

285

77



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EL REZAGO AGRARIO
Y LA
INEFICACIA ADMINISTRATIVA**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
GONZALO CEDILLO VALDEZ

MEXICO, D. F.

1983



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

EL REZAGO AGRARIO Y LA INEFICACIA ADMINISTRATIVA.

INTRODUCCION.

Pág.

CAPITULO I	EVALUACION DE LA ADMINISTRACION AGRARIA	
	a).- Orígen de la Estructura Administrativa y el problema Agrario antes de la Reforma	1
	b).- La Reforma y el Aspecto Agrario.	19
	c).- Evolución y Desarrollo de la Legislación Agraria.	29
	d).- Los Gobiernos de la Revolución y su política Agraria.	45
CAPITULO II	ESTADISTICA.	
	a).- Concepto de Estadística	70
	b).- Antecedentes	71
	c).- Oficina de Estadística, Funciones Importantes.	76
CAPITULO III	LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LA REFORMA AGRARIA.	
	a).- La Reforma Administrativa	95
	b).- La Reforma Agraria y su Reforma Administrativa.	109
	c).- Naturaleza Jurídica de una Secretaría de Estado.	113

	Pág.
d). - La desconcentración Administrativa de la Secretaría de la Reforma Agraria.	120
c). - El Rezago Agrario y la Dependencia encargada de su desahogo.	126

CAPITULO IV CAUSAS DEL REZAGO

a). - El burocratismo	132
b). - La falta de celeridad en el Procedimiento Agrario.	136
c). - El Problema Agrario Utilizado políticamente.	141

CAPITULO V MECANISMOS QUE SE SUGIEREN PARA ABATIR EL REZAGO AGRARIO.

a). - Aplicación correcta de la Ley Federal de la Reforma Agraria.	145
b). - Tribunales Agrarios.	151
c). - Mejorar la Administración Agraria.	178

CONCLUSIONES 181

BIBLIOGRAFIA 185

INTRODUCCION

Este estudio que elegimos tiene por finalidad, el de dar a conocer una idea a través de la cuál se pueda encontrar una solución a los problemas nacionales.

Al hablar sobre el Reparto Agrario, su incumplimiento y su consecuente rezago (una de las mayores verguenzas de la Revolución Mexicana) es visible que la situación de pobreza de la gente del campo no se ha superado, por más que se tenga la creación de "Organismos" que van en su ayuda, pero que en su mayoría solo sirven para beneficiar a sus familiares y amigos.

Por otro lado las Autoridades Agrarias deben recobrar la credibilidad de los campesinos con su mejor funcionamiento, honestidad y patriotismo, acabando de una vez y para siempre con el viejo "tabú" de la Reforma Agraria " el reparto de tierras "

La labor de ninguna manera es sencilla para su realización se confrontarán situaciones tradicionales que representan obstáculos en el camino de la superación, pero ante la urgencia de consolidar el Desarrollo Económico de País, de ver fructificar la Justicia Social y elevar consistentemente los niveles de vida de nuestra población rural, habrá de tomarse en cuenta que el reparto de tierra no sea para cumplir un fin eminentemente político sino para darle al campesino justicia e independencia económica.

C A P I T U L O

I

- A).- Origen de la Estructura Administrativa y el problema Agrario antes de la Reforma.
- B).- La Reforma y el Aspecto Agrario.
- C).- Evolución y Desarrollo de la Legislación Agraria.
- D).- Los Gobiernos de la Revolución y su Política Agraria.

EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION AGRARIA.

A).- ORIGEN DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y EL PROBLEMA AGRARIO ANTES DE LA REFORMA.

El origen de la estructura agraria en México, será analizada a partir de la PRECOLONIA que fué donde se inició el desarrollo agrario.

En este estudio de entre muchos grupos migratorios que poblaron lo que actualmente comprende la República Mexicana, destacaremos la cultura de los Mexicas o Aztecas, refiriéndonos a su organización y origen.

Los tenochcas al principio de su peregrinación, eran conducidos por sus sacerdotes, quienes compartieron después el mando con jefes guerreros, establecidos en la Isla del Lago y después de fundado Tenochtitlan, cambiaron su gobierno Oligárquico por el Monárquico o Señorío eligiendo su primer Rey o Señor.

Durante este período fueron esclavos de los Tepanecas de Azcapotzalco y tiempo hubo que transcurrir en que tuvieran que contentar los caprichos más despóticos de su tirano.

El cuarto Rey de Tenochtitlán Itzcoatl, por sacudir el yugo, y el legítimo heredero de Acolhuacán y Netzahualcóyolt por reco-

brar el trono de sus padres, se pusieron en armas, formando una confederación (Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan), logrando dejar libre a Tenochtitlan y reconstruir la monarquía o Señorío de Texcoco.

Una vez que fué fundada la Ciudad-Estado de Tenochtitlán-en 1325 por los Tenochcas, y con la Triple Alianza, celebrada por los Aztecas, Acolhuacanos y Tlacopanecas, que dió origen al Imperio o Señorío Azteca, cuya influencia abarco enorme porción, de lo que con posterioridad habría de ser, la Nueva España.

Solo fué necesario un siglo el que permitió a los Mexicas, llegar al esplendor que tanta y tan justa admiración causó a los españoles; la fuerza incontenible del Imperio Azteca, que en menos de una centuria pasó de una tribu hambrienta semicivilizada a un estado perfectamente constituido y vigoroso y con una gran cultura ésto se debió a su estructura económica, es importante mencionar que dentro de las características más importantes estriba, el hecho importantísimo de que ningún "Mexica" careció de tierra, otra característica fundamental era la fiel observancia de sus leyes mediante una limpia activación de todo el engranaje gubernamental y administrativo.

A pesar de lo irregular del extenso territorio mexicano, lograron transformar un imperio industrial, mediante el sistema de

Chinampas y jardines colgantes, que tanto asombro causó a los conquistadores españoles.

Durante la época Prehispánica había una organización Agraria bastante adecuada para las necesidades y costumbres de la población indígena.

"En relación con la Tenencia de la Tierra, diremos que tenían tres clases :

- 1).- Tierras comunales
- 2).- Tierras públicas
- 3).- Tierras de los señores.

Las tierras comunales eran las que se dedicaban para resolver las necesidades de la población y en general había dos clases.

a).- Calpullalli. Tierras de Calpulli o barrio de gente conocida o linaje antiguo, las que pertenecían en usufructo de por vida a las familias que vivían dentro del barrio, cada familia tenía derecho a una parcela, la que no podía enajenar porque la propiedad de ella era del calpulli y el usufructo era de la familia, el que podía transmitir a sus herederos, pero no teniendo ninguno que sucediera, las tierras volvían a la comunidad para volverse a repartir a quienes lo solicitarán. Había la obligación de explotar la parcela personalmente a excepción de tener motivos justificados como el ser menor, huérfano, enfermo o muy viejo.

A parte de perder las tierras por falta de cultivo en el tiempo que tenfan estipulado de acuerdo con sus leyes y sin estar dentro de las acepciones que marcaban, también podfan perderse por trasladarse del barrio al que peteneían a otro.

b).- Altepelialli. Eran las tierras explotadas colectivamente a horas determinadas sin perjuicio de trabajar las del Calpulli, cuyos productos se destinaban a los gastos públicos y al pago de tributos.

Las tierras públicas eran aquellas dedicadas a sostener las Instituciones del gobierno, siendo las siguientes :

- 1.- Tecpantlalli. Las que se dedicaban para los gastos de los Palacios de Tlacatecutli.
- 2.- Tlatocalalli. Las dedicadas al sostenimiento del Tlatocan y altas autoridades.
- 3.- Mitlchimalli. Las que se dedicaban al sostenimiento del ejército y gastos de guerra.
- 4.- Teotlalpan. Aquellas para el sostenimiento del culto público.

Las tierras de los señores de dos clases :

- 1.- Pillalli. Las otorgadas a los pipiltzin y que podfan transmitir las por herencia o sus descendientes.

2. - Tecpillalli. Las otorgadas a los Tecpantlaca que servían en los palacios del Tlacatecutli.

Debemos de hacer notar que el Tlacatecutli era el dueño absoluto de los territorios que tenía bajo su jurisdicción y podemos decir que de él nacían los demás tipos de propiedad - ya que tratamos anteriormente, porque era el dueño y señor de vidas y haciendas "... (1)

(1) Lemus García Raúl, Derecho Agrario Mexicano, Edit. Limsa, - México, D. 1976, pag. 88.

EL DESCUBRIMIENTO Y LA CONQUISTA DE MEXICO.

La conquista española interrumpió el proceso de desarrollo de los indígenas de América que fueron sometidos, después de dramática lucha, a un régimen de tributos y servicios, base de nuestra estructura económica y social establecida.

" Cuando un país determinado tiene problemas por un sistema que implica injusta distribución de la tierra rural y un régimen de explotación de la misma que no compensa dicha injusticia, nos encontramos frente a un pueblo que tiene problema agrario "(2)

Y éste problema tuvo su inicio a la llegada de los españoles.

Los conquistadores españoles al llegar al lugar que denominaron " La Nueva España ", inmediatamente tomaron posesión de las tierras fundamentadas en la Bula Alejandrina, que dictó a favor de España, el Papa Alejandro VI y que a la letra dice ...

" Así que todas sus Islas y Tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas y que se descubrieren desde la primera línea hacia el Oriente y Medio Día que por otro Rey o Príncipe Christiano, no fueren actualmente poseídas hasta el día del nacimiento de -

(2) Chávez P. de Velázquez Martha, El Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, S.A., México, 1970, pag. 17

Nuestro Señor Jesucristo próximo pasado, del cual comienza el año presente de mil cuatrocientos noventa y tres, cuando fueren por vuestros mensajeros y Capitanes halladas algunas de dichas Islas, - por la autoridad del Omnipotente Dios a Nos, en -- San Pedro concedida y del Vicariato de Jesu Christo que exerceemos en las tierras con todos los - señorfos ; Haciendas, Fuertes, Lugares, Villas, - Derechos, Jurisdicciones y todas sus pertenencias - por el tenor de las presentes, las damos, concede mos y asiganamos a vos y a los Reyes de Castilla y de León, vuestros herederos y sucesores: y ha cemos, constitufmos y deputamos a vos, y los hi jos vuestros herederos y sucesores, señores de - ellas con libre lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdiccion "...(3)

Es decir, que al llegar los conquistadores a las tierras descubiertas ya traían el Título de propiedad, fundado en la bula aludida, pero el Papa fundamentaba su poder en la tierra en las falsas - decretales de Isidoro y tenidas como auténticas durante varios siglos, así es que éste no tenía ningún poder ni derecho de donar las tierras.

(3) Mendieta y Núñez Lucio, El Problema Agrario de México, Edit Porrúa, S. A México 1977, pags. 34 y 35.

Si analizamos otras bases para legalizar la posesión de las tierras diremos que en ese tiempo se admitía el derecho de propiedad a través de la conquista, pero España no quería utilizar este término, sino el de ocupación de lo que según la bula alejandrina le pertenecía.

Durante la Colonia la propiedad de las tierras estaba ostentada por :

- 1.- Los españoles
- 2.- La Iglesia
- 3.- Los Indios.

1.- LOS ESPAÑOLES.

a).- La propiedad de los españoles se inicia con la conquista ya que una vez concluida, Cortés y sus Capitanes les repartieron tierras a sus soldados conquistadores y un número suficiente de indígenas con la apariencia de instruirlos en la religión católica, pero en realidad fué para ser explotados en los campos de los mismos conquistadores.

b).- Mercedes Reales. Eran repartos de tierras concedidas o confirmados por disposiciones reales como pago o remuneración de servicios prestados a la Corona.

c).- Fundación de pueblos españoles, fué simultánea la fundación de pueblos y la colonización.

