XI.- Recibir, revisar y dictaminar los expedientes relativos a las solicitudes de certificados de inafectabilidad agrícola, ganadera o agropecuaria; formular los proyectos de acuerdos y expedir los certificados correspondientes, así como los planos proyecto de localización de la pequeña propiedad inafectable.

XII.- Tramitar, revisar y opinar sobre las solicitudes de traslado de dominio total o parcial de los certificados de inafectabilidad expedidos.

XIII.- Instaurar y tramitar los procedimientos relativos a la nulidad de los acuerdos y la cancelación de los certificados de inafectabilidad.

XIV.- Supervisar e inspeccionar en su caso, los predios que cuenten con certificado de inafectabilidad ganadera o que estuvieron amparados con decreto concesión con el objeto de determinar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley.



XV.- Tramitar o integrar los expedientes relativos a cambios de calidad de tierras de predios amparados con certificados de inafectabilidad y, en su caso, dar aviso al registro agrario nacional de la nueva clasificación de las tierras.

XVI.- Rendir opinión técnica sobre expedientes referentes a dotación, ampliación y restitución de tierras, división y fusión de ejidos, replanteo de linderos, fraccionamiento y parcelamiento ejidales, permutas de terrenos ejidales y estudios reglamentarios de aguas; realizando cordialmente los trabajos técnicos e informativos correspondientes.

XVII.- Tramitar los asuntos relacionados con la accesión, dotación, ampliación, expropiación y distribución de aguas, formalizando acciones integradas con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en los distritos de riego constituidos y en los que se encuentren en proyecto.

XVIII.- Mantener un archivo de planos proyecto o definitivos relativos a dotaciones y ampliaciones de ejidos, bienes comunales nuevos centros de población ejidal, expropiaciones de bienes ejidales y comunales, fraccionamientos, zonas de urbanización, terrenos nacionales y restituciones y expedir copias heliográficas de los mismos; y

XIX.- Las demás que le señalen los superiores jerárquicos y otros ordenamientos legales y que sean afines a las que anteceden.

e).- Las Comisiones Agrarias Mixtas, como parte de la estructura ración de la Reforma Agraria.

Desde la ley del 6 de enero de 1915, se organizaron los primeros tribunales agrarios entre otras las Comisiones Locales Agrarias, con el objeto de tramitar los expedientes de restitución y dotación de las solicitudes que presentarán las rancherías, pueblos congregaciones y comunidades.

Se llamaban Comisiones Locales Agrarias porque estaban integradas exclusivamente por comisionados de los Estados, pero como la legislación agraria siempre ha tendido a evolucionar para la mejor impartición de la justicia agraria y porque se considero que estas Comisiones en muchas ocasiones estaban sujetas a los manda-

tos del Gobernador que no siempre pugnaban por resolver los expedientes agrarios en favor de los pueblos carentes de tierras, muchas veces negaban tierras a los pueblos y la Comisión Nacional Agraria también dictaminaba en esos sentido los expedientes agrarios, lo que sancionaba el Presidente de la República, por eso fué que desde el 10 de enero de 1934, el artículo 27 Constitución al en su fracción XI, estableció en su inciso "C", lo siguiente:

Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los Gobiernos Locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la Ley Reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado, Territorio y Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas Leyes Orgánicas y Reglamentarias determinen. (2)

El anterior texto de este inciso es igual al que aparece actualmente, pero se le ha suprimido lo de Territorio, porque a la fecha ya no existe ningún Territorio de la Federación, ya que sólo existen Estados.

La fracción XII del artículo 27 Constitucional señala que: Las Comisiones Agrarias Mixtas emitirán dictámenes sobre los expedientes agrarios que deba resolver el Gobernador de su respectiva Entidad.

Funcionaron desde el 10 de enero de 1934, cuando al reestructurarse el artículo 27 Constitucional, las Comisiones Agrarias, se denominaron Comisiones Mixtas por estar integradas por funcionarios federales y locales, este cambio se debió a mi juicio, porque seguramente se trató de introducir funcionarios federales por considerarlos posiblemente con mayor capacidad, a fin de que funcionaran con mayor eficacia esas Comisiones Locales y hoy Comisiones Agrarias Mixtas.

En los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942, se le consideró como órgano de opinión, dictamen y consulta, pero la actual Ley Federal de la Reforma Agraria, le concedió facultades para actuar como tribunal de jurisdicción, para resolver sobre controversias de usufructo parcelario, suspensión y privación de derechos.

(2) Exposición de Motivos del Código Agrario de los E.U.M. Edición Departamento Agrario, 1934.

En la Ley Federal de la Reforma Agraria concretamente en el artículo 2o. señala que la aplicación de esta ley esta encomendada a entre: "I..... y entre otras autoridades a las Comisiones Agrarias Mixtas.

El artículo 10 de la Ley Federal de la Reforma Agraria nos dice que:

Las Comisiones Agrarias Mixtas, se integran por un presidente, un secretario y tres vocales, y tendrán las atribuciones que se determinen en esta ley.

Así mismo el artículo V nos dice: El presidente de la Comisión Agraria Mixta será el delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria que resida en la capital del Estado de que se trate, o en el Distrito Federal.

El primer vocal será nombrado, removido por el Secretario de la Reforma Agraria, el secretario y el segundo vocal serán por el Ejecutivo Local, y el tercero, representante de los ejidatarios y comuneros, será designado y substituído por el Presidente de la República, de una terna que presunte la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de la Entidad correspondiente.

El Secretario y los vocales de la Comisión Agraria Mixta, con excepción del representante de los campesinos, deberán reunir los requisitos exigidos para ser miembro del Cuerpo Consultivo Agrario. El representante de los campesinos durará en su cargo tres años y deberá ser ejidatario o comunero y estar en pleno goce de sus derechos ejidales, civiles y políticos.

Sobre los anteriores artículos, que se refieren a la competencia de las Comisiones Agrarias Mixtas, por considerar de importancia un análisis de los mismos, a continuación transcribimos lo que el maestro Raúl Lexus García, comenta y así dice:

Cuerpo Consultivo Agrario, sus consejeros cuando son autoridad tienen este carácter de autoridad, cuando se abstienen de dictar los acuerdos necesarios para la correcta integración de los expedientes en que deben opinar, como también al abstenerse de ejercer las funciones que les atribuye la ley.

Cuerpo Consultivo Agrario. ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO NO ACTUA COMO SIMPLE ORGANICO DE CONSULTA.

Cuando el Cuerpo Consultivo Agrario no limita su actuación a la de un simple órgano de consulta, emitiendo su opinión, sino que actúa como autoridad en los términos del artículo 11 de la Ley de Amparo pronunciando una decisión que se afirma lo es del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (Secretaría de la Reforma Agraria) y sin someter su acuerdo a la autoridad correspondiente gira instrucciones tendientes a su cumplimiento, el amparo contra ese organismo resulta procedente, pues se está en presencia de auténticos actos de autoridad.

La Ley Federal de la Reforma Agraria opera una transformación subsatncial en relación con las Comisiones Agrarias Mixtas, en virtud de que respetando sus atribuciones tradicionales de cuerpo dictaminador en la primera instancia de los expedientes agrarios, les otorga importantes facultades en materia de justicia agraria, con el objetivo de descentralizar la atención y resolución de muchos problemas que la Constitución no reserva al C. Presidente de la República o a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Corresponde también a las Comisiones Agrarias Mixtas, tramitar y resolver los expedientes relativos a nulidad de fraccionamientos de bienes comunales y ejidales en los términos de los capítulos primero y segundo, título quinto de la Ley, conforme a los procedimientos regulados por los artículos 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397 y 398.

El artículo 36 establece que toda la controversia sobre la legalidad de las convocatorias, la validez de las Asambleas Generales y la fidelidad de las actas correspondientes, será resuelta por las Comisiones Agrarias Mixtas de acuerdo con el procedimiento previsto por los artículos 406, 407, 408, 410 y 411 de la Ley. Estas mismas disposiciones legales les otorga competencia para resolver sobre la nulidad de todos aquellos actos y documentos que contravengan las leyes agrarias, cuando no correspondan a otra autoridad agraria.

Finalmente, el penúltimo párrafo del artículo 82 establece que en caso de conflicto entre dos o más personas que se consideren con derechos a heredar en materia agraria, la Asamblea General o pinará quien debe ser el sucesor y la Comisión Agraria Mixta resolverá sin ulterior recurso.

Resulta obvio que ante las nuevas y trascendentales funciones de las Comisiones Agrarias Mixtas, es inminente su reestructuración completa, tendiente a fortalecer su actual estructura orgánica, ampliando su personal, capacitándolo adecuadamente y otorgándoles los elementos económicos, técnicos y materiales, para que hagan frente a sus nuevas responsabilidades con toda eficacia.

La Ley Federal de Reforma Agraria determina en su artículo 5o. que los miembros de las citadas Comisiones, con excepción del representante de los campesinos, deberán reunir los requisitos exigidos por el artículo 15. El 6o. ordena que su reglamento interno será expedido por el Gobernador de la Entidad respectiva, previa opinión de la Secretaría de la Reforma Agraria, cubriéndose su presupuesto anual de gastos con la participación de los Gobiernos Local y Federal, sin que la aportación de este último sea inferior al 50%.

Los dispositivos legales a que hemos hecho mérito, convertirán a las Comisiones Agrarias Mixtas, integradas por dos representantes de la Federación, dos del Gobierno Local y uno de los campesinos organizados, en auténticos tribunales con jurisdicción en materia agraria, encargados de ventilar y resolver todas aquellas cuestiones que afectan hondamente a los sectores rurales más urgentes de seguridad jurídica en la posesión, tenencia y disfrute de la tierra. (3)

Por lo que toca a las atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas están contenidas en el artículo 12 de la Ley Federal de la Reforma Agraria:

I.- Sustanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas; así como los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones.

II.- Dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas que deban ser resueltos por mandamientos del Ejecutivo Local, y resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones

III.- Opinar sobre la creación de nuevos centros de población

(3) Ley Federal de la Reforma Agraria. Lemus García. Pág. 31-32  
Editorial LEMSA.

y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales, así como los expedientes de localización de la pequeña propiedad en predios afectables y en los expedientes de inafectabilidad.

IV.- Resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que les sean planteados en los términos de esta ley, e intervenir en las demás cuyo conocimiento les esté atribuido.

V.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos le señalen.

De lo anotado antes se llega a la conclusión de la importancia que ha adquirido este cuerpo colegiado pues ya no es solamente órgano de substanciación de expedientes agrarios en primera instancia así como de dictamen y de opinión como se establece en el artículo 12, sino que se le confieren atribuciones para resolver controversias sobre bienes y derechos agrarios o sea que se le han convertido en tribunal con jurisdicción para conocer de estos asuntos.

Es realmente importante esta función que se le concede a la Comisión Agraria Mixta de tribunal de derecho, tal vez considerando se ya así como un tribunal agrario.<sup>(4)</sup>

Sobre el particular el maestro Doctor Ignacio Burgoa Orihuela profesor de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., considera que las Comisiones Agrarias Mixtas como tribunales, instituidos en esta forma en la Ley Federal de la Reforma Agraria, esta considerada como una inconstitucionalidad, ya que la Constitución en su artículo 27 Fracción XI inciso "C" señala que la Comisión Mixta tendrá las atribuciones que las Leyes Orgánicas y Reglamentos le señalen o sea organismos de mero trámite, ya que el inciso "A" de esta fracción concede competencia a una Dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de aplicar y ejecutar las leyes agrarias y ésta es la Secretaría de la Reforma Agraria, y por lo mismo no la Comisión Agraria Mixta, recalcando sobre este punto dicho autor dice lo siguiente:

a) Conforme a su competencia constitucional, las Comisiones Agrarias Mixtas carecen de facultades jurisdiccionales.

b) Los preceptos de la Ley Federal de la Reforma Agraria que

(4) Ley Federal Comentada. Páginas 30, 31 y 32.

confieren a dichas Comisiones atribuciones para decidir controversias son contrarios al artículo 27 Constitucional, por ampliar indebidamente la órbita competencial que ésta les asigna.

c) Incumbe al Presidente de la República, como suprema autoridad agraria, la desición de todas las controversias que se susciten con motivo del cumplimiento de la legislación agraria, a falta de verdaderos tribunales agrarios que es necesario establecer.

d) La incompetencia constitucional de las Comisiones Agrarias Mixtas pueden plantearse en la vía incidental por declaratoria o inhibitoria en los términos del Código Federal de Procedimientos Civiles.<sup>(5)</sup>

Considero correctas las apreciaciones del maestro Iganacio Burgoa, pero también estimo que no debe quitarse esta nueva competencia a estos órganos colegiados, sino que debe hacerse una adición al artículo 27 Constitucional en la fracción "C" para concederle constitucionalmente estas facultades jurisdiccionales que tan buenos resultados positivos están logrando.

f) El Cuerpo Consultivo Agrario y la estructura de la Secretaría de la Reforma Agraria.

El artículo 27 Constitucional desde el 10 de enero de 1934 en su fracción XI, en su inciso "B", estableció un Cuerpo Consultivo compuesto de 5 personas que serán designadas por el Presidente de la República, que tendrá las leyes reglamentarias que le fijen.<sup>(6)</sup>

Este Cuerpo Consultivo en realidad es un órgano de consulta autónomo, independiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, sin embargo está estrechamente unido con la misma, ya que siguiendo las disposiciones de la Ley Orgánica Reglamentaria como lo es la Ley Federal de la Reforma Agraria, en su artículo 14 dispone que el Secretario de la Reforma Agraria presidirá dicho Cuerpo Consultivo Agrario, en sus sesiones de trabajo y que los dictámenes que formule este órgano de consulta serán suscritos por dicho titular en su calidad de presidente del mismo y el artículo 15, señala:

(5) Revista de la Facultad de Derecho de México, 1975. Pág. 552

(6) Ley Federal de la Reforma Agraria. Comentada Ed. LIMSA, 1979  
Págs. 30-32.

Que el Secretario de la Reforma Agraria, propocndrá al Presidente de la República, el nombramiento y remoción de los componentes del Cuerpo Consultivo Agrario, lo anterior quiere decir que este Cuerpo Consultivo Agrario tiene las estrechas relaciones en su funcionamiento, cuyas atribuciones están contenidas en el artículo 16 de la ley que citamos, que confiere lo siguiente:

Artículo 16.- Son atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario:

I.- Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República o por el Secretario de la Reforma Agraria.

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

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

IV.- Emitir opinión, cuando el Secretario de la Reforma Agraria lo solicite, acerca de las iniciativas de ley o de los proyectos de reglamentos que en materia agraria formule el Ejecutivo Federal, así como sobre todos los problemas que expresamente le sean planteados por aquél.