2.- LA IGLESIA

Según la cédula de 27 de octubre de 1535, las tierras no podían venderse a iglesias ni monasterios con la pena de perderlas y repartirlas a otros si infringía esta disposición. Esto era con el fin de proteger a la propiedad de que fuese amortizada, porque según el derecho canónico, los bienes eclesiásticos, no pueden ser enajenados, salvo casos rarísimos.

3.- LOS INDIOS

Había cuatro tipos de propiedades indígenas :

a).- El Fondo Legal. En 1547, se ordenó la reducción de indios a pueblos y por cédula 26 de junio de 1523, Carlos V, ordenó a Virreyes y Gobernadores que señalaran a las villas y a los lugares de nueva población, las tierras, solares para propios.

b).- Los Ejidos, sitios fuera de los pueblos donde los indios puedan tener sus ganados, sin que se revuelvan con otros de españoles.

c).- Las Tierras de Común Repartimiento, éstas tierras fueron repartidas entre las familias que habitaban los barrios de los pueblos de fundación indígena.

d).- Los Propios. Eran terrenos destinados para cubrir los gastos públicos, los ayuntamientos los administraban, los daban a-censo o los arrendaban entre los vecinos del pueblo.

Analizando la situación agraria durante la colonia en el curso de 3 siglos, diremos que desde su inicio, hubo muchos defectos en la administración del régimen agrario; las disposiciones que se dictaron por los reyes y sobre mercedes de tierras, que establecieron en reparto desigual entre españoles e indígenas con la mala distribución de la tierra acaparando la mayor parte de ellas, los Hispanos.

La gran propiedad o latifundio creció desmesuradamente dejándole a los indios, solo lo necesario para subsistir, las que fueron perdiendo poco a poco al grado que las primeras en salir de su propiedad fueron las individuales de indígenas, caciques y nobles ejidos de los pueblos de indios; propios, tierras de repartimiento y parcelas de usufructo o individual y finalmente, aunque en mucho menor escala, los fundos legales de las poblaciones indígenas.

La iglesia también intervino en el acaparamiento de tierras de los Naturales ya que recibían de los indios en donación o por testamento tierras y con esto acrecentando su poder político y económico.

Otro de los males de la mala administración en la colonia fue, la imprecisión en las medidas agrarias entre 1521 y 1589, las que produjeron incertidumbre respecto a los límites de las propiedades privadas, ya que variaban en los repartos de tierra que se habían causado muchos defectos en las titulaciones.

La falta de títulos que ampararan las propiedades de los indígenas, que favoreció el crecimiento de la gran propiedad de los españoles y euromestizos, en perjuicio de las propiedades individuales y comunales de los aborígenes.

Era tanta la mala administración y la injusticia que imperaba en el campo que ABAD y QUEIPO previó la revolución de independencia

dencia, la que no se hizo esperar estallando el 16 de septiembre de 1810.

ABAD Y QUEIPO, Obispo electo de Valladolid a fines de 1799 proponía al gobierno español la expedición de leyes liberales y benéficas en favor de Americanos y de sus habitantes, especialmente de aquellos que tenían propiedad, y en favor de los indios y de las castas. Estas leyes, cuya enunciación basta para explicar el verdadero carácter de la guerra de Independencia, iniciada apenas un década después, eran entre otras las siguientes : la división gratuita de todas las tierras de comunidades de indios, entre los indios de cada pueblo, una equivalencia de propiedad en las tierras incultas de los grandes propietarios, por medio de localizaciones de 20 y 30 años.

Fué pues la guerra de independencia, una revolución agraria y una lucha de clases que constituyó la culminación de explotación - de dominio de una clase por otra.

DON LUCAS ALAMAN, escribió que " La Revolución de Independencia, en cumplimiento a su programa social, decreta medidas agrarias; decreto del 5 de diciembre de 1810 en el que declara que deben entregarse a los naturales las tierras de cultivo sin que para lo sucesivo pudieran arrendarse, establece además, en beneficio de los indios, el goce exclusivo de sus tierras de comunidad y da un contenido agrario a la lucha por la independencia.

El Gobierno, al consumarse la Independencia de México, - viendo el problema agrario, que se encontraba en dos aspectos :

- 1.- Defectuosa distribución de la Tierra
- 2.- Defectuosa distribución de los habitantes sobre el territorio.

Comprendió que el problema se resolvía si atacaba el segundo aspecto, es decir, que fué al que le dió más importancia - habiendo dictado disposiciones legales para resolverlo.

LA PRIMERA DISPOSICION SOBRE COLONIZACION que se dictó fué la de Iturbide del 23 de Marzo de 1821 en la cual concedía a los militares que probasen haber pertenecido al ejército de las tres Garantías, una fanega de tierra y un par de bueyes donde ellos eligieran.

LA SEGUNDA DISPOSICION SOBRE COLONIZACION, fué el Decreto del 4 de Enero de 1823, expedido por la Junta Nacional - Instituyente, la que quería estimular la colonización con extranjeros. En este Decreto se autorizaba al Gobierno tratar con empresarios que trajeran como mínimo 200 familias, compensándolos - con tres haciendas y dos labores, pero dice en su Artículo 3o. que en ningún caso cualquiera que fuese el número de familias que in-

rodujeran al país se les daría más de nueve haciendas y seis labores, al transcurrir 20 años deberían venderse las dos terceras partes tratando de prevenir el latifundismo; a cada colono, se le daba un sitio, de cinco mil varas por lado con la obligación de cultivarlo, si no lo hacía así durante dos años que daba libre el terreno.

El Artículo 2o., de este Decreto, es el más importante porque es un antecedente de la desamortización, ya que consideraba al latifundismo como uno de los principales problemas.

POR DECRETO DEL 14 DE OCTUBRE DE 1823, se crea, el Istmo de Tehuantepec, el que ordena que las Tierras se repartieran en tres partes:

LA PRIMERA A MILITARES, pensionistas, cesantes y personas que hubieran prestado servicios a la patria.

LA SEGUNDA A CAPITALISTAS NACIONALES y EXTRANJEROS establecidos en el país conforme a las leyes de Colonización.

Y LA TERCERA, a las Diputaciones provinciales en provecho de habitantes sin propiedad. -
A cada soldado se le señaló un área cuadrada de labor de 250 varas por lado.

LA LEY DE COLONIZACION DE 18 DE AGOSTO DE 1824, ordena el repartimiento de baldíos entre personas con deseo de colonizar el territorio nacional, prefiriéndose a mexicanos sin otra distinción que la de haber prestado servicios a la Patria.

El Artículo 12 de la mencionada Ley, combate al Litifundismo al prohibir que una sola persona tenga en propiedad más de una legua cuadrada de 5,000 varas de Tierra de regadío, 4 de superficie de temporal y 6 de abrevadero.

El Artículo 13 prohíbe a los pobladores pasar su propiedad a manos muertas ; esta Ley facultó a los Estados para legislar sobre la materia.

LA LEY DE COLONIZACION DEL 6 DE ABRIL DE 1839, ordenó el repartimiento de tierras baldías a familias extranjeras y mexicanas, dándose a éstas últimas, fondos para el viaje hasta los lugares de colonización, manutención por año y útiles de labranza.

POR LA LEY DE COLONIZACION DEL 16 DE FEBRERO DE 1854, expedida por Santa Ana, se nombró un agente en Europa para que favoreciera la inmigración, señalándoles a los colonos, cuadrados de tierra de 250 varas por lado y a las familias que sus miembros no fueran menores de tres, cuadrados de mil varas por lado,

dándose facilidades para el traslado de colonos a los puntos de colonización. Por primera vez se encargó a la Secretaría de Fomento los asuntos de la tierra.

Dice el maestro MENDIETA Y NUÑEZ -" Teóricamente las leyes de colonización eran buenas; los legisladores parece que se hicieron la siguiente reflexión : En algunos lugares del país hay exceso de tierras baldías y falta de pobladores; en otros, al contrario, provocando una corriente de inmigración de los puntos en que hay exceso de pobladores, de aquellos en que faltan, se logrará un perfecto equilibrio y la solución del problema agrario "... (4)

Las leyes de colonización fueron un completo fracaso por varias razones pero especialmente por la indiosincracia del indio que quiere vivir y morir en la tierra de su nacimiento, aunque sea viviendo en la miseria, así es que el problema agrario, en nada se resolvió y así siguió desarrollándose.

Antes de entrar a analizar las leyes de reforma estudiaremos el papel que jugó la iglesia en el desenvolvimiento del problema agrario en México.

Para iniciar este estudio diremos que, "De acuerdo con una relación del Doctor Mora, que nos ha servido para hacer el siguiente resumen, la propiedad eclesiástica en la época puede clasificarse

(4) Mendieta y Núñez, obra citada, pág. 105.

en los siguientes grupos :

1.- Bienes muebles, consistentes en alhajas, pinturas, escultura, objetos religiosos, etc..

2.- Capitales impuestos sobre bienes raices; para capellanías.

Bienes destinados a colegios, seminarios, hospitales y en general a instrucción y beneficencia pública que casi en su totalidad - estaba administrada y dirigida por el clero, ya por su fundación de origen eclesiástico, ya que por la donaciones o legados se hacían - en el concepto de que los establecimientos a que se dejaban estuviesen bajo el patronato del clero secular o regular...(5)

Según el doctor Mora, los bienes de la iglesia hasta 1832, al canzaban un capital de \$ 179,163,754.00, los capitales productivos - sumaban \$ 7,456,593.00 los improductivos eran - - - - -
\$ 30,031,894.00 ... (6).

DON LUCAS ALAMAN, calculó la propiedad eclesiástica en - cerca de \$ 300,000,000.00 y DON MIGUEL LERDO DE TEJADA en - \$ 250,000,000.00 a \$ 300,000,000.00.

Con esto nos daremos cuenta del inmenso capital que poseía

(5) Mendieta y Núñez, obra citada, pags. 107 y 108.
(6) Mendieta y Núñez, obra citada, pag. 108.

la iglesia a la vez del tremendo poder económico y político que —
ejercía, y para seguir con el proceso del problema agrario dire—
mos que la situación del país por éstas razones era precaria y —
se imponía la necesidad de un cambio que ya empezaba a vislum—
brar a raíz de las disposiciones que el Gobierno dictó sobre los —
bienes de la compañía de Jesús que venían siendo administrados —
por una Oficina Pública durante la Colonia y la Independencia, el—
nuevo gobierno continuó administrándolos, así como de los fondos
piadosos de la Baja y Alta California, los destinados a las misio—
nes de Filipinas y los bienes de la Inquisición.

B).- LA REFORMA Y EL ASPECTO AGRARIO.

El cuarto Congreso Constitucional de Zacatecas del 2 de Junio de 1831, expidió un Decreto en el que se ofreció un premio de una medalla de oro y dos mil pesos al autor de la mejor disertación - sobre rentas y bienes eclesiásticos, habiendo ganado el doctor Mora. "Hemos llegado al fin de este escrito, en el cuál se ha intentado dar a conocer la naturaleza de los bienes conocidos con el nombre de eclesiásticos y se ha procurado probar que son por su esencia temporales, lo mismo antes que después de haber pasado al dominio de la Iglesia; que está considerada como cuerpo místico, no tiene derecho ninguno a poseerlos ni pedirlos, ni mucho menos a exigirlos de los gobiernos civiles; que como comunidad política puede adquirir, tener y conservar bienes temporales, pero solo por el derecho que corresponde a las de su clase, es decir, al civil; que a virtud de este derecho, la autoridad pública puede ahora y ha podido siempre, dictar por sí misma y sin concurso de la eclesiástica, las leyes que tuviere por conveniente, sobre adquisición, administración e inversión eclesiásticos que a dicha autoridad corresponde exclusivamente el derecho de fijar los gastos del público y proveerlos medios de cubrirlos.; finalmente, que en su sistema Federativo, el poder civil a que corresponden estas facultades, es el de los estados y no el de la Federación (7)

(7) Mendieta y Núñez, Obra citada, págs. 112 y 113.