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

VI.- Las demás que esta ley u otras leyes y reglamentos señalen.

Antes de comentar la transcripción del anterior artículo, es pertinente señalar que el Código Agrario de 1942 en su artículo 7o dispuso que: "El Cuerpo Consultivo Agrario, auxiliar del Ejecutivo de la Unión, estará integrado por nueve miembros....."

Esta disposición fué inconstitucional ya que la fracción XI del artículo 27, ordenó que ese Cuerpo Consultivo, compuesto de 5 personas....." o sea el Cuerpo Consultivo, constitucionalmente está formado por 5 personas.

La actual Ley Federal de la Reforma Agraria en su artículo XIV establece que ese Cuerpo Consultivo Agrario estará integrado por 5 titulares y contará con el número de supernumerarios que a juicio del Ejecutivo Federal sean necesarios, es decir que la actual ley



si se ajusta en este caso a lo ordenado por la Constitución.

Este Cuerpo Consultivo Agrario, es un órgano de consulta pero la Ley Federal de la Reforma Agraria en su fracción V le concede atribuciones de tribunal, como lo resolver en los casos de inconformidad respecto a privaciones de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones.

Este procedimiento se inicia ante las Comisiones Agrarias Mixtas como ya lo vimos anteriormente en el artículo XII, fracción IV, donde se establece lo relativo a resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios, para tratar precisamente sobre privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios, de lo cual conoce como ya apuntamos en segunda instancia el Cuerpo Consultivo Agrario, cuyas resoluciones son definitivas contra las que sólo procede el amparo, cuando se viola la garantía de audiencia.

Esta innovación al artículo 16 que mencionamos fué por ley de 30 de diciembre de 1983, publicada el 17 de enero de 1984.

## CAPITULO VI

Importancia de la Reestructuración de la Secretaría de la Reforma Agraria.

a).- Evitar duplicidad de trámites.

b).- Agilizar los procedimientos agrarios.

c).- Existencia del Rezago Agrario.

a).- Evitar duplicidad de trámites.

Antes de tratar este tema es necesario referirnos al título de este capítulo sobre la importancia de la Reestructuración de la Secretaría de la Reforma Agraria.

La reestructuración de la Secretaría de la Reforma Agraria ha sido como consecuencia de la evolución de la legislación agraria motivada por responder a las exigencias de la solución a los problemas agrarios, unos que ya existen y otros que surgen o son nuevos ya que la sociedad mexicana está en constante cambio, como cambio también se presenta en las cuestiones agrarias.

Debemos recordar que el Derecho Agrario que se ha desarrollado en México, propiamente, ha sido a partir de la Ley del 6 de enero de 1915, elaborándose posteriormente el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1917, siguiéndole una serie de leyes que se refirieron a la tenencia de la tierra, a su organización y al crédito; las leyes que dieron origen al actual Derecho Agrario en México, es por eso que los autores que escriben sobre esta materia, como la Doctora Martha Chávez Padrón, le llama a su libro "Derecho Agrario en México", el Lic. Raúl Lemus García, a su obra en esta materia la titula "Derecho Agrario Mexicano", el Doctor Antonio Luna Arroyo, también titula a su obra "Derecho Agrario Mexicano". Por su parte el autor mexicano Alfonso Caso, a su obra le denomina "Derecho Agrario-Historia-Derecho Positivo-Antología", en todo el curso de su obra solamente se refiere a los antecedentes de la legislación e historia del derecho o la legislación agraria en México. Lo mismo cuando trata de leyes agrarias solamente se trata de las referidas a México.

Por su parte el Doctor Lucio Mendieta y Núñez en su obra "El Problema Agrario en México, trata casi en toda su obra sobre la legislación agraria mexicana.

Todo lo anterior nos lleva a comprender que el Derecho Agrario Mexicano es nuevo, considerando que una disciplina jurídica para su consolidación requiere siglos.

Esta tesis solo se ha concretado a estudiar y analizar las diferentes leyes agrarias sobre Tenencia de la Tierra y en particular la Ley Federal de la Reforma Agraria, principal ley del Dere-

cho Agrario, y algunos de sus reglamentos decíamos con anterioridad que el Derecho Agrario y alguno de sus reglamentos, decíamos con anterioridad que el Derecho Agrario ha evolucionado y esta evolucionando todo con la finalidad de consolidar las instituciones agrarias.

Al iniciar el régimen gubernamental del Presidente Luis Echeverría Alvarez, el Lic. Augusto Gómez Villanueva, Jefe del D.A.A. C. expuso ante la Cámara de Diputados el 2 de octubre de 1971 los motivos para que se aprobara la Ley Federal de la Reforma Agraria y dijo lo siguiente:

Señores Diputados:

He procurado en mis palabras, el eco fiel de la preocupación del Presidente de la República ante el futuro de la clase más necesitada y que menos se ha beneficiado con el desarrollo de nuestro País: la clase campesina, tal preocupación está presente en todos y cada uno de los artículos del proyecto de la Ley Federal de la Reforma Agraria, que se ha sometido a su consideración.

Quisiera sin embargo poner énfasis en que su correcta interpretación, su estricto y concienzudo análisis, y sobre todo, en que su discusión se inspire en el interés nacional y no en el de un grupo o sector privilegiado., de todo ello dependerá, en parte importante, que la ley cumpla los fines para los cuáles ha sido elaborada.

No olviden ustedes que es el sector rural, donde el País habrá de resolver su destino. De nuestra capacidad de superar el agudo contraste entre el campo y la ciudad dependerá que avancemos vigorosamente hacia un mejor futuro: de lo contrario, la pervivencia de un amplio sector sin aptitud de compra o cargado de injusticias, detendrá el dinamismo que hoy impulsa a muchos sectores aparentemente ajenos al campo. Si bien el proyecto prevé el beneficio de una clase necesitada, no permitan que pase desapercibido el hecho de que el destino de esa misma clase puede ser el motor o el obstáculo del progreso general. Ante esta situación, hablar en favor de los campesinos significa hablar en favor del futuro de todos los mexicanos.

Por último siento un profundo agrado en traer a esta asamblea un pensamiento del Presidente Luis Echeverría, que todos nosotros compartimos, la ley en su caso, será un poderoso instrumento

formal para encausar y vigorizar la Reforma Agraria Mexicana, pero independientemente de la bondad que inspira, la esencia del progreso de la comunidad rural descansa y se apoya en el grupo de mexicanos que tienen la grave responsabilidad de cumplir con los supremos deberes que les han impuesto el pueblo y la Constitución de México.

Es cierto que como obra humana, la ley no sería perfecta, pero el proyecto enviado a su consideración traduce muy hondas motivaciones humanas. El Presidente desea la justicia y la abundancia en el campo y una armonía que supere las discrepancias ideológicas en un frente común de trabajo, prosperidad y bienestar.

No podría concluir sin confesar a ustedes que he agregado a mi vida, en este día, un muy alto honor que nunca olvidaré. Se trata del privilegio que se me concedió al ocupar la dignísima tribuna que en esta Cámara, el pueblo reservó a sus representantes.(1)

La anterior exposición tuvo por objeto decirles a los señores diputados la importancia de la expedición de la nueva ley para responder a un requerimiento del desarrollo del país para atender las necesidades de la clase campesina y como consecuencia al interés nacional.