Todo esto fué mal visto por el clero, que afilaba sus vías para contrarrestar estas disposiciones, y a raíz de esto, el 6 de Junio de 1833, la Secretaría de Justicia expidió una circular previniendo al sacerdocio que se concretara a predicar la religión católica, sin meterse en asuntos políticos.

DON LORENZO DE ZAVALA, presentó un proyecto a la Cámara de Diputados el 7 de Noviembre de 1822, para arreglar la deuda pública diciendo en su Artículo 52.

Son fondos de establecimiento del Crédito Público"......

Tercero. Todas las fincas y capitales que hayan pertenecido a corporaciones u obras pías existentes fuera del Territorio nacional.

Cuarto. Todas las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a los conventos y comunidades de religiosos de ambos sexos, existentes en toda la república y los capitales impuestos en favor de ellas"...(8)

Todos los proyectos fracasaron al elevarse a la Presidencia Santa Ana, quién los nulificó ; pero siendo Presidente interino DON VALENTIN GOMEZ FARIAS, propuso que se ocuparan bienes de la Iglesia — hasta obtener 15 millones de pesos, y en las cesiones de la Cámara de Diputados del 7 al 10 de enero de 1847 dictado por Santa Ana, lo derogó. Don Ignacio Comonfort, siendo Presidente de la República ordenó por decreto del 31 de marzo de 1856 que fuesen intervenidos los bienes del Clero de Puebla.

LEY DE DESAMORTIZACION DEL 25 DE JUNIO DE 1856.

Con esta Ley se ordenó que las fincas civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicasen a los arrendatarios, en su valor que se —

(8) Mendieta y Núñez, obra citada, pag. 113 y 114.

calculaba por la renta considerada como crédito al 6% anual; ésto mismo debería hacerse con los que tuviesen predios enfiteusis, capitalizando al canon que pagasen el 6% anual, para determinar el valor del predio, esta ley dió un término de 3 meses a partir de su publicación para cumplimiento, con la salvedad de que si no se cumplía por los arrendatarios perdía su derecho y autorizaba el denunciado, otorgando la octava parte del precio al denunciante. Indicaba que las fincas denunciadas se venderían en subasta pública y al mejor postor, gravando con una alcabala en favor del Gobierno del cinco por ciento como derecho por traslación de dominio.

El Artículo 25, de esta Ley, negó capacidad a las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces ó administrarlos, exceptuando los edificios, destinados directamente al servicio de la Institución.

El Artículo 3^o determinó cuales eran las personas morales de que hablaba la ley, y son las siguientes :

- Las Comunidades religiosas
- Cofradías y Archicofradías
- Congregaciones
- Parroquias
- Hermandades
- Ayuntamientos
- Y las fundaciones con carácter
-de perpetuas o indefinidas.

Este artículo afectó gravemente la propiedad de los pueblos de indios, ya que en su artículo 8º había establecido que de las propiedades de los ayuntamientos se exceptuaban los edificios, ejidos y terrenos destinados al servicio público de las poblaciones a que pertenecieran, pero no dijo nada de las tierras de repartimiento 6 comunales.

Las finalidades de la desmortización eran económicas y no el tratar de privar al clero de sus propiedades; así en la circular del 28 de Junio de 1856, que DON MIGUEL LERDO DE TEJADA, — dirigió a gobernadores y autoridades del país, dijo que dos eran los aspectos:

El primero, movilizar la Propiedad raíz

El segundo, era fiscal para normalizar los impuestos.

Los resultados de la ley de Desamortización fueron los siguientes :

Los arrendamientos de las fincas propiedad de la Iglesia, no se aprovecharon de los beneficios que ofrecía por la premura que dictó en el traslado de la propiedad, pagar la acabala del 5%, gastos de adjudicación, pero más que nada por los perjuicios morales y religiosos.

Los denunciantes guardaban mejor posesión que los arrendatarios, ya que recibían la octava parte del precio de la finca, así es que las propiedades pasaron en su mayoría a éstos y en la extensión

que tenían. Uno de los errores de esta Ley, fué no haber limitado la adquisición por denuncia, cosa que favoreció al latifundismo.

En la resolución del 9 de octubre de 1856, dispone que — los terrenos que no pasen del valor de 200 pesos, conforme a la base de la ley del 25 de Junio se adjudiquen a los arrendatarios, ya sea que los tengan como repartimiento, que pertenezcan a los ayuntamientos, o estén sujetos a desamortización sin que se les cobre alcabala, ni derecho alguno sino otorgamiento de escritura de adjudicación, basta el Título que le dé la autoridad política en papel marcado con el sello de la Oficina protocolizando en el archivo de la misma los documentos que expidan. Con esta disposición se provocó la desamortización de los pueblos indios y de los bienes del Ayuntamiento, — ya que muchas personas denunciaron éstas propiedades. El Gobierno para remediar este mal ordenó que la desamortización se hiciese, reduciendo las propiedades comunales a propiedad particular en favor de sus poseedores, así se creó la propiedad privada demasiado pequeña, junto a la gran propiedad.

Con la Ley de desamortización se produjo una gran incertidumbre en los títulos de los nuevos propietarios.

CONSTITUCION DEL 5 DE FEBRERO DE 1857.

El Congreso Constituyente decretó el 28 de Junio de 1856, la ratificación de la Ley del 25 de Junio de 1856 "...En Artículo 27 de la Constitución del 5 de Febrero de 1857, elevó a la categoría de preceptos fundamentales, los postulados esenciales de la Ley mencionada con lo cual quedó definitivamente establecida la incapacidad de todas las corporaciones civiles y religiosas para adquirir bienes raíces o administrar capitales impuestos sobre ellos, salvo las excepciones que en el propio artículo se expresan ..."(9)

Una de las consecuencias que el Artículo 27 de la Constitución produjo fué la desamortización de los ejidos, hechos que exterminó la propiedad comunal de los pueblos.

El Gobierno dispuso en circulares, que se midiese el fondo legal, según las antiguas medidas, señalando mil cinco metros, seis centímetros del sistema legal, para cada lado del cuadrilátero, tomando como centro la Iglesia del pueblo, una vez medidos los terrenos excedentes, separadas las parcelas necesarias para panteones y otros usos públicos, se repartiesen entre los jefes de familia.

(9) Mendieta y Núñez, Obra Cit. pág. 130.

Una de las más desagradables consecuencias de las leyes de la desamortización y del Artículo 27 de la Constitución de 1857, fué el de que por la interpretación que se le dió en virtud de sus disposiciones quedaban extinguidas las comunidades indígenas y privadas de personalidad jurídica, hecho que imposibilitó a estas comunidades - el de defender sus derechos territoriales y su despojó en forma de finitiva acrecentando el problema agrario.

Ley de Nacionalización de los Bienes del Clero - -
del 12 de Junio de 1859.

Dice el Artículo primero que: " entran al dominio de la nación todos los bienes que el Clero secular y regular ha venido administrando con diversos títulos de predios derechos y acciones, en que se consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido ". Se - exceptúan solo los edificios destinados directamente a los fines del culto.

El artículo cuarto, dispuso que ni las ofrendas ni las indemnizaciones, se podrían hacer a ministros del culto en bienes raíces.

El Artículo 22 declaró nula y de ningún valor toda enagenación que se haga de los bienes mencionados en la Ley estableciendo una multa del 5% en contra de quienes la infringieran; ordenó que los - escribanos que autorizaran escrituras de compra-venta en contra de esta disposición serían cesados de su cargo, además de haber una - pena de cuatro años de prisión contra los testigos que intervinieran en el acto.

La Ley de nacionalización declaró la separación de la Iglesia y del estado y suprimió las órdenes monásticas.

Los efectos de esta Ley fueron políticos ya que en nada modificó a la desamortización y sólo se subrogó el estado en los derechos que la Iglesia tenía sobre las fincas desamortizadas.

Las Leyes de Reforma acabaron con la concentración eclesiástica pero dieron paso al latifundismo y a la depreciación de la propiedad por la constante alarma que mantuvo temerosos a todos por las denuncias que se hacían muchas veces infundadas ante la Secretaría de Hacienda.

LA LEY DE LIBERACION DEL 12 DE NOVIEMBRE DE 1892, puso fin al empleo desmedido del denunciado, ya que lesionaba la economía nacional y facultaba a los propietarios de toda clase de fincas para solicitar de la Secretaría de Hacienda una declaración de la renuncia absoluta del fisco sobre los derechos eventuales que por la nacionalización, o por otras causas, pudiera tener sobre las expresadas fincas "...(10)

El problema agrario durante la colonia no se resolvió, porque no se tocaron los latifundios, no pasaron a los arrendatarios las propiedades conforme la ley de desamortización, porque no había medios económicos para trasladar a los campesinos a las tierras que iban a colonizar.

Hemos visto que la Independencia no modificó la forma de propiedad de la Colonia, y que la agricultura seguía con su atávica y rutinaria

(10) Mendieta y Núñez, Lucio obra citada, pág. 127

naria vida feudal, alterada sólo por los constantes movimientos anárquicos de los golpes de Estado, que forzosamente repercutían en el campo.

La cuestión Agraria tendría que ponerse de manifiesto en el congreso del constituyente del "57", pero nada o muy poco quedó plasmado en aquella carta con relación al campo. Es que el liberalismo veía en el rico, corrupto y sedicioso clero mexicano, el Fundamental y Prepotente enemigo contra el que habría de liberar su más definitiva batalla.

Sólo tomando en consideración el grado que había llegado el problema clerical de entonces, se puede entender el movimiento liberal, sus causas y sus consecuencias.

A pesar de que los constituyentes conocían la situación del agro, muy pocos aceptaban la necesidad de dotar la tierra a los campesinos, menos aún la urgencia de erigir una verdadera modificación de la estructura a la categoría de precepto Constitucional. Muchos liberales consideraron que la ley de desamortización constituía la clave para resolver el problema; pero en verdad, esta medida se dictó para destruir el poder económico de la Iglesia mexicana que como buena patrona feudal, instaló en los bienes raíces, sus más cuantiosos fondos. La lucha liberal se encusaba particularmente contra la hegemonía clerical.

Sin embargo, aunque grandemente, la propiedad comunal de los indígenas pudo conservarse durante la etapa colonial y en los años que siguieron a la consumación de nuestra independencia hasta que - la aplicación de las leyes de desamortización y la acción de las compañías deslindadoras consumaron casi totalmente la obra de destrucción de los ejidos y tierras de los pueblos y comunidades campesinas e indígenas.

Es importante hacer notar que de las brillantes exposiciones - que sobre la situación agraria escucharon los constituyentes, quedaron en eso, en palabras.

C).- EVOLUCION Y DESARROLLO DE LA LEGISLACION AGRARIA.

El proceso evolutivo de la legislación agraria, principia con la ley del 6 de enero de 1915, que es elevada al rango constitucional - en la Carta Magna del 5 de febrero de 1917; y con las leyes agrarias que se dictan posteriormente, hasta llegar a la actual Ley Federal de Reforma Agraria.

Ley del 6 de enero de 1915. Fué expedida en Veracruz por - DON VENUSTIANO CARRANZA, teniendo como antecedente inmediato el Decreto del 12 de Diciembre de 1914 aprobado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, por - el que éste se obligó a dictar las leyes agrarias para favorecer a - la pequeña propiedad, disolver latifundios y restituir a los pueblos - las tierras de que fueron injustamente despojados, así como mejorar la situación del peón rural. Esta ley fué redactada por el Licenciado Luis Cabrera, poblano por nacimiento, quien resume la Ley diciendo que es imperativa e ineludible entregar las tierras a los pueblos, afectando la gran propiedad, restituyéndolas por justicia o dotándolas por necesidad.