La nueva ley según se desprende del contenido de este mensaje a los diputados y al país, también lleva la finalidad de atender con esfuerzo vigoroso al campo para que mediante la actividad de los campesinos plenamente asegurados en sus derechos puedan superarse en su modo de vivir.

Es necesario puntualizar que si las anteriores Leyes Agrarias, entre otros Códigos Agrarios de 1934, 1940, 1942 no habían atendido con decisión a la organización del campo en su más variados aspectos, esta Ley Federal de la Reforma Agraria, crea en forma definitiva y brillante, en su tercer libro las más diversas formas de organización, del ejidatario, y aún del pequeño propietario ( artículo 129, Ley de la Reforma Agraria) a fin de que puedan con mejor y mayor éxito explotar la tierra mediante una organización adecuada a sus aspiraciones y así obtener un beneficio seguro en

(1) Ley Federal de la Reforma Agraria Comentada por Raúl Lemus García.....págs. 29, 30 Editorial L.I.M.S.A. S.A.

el rendimiento de su producción.

Esta nueva legislación que ya lleva 13 años de estar vigente, también requirió una reestructuración de las autoridades agrarias para una mejor aplicación de la ley, ya que últimamente se llamaba Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y hoy Secretaría de la Reforma Agraria, para responder al gran volúmen de trabajo que en materia agraria se ha venido presentando y que por lo mismo requiere de una solución urgente de acuerdo con los reclamos de los campesinos para que se les resuelva sus problemas.

Cuando se menciona de que anteriormente ha habido duplicidad en los trámites de las instancias agrarias, dentro de la Secretaría de la Reforma Agraria, esto quiere decir que dos o más dependencias tramitaban un mismo asunto.

Así la Dirección General de Tierras y Aguas tramitaba un expediente de restitución al mismo tiempo la Dirección General de Bienes Comunales, tramitaba un expediente para el mismo poblado, de confirmación de la propiedad de bienes comunales,

Pero podía suceder que de acuerdo con el artículo 366 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, se presentara un conflicto de límites con propiedades enclacadas en los terrenos comunales, entonces el expediente se revierte a restitución, entonces tenemos que para este pueblo va a haber ya dos expedientes de restitución lo que no es conveniente, para el pueblo o para las autoridades, por eso se pensó en la creación de la Dirección General de Procedimientos Agrarios, la que coordina todos los procedimientos de los expedientes agrarios en trámite.

De acuerdo con el anterior reglamento del 10. de diciembre de 1980, la Dirección General de Tierras y Aguas dictaminaba sobre un expediente agrario, por ejemplo: de nuevos centros de población cuyo expediente dictaminado se turnaba a la Dirección General de Nuevos Centros de Población, quien a su vez producía su dictamen sobre el anterior dictamen, pero esto sucedía porque la primera Dirección tenía personal técnico para dictaminar, en cambio la Dirección General de Nuevos Centros de Población Ejidal no lo tenía, pero estaba facultada para analizar y aprobar el dictamen, originandose así doble trabajo, por ello fué conveniente la creación de la Dirección General de Procedimientos aludida, para que

produzca un solo dictámen, que junto con el expediente pasará al Cuerpo Consultivo Agrario, para que este produzca a su vez y necesariamente su dictámen definitivo que orientará al Presidente de la República para que éste dicte su resolución sobre los expedientes agrarios que enumera el artículo 8o. de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Es pertinente agregar que la creación de dicha Dirección es positiva porque trata de evitar duplicidad en los trámites de los diversos expedientes agrarios.

b).- Agilizar los procedimientos agrarios.

Este inciso sobre un análisis de los procedimientos agrarios, claro está solamente de la Ley Federal de la Reforma Agraria, en nuestro concepto muy importante, ya que se refiere al aspecto adjetivo del Derecho Agrario. Bien sabemos que en materia civil, se han elaborado los Códigos de Procedimientos Civiles, pero en el campo del Derecho Agrario, no hay un Código, sino que una parte de la Ley Federal de la Reforma Agraria, contiene los procedimientos agrarios correspondientes.

El antecedente del proceso y de los procedimientos, los encontramos ya muy bien elaborados en materia civil y datos sobre esta tópico nos lo dá el maestro Lic. Cipriano Gómez Lara, cuando encontramos en su obra la "Teoría General del Proceso"<sup>(2)</sup> cita al maestro y tratadista mexicano, don Eduardo Pallares, quien identifica como principios rectores del procedimiento, el principio de acumulación, o sea, que en un mismo asunto no se puede tramitar en dos o más entidades, o juzgados; el principio de adaptación del proceso, en el sentido que las acciones, tienen que promoverse conforme a derecho, pero citando las normas jurídicas aplicables al caso; el principio de adquisición, consiste en el sentido de obtener todos los elementos, las pruebas, las normas jurídicas que el Juez dentro de sus facultades puede inclusive exigir para tener un pleno conocimiento del caso a resolver; el principio de concentración, que tiene por objeto de allegarse todas las pruebas relacionadas al caso que inclusive estén conociendo otras autoridades, considerándose que el Juez que acumula este conocien-

(2) Ob. cit. pág. 285. Edit. UNAM. 1980.

de lo principal o que en su Juzgado se haya iniciado primeramente el procedimiento respectivo. El principio de congruencia de la sentencia, es decir, que este fallo debe ser el resultado de un estudio, análisis de las diversas pruebas, de los alegatos, de las conclusiones, de tal forma que haya concatenación entre todos los trámites o pasos del procedimiento y la sentencia sea la síntesis de la acción y de las excepciones; el principio de consumación procesal, consiste en que la sentencia solo puede dictarse cuando se hayan agotado todas las fases del procedimiento; principio contradictorio. En todo procedimiento para dilucidar a quien corresponde el derecho, a quien debe concederse la protección de la justicia, es procedente, atender al que demanda como al que se opone a la demanda para llegar al momento de la litis, o sea de la confrontación de las pruebas del demandante con las pruebas que ofreció el demandado, para saber quien de las partes tiene la razón; el principio de convalidación, consiste en que puede haber una prueba que ya fué calificada por otra autoridad de que es auténtica, para así mismo considerarla como tal. En materia agraria cuando el Gobernador de un Estado dicta su mandamiento positivo concediendo tierras por concepto de dotación y luego pasa a segunda instancia para que a través del procedimiento la Secretaría de la Reforma Agraria dictamina con la opinión del Cuerpo Consultivo Agrario, que es procedente también confirmar el Mandato Gubernamental y el Presidente de la República dicta su resolución definitiva en sentido positivo para que el pueblo tenga sus tierras. Esta resolución presidencial está convalidando el anterior mandamiento del Gobernador; principio de economía procesal. Es un principio muy conocido y practicado para el juzgador, o sea el de abreviar el procedimiento, por ejemplo si se ofrecen varios testigos para probar un mismo hecho, la ley estima que con dos pueden ser suficientes. También puede suceder que cuando la parte demandada confiesa que si debe lo reclamado en pago, pero apoyado con otras pruebas, entonces agotadas las otras pruebas que en efecto se debe y hay que pagar, se dicta sentencia, haciendo uso de este principio de la economía en el procedimiento; el principio de la eficacia procesal, en el sentido de que todo lo actuado dentro del procedimiento tiene validez y no se tiene porque dudar, claro es-