Esta Ley declara nulas las enajenaciones, composiciones, concesiones, apeos y deslindes que ilegalmente afectaron tierras de los pueblos; restablece la restitucion como procedimiento para hacer - las entregas de tierra, decreta la nulidad de fraccionamiento solicitada por las dos terceras partes de los vecinos beneficiados si con-

tiene algún vicio que afecte su legalidad; crea la Comisión Nacional Agraria, Comisiones Locales Agrarias y los Comités Particulares Ejecutivos, las autoridades agrarias que señalan son: El Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados y Jefes militares autorizados por el Ejecutivo Federal en la primera Instancia del procedimiento.

Conservó el rango Constitucional, hasta el 10 de Enero de 1934, fecha en que reformó el artículo 27. Durante su vigencia tuvo dos reformas, la del 19 de Septiembre de 1916 que modificó los artículos 7, 8 y 9 suprimiendo las posesiones provisionales; y la del 23 de Diciembre de 1931 que modificó el Artículo, la que negó el amparo a los propietarios afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias.

Artículo 27 de la Constitución de 1917. Como ya dijimos este artículo eleva al rango Constitucional de la Ley del 6 de Enero de 1915. Impone una nueva modalidad en materia de propiedad, al declarar que la Nación dará a la propiedad las modalidades que dicte el interés Público; considera el fraccionamiento de latifundios; creación de nuevos Centros de Población agrícola con las tierras y aguas indispensables considera la dotación de tierras y aguas a la ampliación; de ésta cuando sean insuficientes, decreta el respeto a la pequeña propiedad.

LA LEY DE EJIDOS. - Se expidió el 28 de Noviembre de 1920, es la primera Ley reglamentaria el Artículo 27 Constitucional - se integró con el conjunto de circulares administrativas que se dictaron de 1916 a 1920, las autoridades agrarias que concibe son: El Pre-

idente de la República como suprema autoridad, la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales y Gobernadores de los Estados. Ya no señalaba a los Jefes militares autorizados como autoridades agrarias porque las condiciones del País ya no lo requieren así.

Dispone que solo tienen derecho a la resitución y dotación de tierras y aguas los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades y los demás núcleos de población que proviene la ley, es decir se hecha mano de la categoría política para la restitución y dotación. En el procedimiento restitutorio se tiene que probar el derecho en que se apoya, y en materia dotatoria comprobar la necesidad y conveniencia, ésta se comprueba demostrando que se carece de tierras que hagan obtener el duplo de salario en la región que no tienen los medios para el sostenimiento familiar. Los dos procedimientos tenían dos instancias, la primera concluida con el mandamiento del Gobernador, y la segunda se tramitaba en la Comisión Nacional Agraria que culminaba con la resolución Presidencial.

Esta ley determina que la superficie de los Ejidos, será la que produzca a cada jefe de familia, el duplo del jornal medio diario en la región; substituyó los Comités Administrativos para las juntas de aprovechamiento de los Ejidos para la Distribución y aprovechamiento de terrenos ejidales, la Comisión Nacional Agraria intervendrá en los conflictos sobre aprovechamiento; también estableció responsabilidades agrarias a funcionarios y empleados a excepción del Presidente de-

la República, los efectos que causó fué que como los procedimientos eran muy retardados provocó un gran descontento entre el campesinado.

DECRETO DEL 22 DE NOVIEMBRE DE 1921. Este Decreto se publicó en el Diario Oficial del 17 de Abril de 1922 abrogando la Ley de Ejidos.

Declara inoperante las reformas de 19 de Septiembre de 1916, a la Ley de 6 de Enero de 1915, ya que ésta se elevó a rango constitucional ; que los Comités Particulares Ejecutivos dependerán de las Comisiones locales Agrarias y éstas de la Comisión Nacional; las comisiones locales substanciarán los expedientes de su competencia dentro de cuatro meses cerrándolos y proponiendo a los gobernadores su resolución; los Gobernadores dictarán su resolución al mes siguiente en el que las comisiones locales agrarias cierran los expedientes; si los gobernadores mandan dotar o restituir, los Comités particulares ejecutivos darán posesión provisional dentro del mes siguiente al de que trata la base anterior; los términos serán improrrogables; si transcurre el término que se le dá al Gobernador sin que éste dicte su resolución, el Delegado recogerá el expediente instruido por la Comisión local y lo enviará a la Comisión Nacional Agraria para que ésta consulte directamente con el Presidente de la República su resolución final ; la Comisión Nacional Agraria hará las consignaciones de las autoridades que tienen señalado un término para resolver los asuntos agrarios si se pasan de dichos términos -

Este Decreto además creó la Procuraduría de Pueblos dependientes de la Comisión Nacional Agraria, sus funciones eran de asesoría - promoción y patrocinio a nombre de los campesinos. Esta Ley logró apresurar la resolución de los expedientes agrarios.

EL REGLAMENTO AGRARIO. - Fué expedido el 17- de Abril de 1922, en base al Art. 3o. del Decreto del 22 de Noviembre de 1921. Según el reglamento las Autoridades son las mismas que las establecidas en la Ley del 6 de Enero de 1915. Sigue el sistema de la categoría política para solicitar y recibir tierras; niega derechos agrarios a los barrios que dependan políticamente de algún pueblo, ciudad ó Villa.

Los expedientes de dotación y restitución serán resueltos en primera instancia por las comisiones locales y provisionalmente por los Gobernadores en un término improrrogable de cinco meses los Comités Particulares Ejecutivos darán posesión en el término de un mes después de la resolución y el Presidente de la República decide en definitiva; las autoridades agrarias recibirán todos los escritos, pruebas y alegatos de los propietarios afectados quienes tienen 30 días para presentar estos últimos. La extensión del Ejido será de 3 a 5 hectáreas en terrenos de riego o Humedad, de 4 ó 6 en terrenos de temporal con regular y abundante precipitación pluvial y de 6 a 8 en tierras de Agostadero de buena calidad.

POR DECRETO DEL 12 DE JULIO DE 1923, Se reformó el Reglamento Agrario en el sentido de que se autorizara a los Ejidos para nombrar Comités Administrativos con sujeción a la circular 51 de la Comisión Nacional Agraria.

Se declara inafectable en vía resitutória una extensión hasta de 50 hectáreas poseídas a nombre propio y a título de dominio por más de 10 años; exceptúa de la dotación de Ejidos a las pequeñas propiedades que no excedan de 150 hectáreas de riego humedad, 250 hectáreas de temporal y las propiedades que representan una unidad agrícola en explotación; se autoriza la reducción de las extensiones señaladas, a la mitad a falta de fincas afectables; se instituyen los censos como elementos básicos; señala que las dos terceras partes de los ejidatarios pueden solicitar y obtener la nulidad del fraccionamiento ejidal cuando esté viciado; serán responsables las autoridades Agrarias por no observar los términos perentorios señalados por la Ley; haciéndose efectivo de acuerdo con el Artículo Séptimo del Decreto del 22 de Noviembre de 1921.

LEY DEL 19 DE DICIEMBRE DE 1925.- Esta Ley se divide en tres capítulos, siendo el primero de las tierras ejidales y de su administración, el segundo de la repartición de tierra a los vecinos de los pueblos y el tercero de disposiciones generales.

Instituye los Comisariados Ejidales como órganos representativos de los ejidos, asignándoles sus facultades y obligaciones, modo de integrarse, tiempo duración de sus cargos de remoción de sus miembros, requisitos para ser electos, éstos tendrán que cuestionar el cargo.

A los cuatro meses del otorgamiento de la posesión provisional o definitiva los comisariados ejidales presentarán a la Junta General un proyecto de división, adjudicación y administración de tierras e ideales conforme y administración a las bases que ella establece.

Los núcleos de población adquieren la propiedad de las tierras, bosques y aguas, para las tierras de cultivo mientras no se parcelen, siendo objeto de adjudicación individual, los ejidatarios no concretizan su derecho ; son inalienables los derechos adquiridos por el poblado sobre los bienes ejidales. El adjudicatario de una parcela tendrá el pleno dominio sobre ella según la Ley del 6 de Enero de 1915, con las limitaciones que señala la ley que se comenta; se privarán de los derechos agrarios sobre la parcela ejidal al que no la cula durante un año sin motivo justificado; y se expropiarán por causa de utilidad pública y mediante compensación de tierras en cantidad igual a las expropiadas en lugar inmediato al Ejido.

Las cuestiones sobre el dominio, posesión a disfrute de las parcelas ejidales serán resueltas por el comisariado ejidal, siendo revisables por la inconformidad de una de las partes por los inspectores de vigilancia, y la Junta General de vecinos resolverá en definitiva.

Crea el registro agrario y continúa diciendo que hecho el fraccionamiento ejidal los parcelarios se pueden organizar libremente para el cultivo y explotación de las tierras.

LEY DEL 25 DE AGOSTO DE 1927.- Modifica la Ley anterior respetando sus principales instituciones. Determina la forma de integrarse del comisariado ejidal, que entrará en funciones al hacerse el reparto, cesando así los Comités Administrativos; establece los requisitos para ser miembro del comisariado, le da facultades de representación y administración así como las obligaciones y derechos. Se crea un nuevo órgano que es el Consejo de Vigilancia para vigilar los actos del Comisariado Ejidal.

Reitera que la propiedad comunal de los pueblos es inalienable e inembargable y no puede transmitirse ni cederse por ningún título; las aguas de Riego son de la comunidad con la calidad de inalienables, inembargables e imprescriptibles. El ejidatario debía entregar el 15% de la cosecha obtenida de la parcela, destinándose el 5% al pago de las contribuciones fiscales y el 10% restante para crear un fondo que fomenta el cooperativismo, el -

Decreto del 19 de Enero de 1928, vino a aclarar sobre este punto.

El Ejecutivo Federal expide un reglamento en materia de dotación y restitución de aguas. Apoyado en disposiciones constitucionales, en el Decreto del 10 de Diciembre de 1921 y en el reglamento agrario de 1922.

LEY DE DOTACION Y RESTITUCION DE TIERRAS Y AGUAS DEL 23 DE ABRIL DE 1927. - Es conocida con el nombre de " Ley Bassols " trata de corregir los errores y las fallas del reglamento agrario estructurando los procedimientos agrarios dentro de las disposiciones de los artículos 14 y 16 constitucionales - seguido ante tribunales competentes en que se observan las formalidades esenciales, es decir, que el procedimiento agrario era un juicio seguido ante tribunales administrativos, además la dotación regula la ampliación de ejidos procedente 10 años después de haber obtenido la dotación o la restitución.

Esta Ley suprime la "Categoría Política" para pedir la dotación o la restitución de tierras y aguas y determina que todo poblado con más de 25 individuos capacitados y que carezcan de tierra y agua, tienen derecho a la dotación. Estableció que sólo, los mexicanos por nacimiento, varones mayores de 18 años y las mujeres solteras o viudas del núcleo solicitante y que no tengan bienes cuyo valor llegue a un mil pesos pueden ser incluidos en el censo agrario ; la parcela de riego será de 2 a 3 hectáreas en te-

rreno a su equivalente en otra calidad de tierra llegando a tener - una extensión máxima hasta de 9 hectáreas en terreno temporal ; - se consideró como pequeña propiedad aquella superficie cincuenta - veces mayor que la parcela.

LEY DE DOTACION Y RESTITUCION. - De tierra y Aguas del 11 de Agosto de 1927. - Esta Ley conserva la estructura General de la anterior y solo introduce varias reformas - como en materia de capacidad colectiva exigiendo una residencia - mínima de 6 meses a los núcleos agrarios para determinar su de - recho a solicitar dotación de tierras y aguas ; redujo a 20 indivi- - duos el número de los capacitados para obtener dotación ; y la - unidad de dotación individual la fija entre 3 y 5 hectáreas de te- - rreno de riego o sus equivalentes en otro tipo de terrenos.

Esta Ley se reformo el 17 de enero de 1929- negando capacidad agraria a los peones acasillados, a empleados públicos federales o de los estados o empleados particulares con sueldo mayor de 75 pesos mensuales, a quienes tengan un capi- - tal dedicado a la agricultura, al comercio o a la industria mayor de 2,500 pesos.

LEY DE DOTACION Y RESTITUCION. -

Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas del 21 de Mar- - zo de 1929. Incorpora a su texto las reformas y adiciones de la - Ley del 11 de agosto de 1927, contenidos en el decreto del 17 de - Enero de 1929 introduciendo algunas modificaciones en materia de

procedimientos, especialmente en los términos.

Es reformado por el DECRETO DEL 26 de Diciembre de 1930 y del 29 de Diciembre de 1932, abrogado por el CODIGO AGRARIO DEL 22 DE MARZO DE 1934. El Presidente de la República Abelardo L. Rodríguez, expide el primer código agrario, en uso de las facultades que le otorgó el H. Congreso de la Unión por el decreto del 28 de Diciembre de 1933.

Por DECRETO DEL 15 DE MARZO DE 1934, en base a las reformas del artículo 27 constitucional se crea el Departamento Agrario con dependencia directa del Ejecutivo Federal-encargado de aplicar leyes agrarias.

En la nueva Ley de Secretarías y Departamento de Estado publicada en el Diario Oficial del 6 de Abril de 1934; se incorporó al Departamento Agrario señalándole sus atribuciones.

Este Código está formado por 10 títulos, 178 - artículos más 7 transitorios.

El Primero ; Se refiere a las autoridades agrarias y sus atribuciones.

El Segundo ; Sobre la restitución y dotación como derechos.

El Tercero ;Contiene disposiciones generales en materia de dotación.

El Cuarto : Habla del procedimiento dotatorio de tierras.

El Quinto : Alude a la dotación de aguas.

El Sexto : Habla de la creación de nuevos Centro de Población Agrícola.

El Séptimo: Regula el Registro Agrario Nacional.

El Octavo : Sobre régimen de la propiedad agraria.

El Décimo : De disposiciones generales.

Las innovaciones que introduce son :

- 1.- Crea el Departamento Agrario en lugar de la Comisión Nacional Agraria.
- 2.- Crea las Comisiones Agrarias mixtas en lugar de las Comisiones Locales Agrarias.
- 3.- Agrega a la capacidad de los núcleos de población para ser dotados que existen antes de la solicitud.
- 4.- Considera como una sola propiedad los distintos predios que aunque estén en lugares diferentes pertenezcan a un mismo dueño.
- 5.- Reconoce la capacidad agraria a los peones acasillados.
- 6.- La extensión de la parcela será de 4 hectáreas de riego y de 8 de temporal.
- 7.- Considera inafectables por vía dotatoria hasta 150 hectáreas de riego y 300 de temporal, estas podrán reducirse

a 100 y 200 sin el radio de 7 kilómetros a que se refiere el Artículo 34 de la Ley, de Secretarías y Departamentos de Estado no hay tierras afectables.

- 8.- Suprime el término de 10 años para la ampliación de Ejidos.
- 9.- Introduce en el procedimiento la creación de nuevos centros de población agrícola.
- 10.- Declara que los derechos agrarios son inalienables, imprescriptibles e inembargables.
- 11.- Establece los Distritos Ejidales.
- 12.- Tiende a simplificar a expeditar los trámites agrarios.
- 13.- Incluye un capítulo de responsabilidades y adiciones.

Este Código logra incorporar a su articulado disposiciones de las distintas leyes que se dieron anterior a él y que estaban dispersas.

CODIGO 23 DE SEPTIEMBRE DE 1940.- Abroga el Código Agrario de 1934 que había sufrido varias reformas como la del decreto del 10. de Marzo de 1937 que creó las concesiones de inafectabilidad ganadera agregando al código el artículo 52 y otras reformas como la del decreto del 9 de Agosto de 1937, y la del decreto del 30 de Agosto de 1937.

Este Código distingue entre autoridades y órganos, que las dotaciones no sólo pueden hacerse en terrenos de riego y de humedad sino en los de otras clases; faculta al Gobierno Federal para que disponga de los excedentes de aguas restituidas que no utilicen los núcleos beneficiados; considera simulados los fraccionamientos realizados para eludir la aplicación de la Ley Agraria; autoriza la Constitución de Ejidos Ganaderos y Forestales; agrega a la capacidad individual del ejidatario la de que no tenga un capital agrícola superior a cinco mil pesos; substituye el término "parcela" por el de "Unidad normal de dotación".

Considera conveniente explotar colectivamente el Ejido en base a la Ciencia económica establece que los fondos comunales de los pueblos serán administrados por ellos y depositados en Institución Crediticia Ejidal; en el procedimiento los trámites se reducen al mínimo — se incluye titular de los bienes Comunales cuando no — no haya conflictos de límites; reglamenta un procedimiento Constitucional en materia de conflicto de límites, con una primera instancia que falla el Ejecutivo Federal y una segunda la Suprema Corte de Justicia — de la Nación; facultó a los núcleos de población en población en posesión de bienes comunales por continuar con este régimen y optar por el sistema Ejidal.

Este Código estuvo vigente un breve período, pero fue muy importante desde el punto de vista del perfeccionamiento y la técnica jurídica que introdujo.

CODIGO AGRARIO DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1942.- Este código derogó al de 1940; está dividido en 5 libros, 12 títulos, 42 capítulos, 362 Artículos, 2 Secciones, un cuerpo de Disposiciones generales y 5 Artículos transitorios.

El Libro trata de la organización y competencia de las autoridades y órganos agrarios y Ejidales; del Régimen de propiedad y explotación de bienes ejidales y comunales; de los procedimientos agrarios y el de las sanciones agrarias.

Este Código, estuvo vigente más de 29 años, a pesar de su contenido, era mejor que el anterior, contenía un número de lagunas y preceptos anticonstitucionales, entre los que destacan las concesiones de inafectabilidad ganadera, factor determinante que proteje hasta la fecha a los terratenientes, obstáculo para que el campesino pudiera recobrar sus tierras.

No obstante sus deficiencias, el Código Agrario del 42 significó una etapa en el desarrollo jurídico de la Reforma Agraria, sin embargo de que represente innegable progreso formal y técnico, adoleció de muy graves errores en -

puntos fundamentales de la Reforma Agraria, pues a veces, se apartaba de sus fuentes o las contradecía de manera arbitraria, estas deficiencias se vieron notablemente agravadas en el período 1946 - 1952, - pues durante varios años hubo disparidad entre el Código Agrario y el texto del Artículo 27 Constitucional.

El punto más serio en el Balance del aspecto Legislativo de la Reforma Agraria, es su estancamiento - durante veintinueve años que duró el Código Agrario-1942.

D).- LOS GOBIERNOS DE LA REVOLUCION Y SU POLITICA AGRARIA.

LA CUESTION AGRARIA.- Antes de analizar los Gobiernos de la Revolución Agraria, es necesario insistir en que, tanto el movimiento iniciado en 1910, como el surgido a consecuencia del asesinato de Madero, revistieron un carácter agrario; una lucha popular eminentemente campesina, motivada por el malestar de todo el país contra el régimen porfirista, los peones acasillados y los campesinos sin tierras se levantaron en armas para modificar las estructuras siguientes:

El régimen semifeudal y semicolonial de Díaz, imposibilitaba el desarrollo de la naciente burguesía mexicana, la entrega de los científicos a las inversiones extranjeras, impedía la consolidación de una clase en el Poder.

La Revolución Mexicana tuvo una onda y conmovedora raigambre campesina. El aspecto político de 1910, fué un pretexto. Para la mayoría de la población para los campesinos ignorantes y famélicos nada podía significar el lema "Sufragio Efectivo. No Reección", las masas analfabetas ni siquiera conocía el significado del vocablo "sufragio", el único lexico a ellos inteligible se reducía a: explotación, hambre, miseria, todas estas lacras exigían una universal panacea tierra, tierra que los emancipara, tierra que los alimentase, tierra que los convirtiera en

en hombres y los emancipara de la esclavitud.

La perentoria necesidad del disfrute de la tierra, tendía a plasmarse no sólo en la Revolución triunfante, sino también en muchos de los planes o programas políticos que en las más diversas circunstancias se habían proclamado desde principios de este siglo.

a). - EL AGRARISMO ZAPATISTA. - Mencionaremos el primer reparto formal de tierras hecho por el México - Revolucionario, La Comisión Agraria, en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas cuyo jefe de armas (en esas entidades Federativas), era el GENERAL LUCIO BLANCO, procedió en el año de 1913 a repartir, parte de la Hacienda de los Borregos de San Vicente del Chiquihuite y la Canasta, entre aquellos individuos que no tengan terrenos ó que hayan sido despojados de -- ellos..." (11)

A pesar de lo arriba señalado correspondió al Zapatis mo erigirse en el más decidido portavoz de la emancipación y en el más importante abanderado ideológico de la Revolución campesina.

Cierto que Zapata no esperó largo tiempo, pero verdad es también que la espera de los campesinos perduraba

(11) Fuentes para la Historia de la Rev. Mex. Planes Políticos. Fondo de Cultura Económica - México, 1954. pág. 152.

por siglos. El mismo mes en que tomó posesión de la -
 Presidencia DON FRANCISCO I. MADERO, el Caudillo -
 del Sur, se levantó en armas contra el Gobierno promul-
 gado en ayoxustla, Puebla, el renombrado Plan de Ayala.
 Su introducción encierra un profundo análisis económico -
 político del Régimen Maderista el cual trató de variar la
 estructura.

"... A. Madero y a todo el mundo, da a conocer ; que -
 los zapatistas no depondrán las armas hasta lograr la de-
 volución de las tierras que les quitaron los "científicos" -
 y casiques políticos ; arguye que Madero no llevó a feliz -
 término la revolución no obstante haber alcanzado el poder
 con apoyo de "DIOS Y DEL PUEBLO", por haber rodeado -
 de científicos y ciudadanos corrompidos; que MADERO hizo
 "una sangrienta burla al pueblo", en lo tocante al sufragio
 Efectivo, pues impuso como candidato en la Vicepresiden-
 cia a JOSE MARIA PINO SUAREZ ; atribuyénle también la
 imposición de varios Gobernadores en los Estados; desco-
 noce a MADERO como Jefe de la Revolución y propone en
 su lugar al Ilustre "General PASCUAL OROZCO", en su -
 defecto, al propio EMILIANO ZAPATA...."(12)

... 'Da pena admitir que el documento Zapatista, baluarte

(12) Fuentes para la historia de la Revolución Mexicana. -Planes -
 Políticos. -Fondo de la Cultura Económico 1954. -Pag. 101.

de la Reforma Agraria, flaqueaba en substanciales puntos; al disponer el Artículo 7o. "se expropiarán, previa indemnización" las grandes tierras, imposibilitaba el reparto agrario pues si algunas huestes revolucionarias carecían de recursos monetarios, éstas eran las Zapatistas, ignoraba en alto grado las negativas repercusiones ocasionadas a los desposeídos por la Ley de Lerdo; por ende en lo principal, ostenta un vicio de origen " entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a estas propiedades. Requisito Injustificable...."(13)

b).- EL AGRARISMO HUERTISTA.- Surgió un golpe de estado, carente por tanto de apoyo popular, el chascal Huerta, hubo de reconocer la necesidad imperiosa de dar tierra al campesino. Desde luego, el juicio de la acción que lo llevó al poder no podría contener una eficaz respuesta al Problema Agrario.