tá si se ha llevado cumpliendo con la ley, por ejemplo: aplicando los preceptos jurídicos del caso; el principio de eventualidad, como cuando se presentan pruebas o testigos que en un momento dado se presenten pero que conozcan de los hechos, testigos que no se habían ofrecido antes porque no se contaba con ellos, porque se ignoraba, porque no están presentes para desahogar las pruebas siendo eventuales pero que sirven para aclarar a quien asiste el derecho sobre algo que reclaman. El principio de igualdad, también conocido y útil. El derecho estando constituido de normas jurídicas caracterizadas por la coercibilidad, así el que tiene una obligación en derecho, como el que debe, el Estado impone su imperatividad, para que la norma jurídica se cumpla, obligando al deudor a pagar en la forma y tiempo convenido. La igualdad se cumple porque el juzgador lo mismo atiende al rico o al pobre, al militar que al civil, ya sea como actor o como demandado. Hay aquí igualdad en las partes. El principio de impulso procesal. Este principio también es muy útil, tiende a que las partes agilicen el procedimiento, promoviendo escritos, aportando documentos o testigos que agilicen el procedimiento, a este respecto no son de tomarse en cuenta promociones que no procuren adelantar el procedimiento, como aquellos que se les denomina frívolos porque pueden tratar de intrigas o insultos contra la otra parte. Principio de iniciativa de las partes, pues todo procedimiento generalmente en materia agraria tiene que iniciarse con un escrito, así se trate de un expediente de restitución de tierras y aguas, de dotación de esos elementos para constituir un ejido tiene que iniciarse por escrito del Comité Particular Ejecutivo que representa a los solicitantes de tierras, aquí está la iniciativa de los campesinos que quieren tierras. Y los campesinos que trinitan ese expediente, por propia iniciativa deberán aportar cuanta prueba sea necesario para que su instancia se resuelva favorablemente, como presentar escritos con documentos oficiales de que una propiedad es afectable. Pero también los expedientes de dotación de tierras cuando no se resuelven favorablemente es la autoridad la que tiene la iniciativa, como en el caso de lo dispuesto por el artículo 326 de la Ley Federal de la Reforma Agraria que dice "Si la resolución presidencial que recaiga en un procedimiento de dotación

fuere negativa, El documento que la contenga ordenará que se inicie, desde luego, el expediente de nuevo centro de población,..."

Otro principio es el de inmediación, que se entiende como el de inmediatez, por ejemplo el de tener a la vista las pruebas o de los campesinos solicitantes de tierras, para ver si efectivamente lo son y mediante los trabajos técnico-administrativos inmediatos que se levantan en el poblado solicitante de tierras para cerciorarse si tienen necesidad de tierras, si hay tierras afectables, si están dentro del radio de siete kilómetros a partir de donde radica el núcleo campesino solicitante.

c).- Existencia del Rezago Agrario.

De acuerdo con la definición de Derecho Agrario del Dr. Lucio y Mendieta y Núñez, en el sentido de que "es el conjunto de normas, leyes, reglamentos, disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refieren a la tenencia y explotación de la tierra", el rezago agrario se refiere en primer lugar, asegurar la tenencia de la tierra que implica tener en propiedad, posesión como las tierras ejidales, comunales o pequeña propiedad amparados por la ley, para poderla trabajar con seguridad. En segundo lugar, en la aplicación del procedimiento correspondiente, para resolver los expedientes de restitución, dotación de tierras y aguas, de ampliación de ejido, de creación de nuevos centros de población ejidal, de confirmación y titulación de bienes comunales, de la localización de la pequeña propiedad, agrícola, ganadera o agropecuaria, para extenderles los documentos de una resolución presidencial, acuerdo respectivo y el certificado de inafectabilidad al pequeño propietario.

Y en tercer lugar este rezago agrario repercute en la inseguridad en las formas de tenencia de la tierra, por cuanto no se puede organizar en forma cabal los diversos sistemas de tenencia de la tierra para su mejor explotación y aprovechamiento, de ahí que se aprecie de que por una parte haya grandes superficies de tierras que no se trabajen porque se encuentran o son objeto de un conflicto legal.

El rezago agrario se enmarca dentro de su aspecto principal de tenencia de la tierra. Sobre la seguridad en la propiedad, posesión y usufructo de la tierra que por aplicación de la Ley Federal

de la Reforma Agraria, las autoridades agrarias tienen que resolver.

Si embargo para tratar aunque sea someramente si hay los elementos necesarios para desahogar el llamado rezago agrario, consistente, en nuestro concepto, la existencia de un gran número de expedientes agrarios relativos a la tenencia de la tierra y también en cuanto a la forma de explotación y aprovechamiento de los recursos naturales de México, que no han sido resueltos y que desde hace años debieron solucionarse. Elementos o instrumentos adecuados que permiten resolver aquellos expedientes.

Al respecto hay la voluntad del Gobierno no sólo para atender los planteamientos que exponen los campesinos, sino también para apoyarlos con interés en el aprovechamiento de las tierras, aguas y montes, porque sabe que de la producción del campo depende la alimentación del pueblo y la materia prima para las industrias. Pero su política está precisamente orientada a la atención del sistema agrario que vivimos, consistente en sostener los tipos de propiedad rural que practicamos así como su forma de explotación.

Al efecto tratando de Política Agraria, el autor mexicano, Raúl Lemus García, expresa que "Política proviene del latín, *politice*, y, ésta del griego *politiké*, significando arte de gobernar, mediante la expedición y aplicación de leyes y reglamentos, para mantener la seguridad pública y conservar el orden y las buenas costumbres.- La Política Agraria es la técnica utilizada por el Gobierno para dirigir el perfeccionamiento y aplicación de las instituciones legales, económicas y sociales en la consecución de los objetivos de la Reforma Agraria, relativos a lograr una justicia y la equitativa distribución de la tierra y demás recursos e instrumentos de producción...."(1)

Los griegos consideraron que todos los hombres que se dedicaban a atender los problemas de los gobernados que vivían en las polis o en las ciudades griegas, eran los políticos, es decir, los que se encargaban de administrar los asuntos de las personas que vivían en esa ciudad y también los del campo. Los políticos griegos fueron gobernantes dedicados a la atención y solución de

(1) Ob. cit. pág. 26

todos los asuntos de las ciudades o polis griegas. Y el autor Raúl Lemus Gracia, agrega que la política es el arte de gobernar con leyes, reglamentos y nosotros decimos con reglamentos y disposiciones en general que llevada al campo o al agro mexicano, se aplica no sólo para conservar el orden y la seguridad jurídica, sino para estimular la actividad del hombre que se dedica a las labores del cultivo y al aprovechamiento de todos los recursos agrícolas, ganaderos o forestales. Como la que sigue actualmente el Gobierno Mexicano.

Por su parte los autores Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcérreca, con más amplitud y explicación dicen Política Agraria, es el arte de conseguir y conservar un buen gobierno; es el estudio de los problemas del Estado, del Gobierno. Políticos son los procesos, acciones o instituciones que se realizan para lograr el bien público, de allí se deriva la política agraria, que es el arte de gobernar y dar leyes sobre asuntos agrarios con el objeto de conservar el orden y armonía entre los grupos beneficiados con dotaciones y restituciones de tierras y aguas.- Hacer esfuerzos para mantener y proseguir los lineamientos trazados sobre redistribución de la tierra.- Se considera que la política agraria representa un sector de la política económica y de la política social en general circunscripta la actividad agraria...<sup>(2)</sup> Agregando más adelante que la idea de política agraria significa orientar, ordenar y encauzar para el incremento racional de la producción agropecuaria, para el desarrollo de la comunidad en general, tal como lo postula el artículo 27 de la Constitución Política de México, en el sentido de que la Nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los recursos naturales.