Según la Administración espuria, era necesario reorganizar la Oficina encargada de la materia rural, y a tal efecto se creó la Secretaría de Agricultura y Colonización; la de Fomento se denominó de Industria y Comercio. Por último, el Ejecutivo a través de su dependencia de -

(13) Monclisidor, José La Revolución Mexicana El gusano de la Luz. - México 1958. - pág. 129.

Agricultura, modificó el impuesto predial para hacerlo menos gravoso a los pequeños agricultores.

Una medida de Huerta trato de aplicar con sesgo positivo, aparece en el Diario Oficial del 18 de Junio de 1913.

A efecto de que cuanto antes se reduzcan a propiedad particular las extensiones de terrenos nacionales que sean susceptibles de cultivo o aprovechamiento agrícola mediante su fraccionamiento y adjudicación a pequeños agricultores para aliviar sus necesidades y contribuir así a satisfacer en parte las aspiraciones populares en materia de tierra; dirijase oficio a los señores Gobernadores de los Estados y Jefes Políticos de los territorios de la Federación, con indicación de las tierras públicas que hayan en sus respectivas jurisdicciones, — según las constancias que obren en esa Secretaría (de Fomento), a fin de que propongan Ingenieros idóneos con autorización de la misma Secretaría a fin de dar rápido cumplimiento a lo dispuesto por la Ley del 18 de Diciembre de 1909 y su reglamento de junio 22 de 1910, rectifiquen los deslindes que les corresponden y procedan a fraccionar las tierras que convengan destinar a la Agricultura, formando predios no menores de 10 hectáreas que se enajenarán en los términos del Decreto del

24 de Febrero de 1912; EN EL CONCEPTO DE QUE,
EL GASTO DE LAS CANTIDADES NECESARIAS PARA
EL FIN INDICADO, SERA POR CUENTA DEL GOBIER
NO FEDERAL...."(14).

(14) López Gallo Manuel. Economía Política en la Historia Pags. 368 y 369.

c).- EL AGRARISMO CARRANCISTA.- Carranza no fué agrarista, y no lo fué por que desconocía las implicaciones de carácter económico que involucraba la Reforma Agraria, hábil político intuyó que para pacificar el país debía ante todo privar al Zapatismo de su bandera.

Varios ideólogos revolucionarios influyeron en el ánimo de Carranza para que éste considerara la cuestión del campo, los más prominentes intelectuales del carrancismo participaron de esta corriente; LUIS CABRERA fué uno, comienza a plantear la necesidad de transformaciones económicas, hablando en uno de sus discursos de la restitución de los Ejidos, colocan a los elementos sociales en conflicto en condiciones de equilibrio más o menos estables. DON LUIS CABRERA, buscaba ante todo, pacificar a la Nación, según él, la única manera de lograrlo consistía en restituir los predios ejidales. Convetfase así su reforma Agraria en un medio y no en un fin escogiendo con precisión el término adecuado ; - RESTITUCION.

Largos años hubiesen de transcurrir aún para que la interrogante agraria fuese atacada en su aspecto esencial. Forzada o espontáneamente los Revolucionarios en el poder meditaban la factibilidad de coexisten-

tencia entre el latifundio y la pequeña propiedad (casi inexistente en el México de hace unos lustros).

Esto esclarece porque DON VENUSTIANO CARRANZA, Desde la promulgación de la Ley del 6 de Enero de 1915 a Mayo de 1920, repartió solo la exigua suma de 224,393 hectáreas favoreciendo alrededor de 50,000 campesinos.

Tan exiguo reparto carrancista probaría suficientemente la afirmacion con que iniciamos este apartado. Por desgracia acuden en nuestro auxilio una serie de datos que vigorizan este aserto.

El 15 de Diciembre de 1914 el Ingeniero Pastor Rovaix y el Lic. Jose L. Novelo, presentaron un proyecto de Ley Agraria en el Puerto de Veracruz al Primer-Jefe...."(15)

Muchos de los puntos sustentados en este documento estarian presentes en la subsecuente Legislación y tal vez porque a escasas semanas de haberse publicado se promulgó la Ley del 6 de Enero; instrumento legal usado por Carranza contra el zapatismo en el terreno ideológico.

(15) Ver Proyecto de ley en cinco siglos de Legislación Agraria en México de Manuel Fabila, Bco. Nal. de Cred. Agric. Mex. 1941-pag. 259.

LA LEY DE ENERO DE 1915.- Dado que ésta disposición constituye el punto de arranque de las Leyes Agrarias emanadas de la Revolución, es pertinente presentar varias opiniones, cuyos autores ostentan heterogéneos puntos de vista.

PARA SILVA HERSOG :

" La celeberrima Ley, consta de nueve considerandos y doce Artículos de enorme trascendencia y el interés estriban - no solo en la justificación del movimiento revolucionario, sino en el criterio - que sustenta respecto a que todos los - pueblos sin tierras, hayan tenido o no - Ejidos, tienen derecho a tenerlas para - satisfacer sus necesidades....."(16)

COMENTARIO:

En otras palabras, la tésis de que los individuos, por el hecho de existir tienen el derecho a que la sociedad les proporcione los medios de subsistencia, por su puesto que ellos realicen funciones productivas.

(16) Silva Hersog, Jesus. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Fondo de Cultura Económico Mex. 1959.- pag. 233.

GONZALEZ ROA DICE :

"... Ley imperfecta, inadecuada, para algunas regiones del país, pero el primer paso sería en el sentido de la resolución del problema rural; primer acto de reparación de todas las injusticias pasadas y base de todas las disposiciones dictadas y por dictarse para dar satisfacción a las imperiosas necesidades de la población agrícola - de la República..."(17)

COMENTARIO:

Punto de vista muy radical aunque el contenido es muy digno de tomarse en cuenta.

LAVROV ASEGURA :

"... La Ley Agraria del 6 de Enero de 1915 fué una maniobra política del bloque burgués terrateniente encabezado por Carranza, destinado a engañar a los campesinos. Sembró la ilusión de que, en adelante, cada peon y cada pueblo recibirían tierras. Persiguió el

(17) González Roa, Fernando, Op. Cit. pág. 90.

Objetivo de debilitar la lucha armada y esta circunstancia privaria, de inmediato a Villa y Zapata de aquella Fuerza que amenazaba el bloque burgués-terrateniente propuesto a consolidar su dominio en todo el país "...(18)

COMENTARIO :

Comparto esta opinión, ya que Venustiano Carranza expidió esta Ley del 6 de Enero - de 1915, para arrancarles la bandera agrarista a EMILIANO ZAPATA y a FRANCISCO VILLA.

- a). - EL AGRARISMO OBREGONISTA. - Obregón y Carranza concibieron originalmente un similar planteamiento del problema Agrario, - la discordancia entre uno y otro la encontramos en que DON VENUSTIANO CARRANZA, al fragor de la lucha que tuvo que prometer, pero al consolidarse en el poder, se volvió-desmemorizado, en cambio, las promesas - de Obregón con el tiempo se vuelcan cada vez más, en realizaciones.

Carranza como primer Jefe del movimiento-

constitucionalista, tenía que paladear las glorias del triunfador, México acostumbra pagar a sus caudillos triunfadores con la banda presidencial.

Obregón con mayor antecedente glorioso hubo sin embargo de enfrentarse a una nueva situación - como la que advino al asesinato de Carranza, - tampoco estaba muy convencido de las ventajas que traía consigo la Reforma Agraria en un país como el nuestro.

Mil dificultades en aquellos años le hicieron, comprender la trascendencia de la Reforma Agraria, los prohombres de entonces estuvieron incapacitados para aquilatar la medida y más por urgencia política que por convicción, inicia el lento - proceso del reparto agrario.

- d). - EL AGRARISMO CALLISTA. - Esta etapa incluye el período transcurrido del primero de Diciembre de 1934. La influencia del Gral. Calles, en este lapso es definitiva y se acentúa cuando deja la presidencia, más exactamente, a raíz de la muerte del Gral. Obregón acaecida el 17 de Julio de 1928.

El agrarismo de Calles cobró impulso gracias a las medidas de su predecesor. Como Presidente reparte 3.088.072 hectáreas favoreciendo a más de 300,000 campesinos. Uno de los principales puntos de su campaña electoral, se refería al fomento de la Reforma Agraria.

Elías Calles supo en que consistía la Reforma Agraria integral y para llevarla a efecto; incrementó el reparto agrario, creó la Comisión Nacional de Irrigación y de Caminos; estableció las Escuelas Centrales y de Cooperación de Crédito Agrícola operando éstas junto con los Bancos Agrícolas Ejidales.

En tiempos de PORTES GIL, el reparto seguía en ascenso; en el año dos meses que comprendió su administración, se repartieron 1,173.119 hectáreas; este hecho aunado a su gestión administrativa al frente de Tamaulipas, le valió el mote de "PRESIDENTE AGRARISTA"

El proceso agrario ascendente, iba a detenerse al regreso de Europa del Gral. Calles, y al arribo de Don Pascual a Palacio. Por aquellos días-

se especuló sobre la nueva postura de Don Plutarco, respecto al renglón agrario. Se especulaba que el viaje era, el causante del cambio operado en el Jefe máximo. Aunque con más verosimilitud ha de inferirse que desde la designación arbitraria de Ortíz Rubio para suceder a Portes Gil.

Don Pascual, en oposición a algunos de sus antecesores, prometió administrar la cosa pública en favor de todas las clases sociales.

ORTIZ RUBIO, desconoció en absoluto, la lucha de Clases. "El reparto Ortíz Callista, del 5 de Febrero de 1930 al 2 de Septiembre de 1932, fué de 1,468,745 hectáreas. Era necesario explicar la nueva tónica agraria y, como presidente le faltaba carácter; acudió en su ayuda el hombre de Guaymas....."(19)

"...El retroceso registrado en la Reforma Agraria influyó sobre el malestar que se cernía hacia 1932. A todo trance se hacía indispensable sustituir el tinglado. ABELARDO L. RODRIGUEZ, el

(19) López Gallo, Manuel. Economía Política en la Historia de México. Ediciones "El Caballito" S.A. Mex. 1970. pag. 392.

el nuevo instrumento, más inteligente y apuesto, más rico y capaz, pudo sortear el temporal para llegar - sin pena ni gloria al lo. de Diciembre de 1934, después de repartir solamente 798,982 hectáreas ... "(20)

EL AGRARIO CARDENISTA. - Si bien es cierto que la promulgación de la Ley del 6 de Enero de 1915, a la protesta que como Presidente de la República rindiera, el Gral Cárdenas habían transcurrido 20 años, también es verdad que más se había realizado - en el tapete de las discusiones y en el aspecto legal - que en las aplicaciones físicas del reparto Agrario.

Según datos del censo de 1930, la tenencia de la tierra, reflejaba en nuestro país una pavorosa concentración territorial, la pequeña propiedad sobre predios rústicos no mayores de 50 hectáreas estaban en manos del 98.5% de los propietarios censados, pero la superficie poseída por estos constituía el 30%.

En otras palabras 1.5% de propietarios poseían el 96% de la propiedad rural según las propias estadísticas.

Cárdenas ha sido el máximo realizador de la Reforma Agraria en México. Constituía ésta su pro-

(20) López Gallo, Manuel. Economía Política en la Hist. Mex. Edít. "El Caballito" - Mex. 1970, pág. 393.

grama y su guía, y la llevó adelante contra viento y marea. Consiente fué de que estaba realizando el más completo reparto agrario que régimen alguno hasta entonces hubiese cristalizado. Cárdenas es creador, en alto grado del desenvolvimiento económico que a pesar de todas las trabas, disfrutamos en la actualidad. A él se debe de igual forma y en gran parte la estabilidad política que la nación ha gozado en los últimos años. El repetir el nombre de Cárdenas, viviendo hoy bajo un régimen presidencialista a velas desplegadas, rendimos justicia al hombre; aún cuando también, en suma, correcto sería señalar que, en tiempos de Cárdenas, la Revolución Mexicana y los anhelos revolucionarios llegaron a su más alta cima. La política de esos 6 años coloca al General de Jiquilpan, Mich. en primer sitio entre los presidentes posrevolucionarios.

Es de reconocerse que la gestión agrarista de Lázaro Cárdenas fundamentalmente obedeció, tanto a los principios sustentados por el P.N.R., como a los sostenidos en el Primer Plan Sexenal. El mérito de Cárdenas se basa en el fiel cumplimiento del programa que lo llevo al poder.

Como órgano central de las ligas de comunidades y por acuerdo presidencial del 9 de julio de 1935, se constituyó la Confederación Campesina.

La extraordinaria distribución de Cárdenas ascendió a 17 889 792 hectáreas para 81 157 campesinos ante este verdadero reparto, la reacción nacional y extranjera se indignó. El reparto, agrario sólo se efectúa repartiéndolas. En sus largas giras electorales y como presidente de la República, Cárdenas convivió con los campesinos, la petición unánime del campesino era ¡ tierra !. Impulsó a la Reforma Agraria como ningún otro presidente pos-revolucionario; pero aún faltaba mucho por hacer.

"Según las cifras arrojadas en el censo de 1940 manifestó que la reforma debería continuar realizándose cuando menos al ritmo que Cárdenas mantuvo en sus últimos tres años de Gobierno..."(21)

MANUEL AVILA CAMACHO (1940 - 1946)

Jefe del Departamento ; Fernando Fuglio Miramontes;

Inició una intensa campaña a organizar la explotación agrícola del Ejido; restó auxilio técnico a

la pequeña propiedad, confió al Banco Nacional de Cré-

...dito Ejidal la organización de 5,000 ejidos que venían operando con dicha institución durante sus seis años de Gobierno, se cuidó de cumplir con los postulados revolucionarios que elevados a preceptos de Ley ordenan la entrega de tierra y aguas a los campesinos, necesitados, la protección a la parcela y a las garantías a la pequeña propiedad agrícola y a las explotaciones pecuarias. "Las restituciones dotaciones y ampliaciones ascendieron a cinco millones, quinientos cincuenta mil campesinos, entregándose un volumen aproximado de 100,000.00 de metros cúbicos de agua para riego de 132,000 hectáreas, según fueron de riego a temporal se elevó a 6 y 12 hectáreas, lo que permitió que la parcela y a treinta y una hectárea de Agostadero.

"Se expidieron en total, 633,000 certificados de derechos agrarios beneficiaron a 9,000 ejidos; — 31,700 títulos parcelarios para 800 núcleos de población; 11,500 certificados de inafectabilidad que ampararon 11,150.000 hectáreas y 350 certificados de inafectabilidad que protegen una superficie de 3 millones, 500 mil hectáreas..." (22).

MIGUEL ALEMAN VALDEZ. - (1946 - 1952)

Durante su sexenio analizando su labor agrarista diremos que la Comisión Nacional de Colonización de la Secretaría de Agricultura, establecieron 6.049 colonos en una superficie de 645,070 hectáreas entre los cuales se favoreció a campesinos que tenían a salvo sus derechos agrarias.

" No obstante que las posibilidades de Tierras habían disminuído por las afectaciones que realizaban los gobiernos revolucionarios.

Circunstancia que redobló las actividades del Departamento Agrario, durante el actual periodo presidencial se dictaron 6.888 resoluciones presidenciales de dotación de tierra a ejidatarios con superficie de - - - 5,370.000 has. para favorecer a 93,215 campesinos; y se ejecutaron resoluciones presidenciales en número de 3,987 y con una superficie de 4,900.000 hectáreas para favorecer a 84,214 campesinos... " (23)

Es importante señalar que el agrarismo sufre un estancamiento muy grande en este periodo presidencial.

(23) Sria. de la Reforma Agraria, La Legislación Agraria en Mexico. Pub. con motivo Centenario de E. Zapata 1879-1979- pág. 123.

ADOLFO RUIZ CORTINES. - (1952 -1958) en este sexenio se dictaron 2,000 resoluciones presidenciales que ampararon 3.500.000 hectáreas y a 57 campesinos.

"La continua aplicación de la Reforma Agraria por los regímenes de la Revolución es natural que haya hecho disminuir las superficies afectables.

"Desde la histórica e inolvidable fecha del 6 de enero de 1915, se distribuyeron 43,500.000 de tierras a campesinos y se ejecutaron 2,953 resoluciones presidenciales concediendo 4,545 millones de metros cúbicos para el riego de 467,000 hectáreas y - 2.963 acuerdo de acceso otorgando 4,546.000.000 metros cúbicos para riego de 468,000 hectáreas..."(24)

ADOLFO LOPEZ MATEOS (1958 - 1964)

"El 31 de Diciembre de 1962 se derogó la Ley Federal de Colonización que venía obstruyendo la Reforma Agraria, se extendieron 40,269 acuerdos de inafectabilidad agrícola.

Concedieron 11,361.370 hectáreas de tierras beneficiando a 304,498 campesinos"(25)

(24) Secretaría de la Reforma Agraria, La Legislación Agraria en México, Páb. Anv. Cent.de E. Zapata -1879 -1979 pág. 138.

(25) Pub.con Motivo de Centenario del nacimiento de E. Zapata 1879-1979 pág. 179.

GUSTAVO DIAZ ORDAZ (1964 - 1970), firmó 3,940 hectáreas, resoluciones beneficiando a 373,580 campesinos concediéndose un total de 23,055.619 hectáreas para cada uno de los días que transcurrió su sexenio, fué una de las etapas sin precedente en los anales de la Reforma Agraria....
 "...(26).

LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ, en este sexenio se dió un impulso a la transformación de las actividades productivas, del campo y a la fecha se encuentran en operación 351 empresas de agroindustriales en los sectores forestal, agropecuario, industrial, de construcción, turístico y pesquero, otorgándole una inversión de 651,000.000 que generan una producción anual con valor de 1,480 millones y dan ocupación a 20,161 ejidatarios en este sexenio se distribuyeron un total de 16,029.428 hectáreas crearon 482 centros de población ejidal, se ampliaron 694 ejidos y se firmaron 939 resoluciones de dotación y 356 de restitución. Dentro de este mismo empeño de rectificación se dictaron. 7,896 resoluciones que privaron de sus derechos a individuos que no trabajan la tierra para adjudicar la superficie que detentaban a campesinos auténticos.

Con el fin de regularizar las colonias agrícolas y propiciar su organización en unidades productivas expidieron en esa administración 12,064 títulos de propiedad que amparan un poco

más de un millón de hectáreas ganadas para la producción y el beneficio de los campesinos.

" Se investigarán tierras para determinar las tierras patrimonio de la nación y fueron emitidas 126 declaraciones de terrenos Nacionales que abarcaban 4.038.347 hectáreas, hoy destinadas a la creación de núcleos ejidales... .."(27).

Derogó el código Agrario de 1942 dando origen a la nueva Ley de la Reforma Agraria posteriormente ante la insistente demanda de las organizaciones campesinas, lo condujo a transformar del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en Secretaría de la Reforma Agraria. Dicho Decreto fué publicado en día 31 de Diciembre de 1974 y entró en vigor el día 10. de Enero de 1975.

José López Portillo (1976-1982). En ese período sexenal, la cuestión agraria que nos ocupa, tuvo facetas muy importantes; se inicia el programa de abatimiento del rezago agrario; la desconcentración de la - Secretaría de la Reforma Agraria; se expidió la ley de Fomento Agropecuario y en el último año de su mandato se concluyeron los trabajos del Padrón Nacional Campesino. Otro de los acontecimientos más sobresalientes en la Secretaría de la Reforma Agraria, fué la falta de continuidad en los programas y la improvisación de las Autoridades - Agrarias (4 titulares tuvo la Secretaría de la Reforma Agraria, durante este período sexenal.)

Al inicio de esta Administración la problemática agraria definió por sí misma el orden de prioridades en Materia Agraria a nivel Nacional, de tal forma que se consideró de importancia fundamental atender el rezago agrario, representado por los miles de expedientes de las diversas acciones agrarias que se han acumulado, mismo que sigue constituyendo el principal cuello de botella para atender las demandas campesinas.

El abatimiento del rezago agrario se hizo operativo por medio de la firma de convenios de Coordinación, entre la Federación y cada uno de los Gobiernos de los Estados, la meta fué ambiciosa: Desahogar cerca de 100 mil expedientes; pero sinceramente según se puede observar el rezago agrario continua.

Podemos resumir que en el período de JOSE LOPEZ FORTILLO Se ejecutaron cerca de 3,697. Resoluciones Presidenciales, beneficiando a 304,886 campesinos, a los que físicamente se supone se entregaron - físicamente 15,720.000 hectáreas.

Como destacamos en otro capítulo de este trabajo, no existe - una Oficina Agraria que pueda tener datos estadísticos confiables, ya - que regularmente los datos son manejados políticamente, resaltando la obra Agraria de cada mandatario en turno.

C A P I T U L O - S E G U N D O

E S T A D I S T I C A

- A). - CONCEPTO DE ESTADISTICA
- B). - ANTECEDENTES
- C). - OFICINA DE ESTADISTICA

E S T A D I S T I C A

A).- CONCEPTO DE ESTADISTICA.

ESTADISTICA.- Ciencia que recoge, tabula, analiza y presenta datos numéricos.

Tales datos pueden provenir de las ciencias exactas o de las actividades humanas, pero en todos los casos presentan un rasgo común; son variables y sus variaciones pueden ser medidas de acuerdo con criterios matemáticos muy complejos. Junto a las estadísticas no se persiguen objetivos prácticos y concretos, se halla la aplicada, que es una ciencia auxiliar de gran número de actividades humanas.

En la actualidad, todas las Instituciones Gubernamentales de nuestro país, el Comercio, las Finanzas y la Economía, etc., requieren la inapreciable cooperación de esta ciencia, cuyos métodos ordenan, clasifican y analizan las más variadas series de hechos, revelando tendencias y procesos que permanecían desconocidos.

Consideramos que con la aplicación exacta, de esta ciencia, se pueda obtener en la Secretaría de la Reforma Agraria ó en las demás dependencias agrarias, auténticos datos estadísticos de los resultados obtenidos durante 68 años de Reforma Agraria en México.

B). - ANTECEDENTES.

Los comienzos de la estadística pueden ser hallados en el antiguo Egipto, cuyos faraones lograron recopilar, hacia el año 3,050 antes de Cristo, prolijos datos relativos a la población y la riqueza del País. También los chinos efectuaron censos hace más de cuarenta siglos, y la Biblia menciona en el Libro dos recuentos de la población hebrea. Pero fueron los romanos maestros de la organización política, quienes mejor supieron emplear los recursos de la estadística.

Estos, cada cinco años, realizaban un censo de la población y sus funcionarios públicos tenían la obligación de anotar nacimientos, defunciones y matrimonios, sin olvidar los recuentos periódicos del ganado y de las riquezas contenidas en las tierras conquistadas. Aunque Carlo Magno, en Francia; y Guillermo el Conquistador en Inglaterra, trataron de revivir la técnica romana, los métodos estadísticos permanecieron casi olvidados durante la Edad Media.

En los tiempos modernos tales métodos fueron resucitados por algunos reyes que necesitaban conocer las riquezas monetarias y el potencial humano de sus respectivos países.

El primer empleo de los datos estadísticos para fines ajenos a la política, tuvo lugar en 1661 y estuvo a cargo de Gaspar -

Neumann, un profesor alemán que vivía en Breslav. Este investigador propuso destruir la antigua creencia popular de que en los años terminados en siete, moría más gente que en los restantes y para lograrlo hurgó pacientemente en los archivos parroquiales de la Ciudad. Después de revisar miles de partidas de defunción, pudo demostrar que en tales años no fallecían más personas que en los demás.