La política agraria en México ejercida por el Gobierno se ha desarrollado desde los inicios del movimiento social de 1910, cuando diversos ideólogos que captaron las aspiraciones de los hombres que empuñaron las armas, plasmaron en leyes agrarias para satisfacer sus peticiones, estableciendo las acciones y los dere-

(2) Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. Ed. Porrúa, 1982

chos, así como las instituciones específicas para atender los problemas del campo representados por los grandes latifundios, pueblos y campesinos sin tierras y sin derecho a ella. El trabajo a realizar no ha sido fácil no porque sea difícil fraccionar latifundios sino porque otros problemas han surgido el de los procedimientos complicados que de hecho se han generado para resolver los expedientes agrarios. Pero la política del Gobierno es incansable, es tenaz y decididamente agraria a fin de resolver en definitiva toda clase de problemas agrarios, porque su propósito es que haya seguridad jurídica en el campo para que los campesinos con tranquilidad y con toda la técnica que se alleguen y la que se les proporcione trabajen para que haya abundante producción.

La política positiva en materia agraria del actual Gobierno, está expresada en su plan de trabajo que se propuso desarrollar durante el presente sexenio y fué resultado de previos estudios, basados en experiencias anteriores de las propuestas recogidas durante la campaña presidencial del actual Presidente de México, Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, cuyas gentes, especialistas en diversas ramas del saber, entre otros; en materia agraria, elaboraron el material que fué recogido, analizado, programado y sistematizado en lo que se denominó PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1963-1968, mismo que se ha de ejecutar no sólo por el Poder Ejecutivo Federal, también por todas las Instituciones Descentralizadas, Gobiernos de los Estados, Municipios, así como Empresas Privadas y todos los campesinos, obreros, trabajadores y todas aquellas personas que en alguna forma actúan para que haya un buen gobierno y una eficiente administración.

El Plan Nacional de Desarrollo 1963-1968 en lo que toca a la Reforma Agraria Integral, señala que "México se enfrenta en la actualidad a uno de sus grandes retos históricos: desarrollar el campo en forma integral. No puede haber progreso en México sin una sociedad rural fuerte, sana y justa.- Los propósitos de la Reforma Agraria Integral en orden de prioridades son las siguientes repartir toda la tierra legalmente afectable, la de fraccionamientos simulados, la de concesiones ganaderas vencidas, la de excedentes de propiedades privadas, todas las tierras ociosas y las provenientes de terrenos nacionales susceptibles de aprovechamiento

to agropecuario; otorgar seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra en áreas rurales y regularización de los asentamientos humanos irregulares en ejidos y comunidades, consolidar la estructura interna de los grupos campesinos, promoviendo el aprovechamiento natural de los recursos naturales, promover aumentos en el empleo productivo, en los salarios de los obreros del campo y en el ingreso de los núcleos agrarios, alentar la renovación moral de las relaciones que se establecen entre los sectores responsables de instrumentar las acciones de la Reforma Integral, para terminar con la corrupción y continuar con la programación de la Reforma Agraria Integral en el marco de la planeación democrática.

La regularización de la tenencia de la tierra, el reparto agrario, la seguridad jurídica, la organización y capacitación campesina, el empleo, ingreso y bienestar social en el campo y la administración agraria,....." (3)

Los anteriores postulados son el ideario del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente de la República, que en forma in completa hemos transcrito, ya que este personaje abunda con gran claridad las ideas que tiene para resolver el problema agrario de México a través de su Plan Nacional de Desarrollo en todas las áreas de la vida económica y social de México, pero ahí está plasmado su ideario de estadista, al tratar de resolver el problema agrario de México, considerándosele como una reforma agraria integral en orden de prioridad como lo es el de repartir toda la tierra legalmente afectable, actividad que le toca a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Cuando dice legalmente afectable quiere decir que debe respetarse la propiedad no afectable como lo es la pequeña propiedad que el artículo 27 Constitucional en su fracción XV la señala como inafectable. También postula la afectación de propiedades que constituyan fraccionamientos simulados, o sea cuando dichos fraccionamientos no sean verdaderos, como cuando una sola persona tra

(3) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal (Resumen) Secretaría de Programación y Desarrollo. Págs. 40-41.

baja varias pequeñas propiedades que son de diferentes pequeños propietarios, pero que aquél las explota en beneficio propio., ó también cuando las diversas propiedades no están delimitadas por linderos o mojoneras. Así mismo el Lic. de la Madrid con conocimiento dispone que se repartan en calidad de ejidos.

Las concesiones de inafectabilidad ganadera se encuentran establecidas en el Código Agrario del 30 de diciembre de 1942, expedido por el Presidente Manuel Avila Camacho, en su artículo 115 dice lo siguiente: "Podrá otorgarse concesión de inafectabilidad ganadera por 25 años a las explotaciones ganaderas que reúnan las siguientes condiciones: Que tengan un pie de más de 200 cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

-Que los terrenos y los llenos (es decir que este lleno de ganado en general) pertenezcan a la misma negociación por lo menos con 6 meses de anticipación a la fecha de la solicitud de la concesión.....,"

- Que el objeto principal del negocio sea la explotación ganadera.

- Que los terrenos se encuentren en zonas donde hayan quedado totalmente satisfechas las necesidades agrarias de los núcleos de población o se compruebe que en el radio de afectación legal existen tierras suficientes para satisfacer las necesidades de los núcleos de población con derecho".

#### Concesión de Inafectabilidad Ganadera.

Decreto que se expedía a favor de los propietarios rurales declarando inafectabilidad para fines de dotaciones agrarias, por el término de 25 años, los predios dedicados a la ganadería, que contarán con más de 200 cabezas de ganado mayor o mil de ganado menor, podían comprender desde 300 hectáreas en las tierras más feraces hasta 50 000 hectáreas en las más estériles, siendo prorrogables por un término igual.<sup>(4)</sup>

Así mismo se establece que serán afectados los excedentes de propiedades privadas, teniendo en consideración que la propiedad

(4) Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. Antonio Luna Arroyo, Luis G. Alcérreca. Editorial Porrúa S.A. México 1982.

privada rural está limitada en cuanto a su superficie por la ley, así por ejemplo una pequeña propiedad que es de 1000 hectáreas de riego, lo que tenga de excedente será afectable, otra pequeña propiedad de deberá tener 200 hectáreas de temporal, lo que tenga de excedente será afectable, también señala el mandatario presidencial que serán aprovechadas las tierras ociosas, ya sea aplicando la Ley Federal de la Reforma Agraria de conformidad con el artículo 251, que señala: Que las propiedades por más de 2 años consecutivos sin trabajar serán afectables. Y la Ley de Fomento Agropecuario, cuando no se trabajen las propiedades por menos de 2 años se considerarán tierras ociosas y les serán concedidas a los campesinos solamente para trabajarlas.

También serán afectables los terrenos nacionales para ejidos como lo dispone el artículo 204 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

En fin el licenciado Miguel de la Madrid como titular del Ejecutivo Federal, se ha propuesto la regularización total de la tenencia de la tierra, como llevando el reparto agrario para núcleos de campesinos sin tierras, así como llevar la seguridad jurídica al campo aplicando la ley y sosteniendo la vigencia de sus preceptos, para el desahogo del rezago agrario por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria.

El rezago agrario se entiende como el gran número de expedientes de solicitudes de tierras que existen sin resolver. Y por una razón que es del conocimiento público es que en muchos Estados de la República ya fueron repartidas todas las tierras posibles de afectarse, como en la mayoría de los Estados de la República, existiendo a la fecha muy pocos expedientes agrarios que resolver sobre restituciones de tierras, aguas y montes, o de dotaciones y ampliación de ejidos o de nuevos centros de población.

Hay otros expedientes agrarios considerados como rezagados que no se han podido resolver como los conflictos de límites entre ejidos y comunidades ya que puede haber superposición de resoluciones es decir que sobre las mismas tierras que se dotaron a un pueblo vino otra resolución sobre las mismas tierras ya sean dotándose a otro poblado. A este respecto la vigencia de sus preceptos para el desahogo del rezago agrario se ha instituido en el reglamento



interno de la Ley Federal de la Reforma Agraria de fecha 10. de diciembre de 1980 en su artículo 21., fracciones VII y VIII, la vía conciliatoria para resolver los conflictos sobre límites entre ejidos y comunidades y para tal fin está la Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agraria, ya que los expedientes de esta naturaleza por la vía de la aplicación estricta del derecho no se resuelven.

Bien sabemos que en los expedientes de conflictos de tierras por linderos de las comunidades es la Suprema Corte de Justicia de la Nación la encargada de resolver esas acciones, sin embargo sus resoluciones no son obedecidas por los pueblos y estos expedientes más que de carácter legal son de carácter social. Por eso el rezago agrario de esta clase de expedientes se trata de resolverlos por la vía de conciliación.

También hay un gran número de expedientes agrarios sin resolver por falta de tierras a este respecto y con gran acierto el legislador, para dar salida a todo este rezago de expedientes, en el Decreto del 17 de enero de 1984 que adicionó muchos artículos y modificó otros de la Ley Federal de la Reforma Agraria, estableció el nuevo artículo número 326 que dice lo siguiente: "Si el dictámen del Cuerpo Consultivo Agrario que recaiga en un procedimiento de dotación fuere negativo, la Secretaría de la Reforma Agraria lo no ficará al Comité Particular Ejecutivo, a los propietarios que, hubiesen sido señalados como afectables y al Registro Público de la Propiedad de la Entidad correspondiente para que se tilden las anotaciones a que se refiere el artículo 449 de esta ley y ordenará que desde luego el expediente de nuevo centro de población ejidal con la indicación de que se consulte a los interesados por conducto de la Delegación Agraria respectiva, acerca de su conformidad para trasladarse al lugar donde sea posible establecer dicho centro.

Agregando este artículo más adelante que de no aceptar los campesinos su traslado, la Secretaría de la Reforma Agraria, dictará acuerdo de archivo del expediente como asunto concluido, así en esta forma se está terminando con el rezago de este tipo de expedientes agrarios.

El artículo 331 de la citada ley también fué adicionado para el

caso de resolver expedientes de nuevos centros de población, los que se ordenarán en orden cronológico para resolverse en su orden respectivo, por lo que ya no será posible que todo se resuelva a la vez. Así también se está resolviendo el rezago de este tipo de expedientes agrarios de nuevos centros de población.

Concomitante con estas disposiciones la Secretaría de la Reforma Agraria ha desconcentrado sus oficinas en todas las Capitales de los Estados y Ciudades principales que comprenden importantes zonas agrarias para que en el mismo lugar donde se generan los problemas ahí mismo se atiendan a los interesados, por ello vamos a encontrar importantes secciones de las diferentes Direcciones de la Secretaría de la Reforma Agraria, incluyendo Consejeros Estatales en su calidad de auxiliares de los Consejeros Titulares, que además en algunos casos forman Salas Regionales del Cuerpo Consultivo Agrario, para opinar sobre los expedientes agrarios que se les someten a su consulta.

## CAPITULO VII

**Sugerencias para una superación en la reestructuración  
de la citada Secretaría.**

ciones de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, en este caso el Cuerpo Consultivo Agrario esta investido de autoridad judicial para resolver sobre estos juicios, cuando se inconformen algunas de las partes contra las resoluciones de las Comisiones Agrarias Mixtas.

Por tanto, estas facultades son inconstitucionales, por lo que para que sean constitucionales sugiero que se adicione el artículo 27 Constitucional para que también se diga que este Cuerpo Colegiado también aplica disposiciones agrarias y ordena ejecutarlas.

También sugiero que se reestructure la Ley Federal de Reforma Agraria y si fuera posible formular un Código de Procedimientos Agrarios, donde queden incluidos los principios procesales que hemos señalado para una mejor administración de justicia agraria.

Al respecto considero que las Comisiones Agrarias Mixtas en virtud de que ya no sólo son órganos de opinión y dictamen sino también tribunales con jurisdicción para resolver controversias que con antelación hemos señalado contenidas en la Ley Federal de la Reforma Agraria, estos deben estar constituidos exclusivamente por abogados incluyendo el representante campesino, puesto que en ejidos y comunidades hay hijos de ejidatarios que son abogados, dichos profesionistas conocedores de la materia agraria y ante todo honestos, por eso además propongo tengan autonomía con un presupuesto propio para que no dependan del Gobernador o de otra autoridad, para que realmente puedan impartir una verdadera justicia en los asuntos de que conocen.

Con fecha 26 de agosto de 1965 se expidió un nuevo reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria publicado en el Diario Oficial de la Federación al siguiente día, con la novedad de que ya no aparecen la Subsecretaría de Planeación e Infraestructura Agraria, el anterior reglamento de lo. de diciembre de 1960 señalaba 24 oficinas y direcciones, y el actual marca el número de 29. Y tiene como nuevas Direcciones la de Desarrollo Agrario, de Procuración Social Agraria.

El artículo 15 del citado reglamento establece que la Dirección General de Desarrollo Agrario tendrá por objeto entre otros impulsar y fomentar el aprovechamiento, transformación y comerciali-

Estamos de acuerdo en que la ley, estructura en su conformación a una Dependencia y también respecto de su funcionamiento.

El artículo 27 Constitucional establece lo relativo a una Dependencia Directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

Y toca a la Ley Reglamentaria y sus reglamentos establecer las diversas Direcciones y Oficinas que corresponden en nuestro caso, la Secretaría de la Reforma Agraria, como lo son la Ley Federal de la Reforma Agraria y sus reglamentos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y concretamente el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.

De acuerdo con lo que hemos expuesto acerca de los argumentos esgrimidos por el Doctor y maestro Ignacio Burgoa Orihuela, en el sentido de que las Comisiones Mixtas funcionarían de acuerdo con las atribuciones que les señalen las Leyes Orgánicas, y estas atribuciones no pueden ser otras que órganos de dictámen o de consulta ya que no sólo hay una Dependencia Directa del Ejecutivo Federal encargada de aplicar las leyes agrarias y de su ejecución.

Por tanto al investir la Ley Federal de Reforma Agraria a las Comisiones Agrarias Mixtas con facultades jurisdiccionales en su artículo 12, fracción IV para resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que les sean planteados. Estas facultades son inconstitucionales porque no están contenidas para las Comisiones Mixtas en el artículo 27 Constitucional. mencionado, por lo que proponemos que sea adicionado este precepto para que constitucionalmente queden debidamente legalizadas estas atribuciones

También al respecto debemos recordar que el Cuerpo Consultivo Agrario de conformidad con el texto del artículo 27 en su inciso "B" tendrá también las atribuciones que las leyes orgánicas y reglamentos le confieran, pero volvemos a repetir que sólo la Secretaría de la Reforma Agraria es la encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución y constitucionalmente estas facultades no están otorgadas a este Cuerpo Colegiado.

Sin embargo en las adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria por ley de 30 de diciembre de 1983, publicadas el 17 de enero de 1984 se agrega al artículo 16 una fracción que es la 5a. en el sentido de resolver los casos de inconformidad respecto a priva-

zación en forma integral de los recursos, pastales, acuícolas, y no renovables de los ejidos y comunidades dictando todas las normas necesarias y dando el asesoramiento técnico, administrativo y social necesario.

La Dirección General de Procuración, Quejas e Investigaciones Agrarias, según el artículo 20 tiene como función dictar normas para una mejor procuraduría en asuntos sociales agrarios de los ejidos y comunidades., otorgar toda clase de asesoramiento., atender las demandas planteadas por ejidatarios y comuneros, realizar toda clase de diligencias para resolver los asuntos de los campesinos, incluyendo las diligencias de conciliación.

Además en el artículo 30 de este nuevo reglamento establece un Programa Nacional de Empleo Rural, destinado a generar empleos en el medio rural, a través del establecimiento de planes que canalicen recursos de los sectores públicos y privados, con la participación de ejidos y comunidades y de las diversas Dependencias Oficiales, entre otras por la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la aclaración de que indebidamente se incluyen al Cuerpo Consultivo Agrario, cuando es realidad es una institución autónoma, ya que es un Cuerpo de Consejeros del Presidente de la República, por lo que éste no debe aparecer en este reglamento, ya que se rige por las normas que establece la Ley Federal de la Reforma Agraria.<sup>1</sup>

(1) Reglamento Interno de la Secretaría de la Reforma Agraria de fecha 26 de agosto de 1985, publicado en el Diario Oficial el 27 de agosto del mismo año.

## CONCLUSIONES.

- Primera.- El antecedente de la Secretaría de la Reforma Agraria está en el Decreto del 31 de diciembre de 1933, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934, por el que se le hicieron reformas al artículo 27 de la Constitución Política de México, creando una dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de aplicar las Leyes Agrarias. Como aparece a la fecha en la fracción XI del artículo 27 Constitucional.
- Segunda.- Y por Decreto del 15 de enero de 1934, con base en las reformas al art. 27 Constitucional, se crea el Departamento Agrario, para la aplicación de las Leyes Agrarias por lo que en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1934, se incorporó a estas Dependencias el nuevo Departamento Agrario. Y por decreto de 22 de marzo del mismo año, se expide el primer Código Agrario, que establece al Departamento Agrario, entre otras autoridades, para aplicar ese Ordenamiento Legal.
- Tercera.- El Departamento Agrario se transformó en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización por disposición de la Ley de Secretarías y Departamento de Estado de lo. de enero de 1959, atribuyéndole funciones además de las agrarias, las de colonización, que en forma amplia en el Decreto publicado el 13 de enero de 1959, le confiere, al crearle la Dirección General de Colonización, que actualmente se concreta a la administración de las Colonias, ya que la Ley Federal de Colonización del 30 de diciembre de 1948 fué derogada por Decreto publicado el 22 de enero de 1963, que adicionó el artículo 58 del Código Agrario de 1942, que corresponde al artículo 204 de la Ley Federal de Reforma Agraria, para que los terrenos de la Federación, de los Municipios y de los Estados sólo serán para la creación de ejidos.
- Cuarta.- Al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, se le cambió su denominación por el de Secretaría de la Re

forma Agraria, por Decreto del 30 de diciembre de 1974 (D.O.F. del 3 de enero de 1975), con la finalidad de adecuarse a los objetivos, postulados o preceptuados en la Ley Federal de Reforma Agraria, de fecha 22 de marzo de 1971, cuyo Decreto fué publicado el 16 de abril de ese año y que entró en vigor a los quince días.

Quinta.- La reestructuración de la actual Ley Federal de Reforma Agraria que con lleva la de la Dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de aplicar las leyes agrarias, según conceptos del entonces Presidente de México, Luis Echeverría Álvarez, al enviar su iniciativa de ley el 29 de diciembre de 1970, tuvo por objeto entre otros allanar deficiencias técnicas en los procedimientos para la integración y ejecución de resoluciones restitutorias o dotatorias de ejido.

Sexta.- Los Reglamentos Internos de la Secretaría de la Reforma Agraria que hemos mencionado reestructuran en forma detallada la estructuración de la misma, en especial los dos últimos que tienden a la desconcentración de las funciones de esa Dependencia.

Séptima.- Se entiende por desconcentración la ubicación de Dependencias en los lugares donde se presenten los problemas pero sin que tengan autonomía para resolver los casos que se plantean, por ejemplo los relativos a las disposiciones que contiene el artículo VIII de la Ley Federal de la Reforma Agraria, ya que estas son facultades del Ejecutivo Federal como única suprema autoridad agraria.

Octava.- Proponemos que se adicione el artículo 27 Constitucional para que a las Comisiones Mixtas y al Cuerpo Consultivo Agrario se les legalicen las facultades jurisdiccionales sobre privaciones y adjudicaciones de derechos agrarios individuales y las demás que se les confiere a las Comisiones Mixtas.

Novena.- Proponemos que todos los integrantes de las Comisiones Mixtas sean abogados incluyendo al representante de los campesinos, que tengan autonomía y que cuenten con un



presupuesto propio asignado por el Secretario de la Reforma Agraria.

Decima.- El nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria publicado el 27 de agosto de 1985, tiene en general la misma estructura que el anterior, con la característica de que da mayor énfasis al aspecto del desarrollo de las actividades de los ejidos y comunidades para propiciar más organizadamente a los ejidatarios y comuneros en la explotación y procesamiento de todos los recursos agrícolas, ganaderos y forestales.

## BIBLIOGRAFIA.

- 1.- Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. Méx., 1965.
- 2.- Lemus García Raúl. Derecho Agrario Mexicano. Ed. LIMSA., 1978.
- 3.- Fabila Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria.
- 4.- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Tomo IV.
- 5.- Ley Federal de la Reforma Agraria, comentada por Manuel Hinojosa Ortiz.
- 6.- Ley Federal de la Reforma Agraria, comentada por Martha Chávez Padrón.
- 7.- Ley Federal de la Reforma Agraria. Ed. LIMSA., 1974.
- 8.- Exposición de los Motivos del Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos. Edición Departamento Agrario., 1934.
- 9.- Revista de la Facultad de Derecho., 1975.
- 10.- Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. Ed. Porrúa., 1982.
- 11.- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
- 12.- Luna Arroyo Antonio, G. Alcérreca Luis. Diccionario de Derecho Agrario Mexicano. Ed. Porrúa.
- 13.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, 1979.
- 14.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, 6 de marzo de 1980.
- 15.- Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria del 26 de Agosto de 1985.
- 16.- Ley de Crédito Rural.
- 17.- Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura.
- 18.- Ley de Fomento Agropecuario.
- 19.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
- 20.- Escriche Joaquín. Diccionario de Legislación y Jurisprudencia.
- 21.- Chávez Padrón Martha. Derecho Agrario en México.
- 22.- Mendieta y Nuñez Lucio. Problema Agrario en México.
- 23.- Gómez Lara Cipriano. Teoría General del Proceso.
- 24.- Burgoa Orihuela Ignacio. Garantías y Amparo.
- 25.- Código Agrario de 30 de Diciembre de 1942.