Los procedimientos de Neumann fueron conocidos por el astrónomo inglés Halley, descubridor del Cometa que lleva su nombre quien los aplicó al estudio de la vida humana. Sus cálculos sirvieron de base para las tablas de mortalidad que hoy utilizan todas las Compañías de Seguros.

Godofredo Achenwall, profesor de la Universidad de Gottinga, acuñó en 1760 la palabra estadística, que extrajo del término italiano statista (estadística). Creía, y con sobrada razón, que los datos de la nueva ciencia serían el aliado más eficaz del gobernante conciente, la raíz remota de la palabra se halla, por otra parte, en el término latino status, que significa estado o situación; esta etimología aumenta en valor intrínseco de la palabra, por cuanto la estadística revela el sentido cuantitativo de las más variadas situaciones.

Posteriormente el suizo Bernoulli y el belga Quetelet también asociaron sus nombres al progreso de la ciencia, al que dotaron de bases matemáticas su mente sólida. En la primera mitad del siglo pasado surgieron en Francia, Gran Bretaña, Bélgica y Estados Unidos de América otras tantas asociaciones de investigación, precursoras del Instituto Internacional de Estadística, entidad que ha unificado los métodos empleados por los estadígrafos de todo el mundo.

NATURALEZA Y APLICACIONES.- Con las estadísticas se puede demostrar cualquier cosa, afirman los escépticos, aunque la opinión es inexacta, no cabe duda de que el empleo torpe o tendencioso de los datos estadísticos es frecuente.

Para que los resultados de esta ciencia nos sirvan para demostrar cualquier cosa, es indispensable conocer su significado.

La teoría de las probabilidades agrega una nueva utilidad - del Cálculo estadístico porque permite predecir ciertos hechos futuros.

Si arrojamus un par de dados sobre una mesa, sólo el azar nos permitirá adivinar el resultado. Pero si los arrojamus 3,600 - veces y anotamos los resultados posibles se distribuirán en forma - sorprendentemente regular, y podremos elaborar este cuadro :

PROBABILIDADES CON LOS DADOS

	Puntos	Una	Entre	
2				36
3		"	"	18
4		"	"	12
5		"	"	9
6		"	"	7
7		"	"	6
8		"	"	7
9		"	"	9
10		"	"	12
11		"	"	18
12		"	"	36

Es evidente que resulta más difícil obtener dos o doce puntos que resulta más fácil sacar tres u once, etc.. No hay necesidad de acudir a la monótona experiencia de arrojar los dados 3,600 veces para obtener este resultado, porque el cálculo de probabilidades

tiene fórmulas precisas que conducen a la misma conclusión. Pero si deseamos calcular que probabilidades existen que una persona esté con vida dentro de un número determinado de años el problema no podrá resolverse por métodos exclusivamente racionales y hay que recurrir a la estadística. Las compañías de seguros de vida usan tablas estadísticas que han sido recopiladas sobre la base de largas experiencias y con las cuales obtienen promedio de cálculos de maravillosa exactitud, lo que ofrece una casi absoluta garantía a sus operaciones.

Sin ellas puede decirse que resultaría imposible contratar seguros de vida.

C). - OFICINA DE ESTADISTICA. *

La problemática inherente al Agro Nacional motivó aún - antes de iniciarse el movimiento armado de 1910, apareciera el primer organismo encargado exclusivamente de la situación en el campo, tal fué el origen de la Dirección Agraria que por Decreto emitido el 10. de Julio de 1910 pasó a formar parte de la Secretaría de Agricultura y Fomento. Fué en la Dirección Agraria donde aparecen los primeros inicios de la Oficina DE ESTADISTICA.

Es DON VENUSTIANO CARRANZA, jefe y representante de las Fuerzas armadas Constitucionales, quien inicia la Reforma Agraria Mexicana, el expedir el Decreto del 6 de Enero de 1915, mismo que a la postre constituiría uno de los antecedentes mediatos del Artículo IV, la creación de la Comisión Nacional Agraria, así como la de una comisión local Agraria por cada Estado siendo estos los primeros órganos facultados para repartir tierras.

El 26 de Febrero de 1926, por primera vez se expide el - reglamento interior de la Comisión Nacional Agraria, reglamento del que mencionaremos algunos de sus puntos relacionados con la Oficina de Estadística.

PUNTO UNO : La Comisión Nacional Agraria estará integrada, según lo ordena el Art. 24 del Reglamento Agrario del 17 - de Abril de 1922, con nueve miembros, asumiendo la presidencia el -

C. Secretario de Agricultura y Fomento o el encargado del Despacho y con la asistencia del C. Oficial Mayor de la misma Comisión, el cual tendrá en sus juntas voz pero no voto.

PUNTO TRES : Para el despacho, organización y administración de los asuntos de la Comisión Nacional Agraria, ésta tendrá bajo la inmediata dependencia del C. Oficial Mayor quien - además tendrá bajo su coordinación los siguientes Departamentos;

UN DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
 UN DEPARTAMENTO DE AGUAS
 UN DEPARTAMENTO JURIDICO
 UN DEPARTAMENTO TECNICO
 UNA INSPECCION DE PROCURADURIA Y EL ARCHIVO DE LA COMISION.

PUNTO CINCO : En este punto del reglamento menciona las funciones que el Departamento Técnico realiza y que entre - algunas de esas funciones es la de coordinar las actividades de la - OFICINA DE ESTADISTICA EJIDAL.

El 17 de Enero de 1934, se publicó en el D.O. de la - Federación el decreto que en atención al señalamiento Constitucional del Art. 27, fracción XI, inciso "A" crea un organismo con dependencia directa del Ejecutivo Federal, el cual se denominó Departamento Agrario posteriormente después de largos análisis y discusiones se decidió que la Secretaría de Agricultura y Ganadería transfiriera al Departamento Agrario las facultades relativas a la coloniza-

ción, por lo que en la Ley de Secretarios y Departamentos de Estado publicada en el Diario Oficial el 24 de Diciembre de 1958, aparece el Departamento Agrario bajo la denominación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Por Decreto Presidencial publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 31 de Diciembre de 1974, el D.A.A.C., alcanza el rango de Secretaría, hasta el 10. de Diciembre de 1980, en que aparece publicado en el Diario Oficial, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, se denominó la Oficina encargada de la Estadística "actualmente de acuerdo a dicho reglamento pasa a ser sub-dirección de Estadística dependiente de la Dirección General de información en la cuál se determinan las siguientes facultades :

- I.- Programar y coordinar el sistema de información Agraria.
- II.- Recolectar, procesar y sistematizar la información Agraria.
- III.- Realizar los trabajos de Estadística y Censales, así como los estudios geográficos y cartográficos.
- IV.- Llevar el archivo cartográfico y fotogramétrico de la Secretaría.
- V.- Llevar y actualizar la carta Agraria Nacional.
- VI.- Elaborar los planos-conjunto de tenencia de la tierra de los Municipios del País.
- VII.- Elaborar el catálogo de la propiedad rústica agrupada por Municipios.

- VIII.- Proporcionar a todas las dependencias de la Secretaría, servicios y apoyo técnico en materia de elaboración, adquisición uso y reproducción de materiales cartográficos y fotogramétricos en general, en coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- IX.- Informar sistemáticamente el Registro Agrario Nacional, sobre los predios particulares dentro del Catálogo de la propiedad rústica relativa a todos aquellos propietarios que soliciten su inscripción por escrito.
- X.- Realizar estudios, análisis e investigación de carácter estadístico relacionado con la actividad de la Secretaría.
- XI.- Establecer el sistema para la información y control estadístico de las dependencias de la Secretaría.
- XII.- Recabar la información estadística necesaria para llevar el control de la ejecución de resoluciones Presidenciales y confrontarlas con las posesiones definitivas.
- XIII.- Apoyar en materia estadística a los núcleos Agrarios.
- XIV.- Llevar el control estadístico de la tramitación Agraria.
- XV.- Elaborar y actualizar los registros catastrales.
- XVI.- Formular memorias estadísticas anuales de la Secretaría.
- XVII.- Organizar y operar la Biblioteca y la Hemeroteca de la Secretaría.

XVIII.- Llevar el Registro Agrario Nacional en los términos de la Ley Federal de la Reforma Agraria y la Legislación aplicable.

XIX.- Inscribir en el Registro Agrario Nacional del otorgamiento, reconcimiento y modificaciones de derechos sobre tierras, bosques, pastos o aguas, así como resoluciones y decretos Presidenciales, ejecutorias pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y títulos y certificados expedidos por las autoridades agrarias.

XX.- Realizar aquellas funciones que las disposiciones legales confieran a la Secretaría que sean afines a las señaladas en las fracciones que anteceden y que lo encomiende el Secretario.

D).- Funciones en el control de datos de las diversas acciones agrarias en la Oficina de Estadística (actualmente sub-dirección de Estadística).

Durante mucho tiempo se careció de datos estadísticos adecuados para apreciar los aciertos y las deficiencias, los reales beneficios y las fallas de la Reforma Agraria, las estimaciones numéricas que se hicieron anteriormente en tal sentido fueron de carácter global y ya se sabe cuán engañosos suelen ser los números globales. No basta indicar la extensión de tierras repartidas y la cantidad de individuos beneficiados, era necesario especificar, el tamaño de la parcela, la calidad de la tierra y productividad de la misma, a fin de ver si efectivamente se estaba librando al campesino del peonaje y de la miseria. Era indispensable consignar otros datos que esclarecieron diversos aspectos importantes del proceso agrario en el País. -

Desde la etapa de los Gobiernos Revolucionarios se preocuparon - muy poco de la resolución científica del problema de la tierra que durante mucho tiempo se trató de resolver en forma empírica, a menudo bajo presiones de la política militante o de acuerdo con intereses inconfesables.

Algunos investigadores particulares que interesados en obtener datos concretos sobre las diversas acciones agrarias entre ellos citaremos al Sr. Ingeniero Marco Antonio Durán, - que formuló valiosas clasificaciones estadísticas el año de 1937, - primeras que arrojaron luz en este aspecto fundamental de la Reforma Agraria en ese mismo año, publicó la Secretaría de la Economía Nacional, Dirección General de Estadística, un Atlas de extraordinario interés denominado " La Reforma Agraria de México ", en el que se orientaron las investigaciones estadísticas en un sentido realista, con el propósito de obtener la valoración efectiva de los resultados de la aplicación de las Leyes Agrarias.

A su vez, el Departamento Agrario editó una memoria (1943 - 1944) que como el Atlas citado, expresa gráficamente una serie de datos importantísimos sobre la distribución de la tierra desde 1915 hasta 1940. Desgraciadamente, no se siguió el mismo sistema de clasificaciones de Estadísticas en el Atlas y en la memoria, ni se estableció relación alguna entre sus datos, e

lo más grave es que las posteriores memorias del entonces Departamento Agrario, no se siguieron, tampoco los procedimientos unitarios de concentración y clasificación de los datos estadísticos por lo que era imposible establecer la continuidad indispensable para estudiar, en detalle la evolución de los resultados obtenidos con la Reforma Agraria.

Actualmente conocemos otro aspecto burocrático, poco confiable, que hace deleznable toda apreciación fundada en los números oficiales que proporcionan las aludidas memorias, ya que en ocasiones, se manejan cifras estadísticas a voluntad y por orden de las altas autoridades agrarias para atenuar los resultados demasiado pobres o sinceramente negativos y exagerar optimistamente números favorables a fin de dar una falsa impresión sobre el éxito de la gestión agraria - en el período sexenal de que se trate.

El 3 de Marzo de 1981, aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 5o. del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, el Manual de Organización General de esta Secretaría, donde señala las atribuciones que tendrá la Dirección General de Información de las que mencionaremos las atribuciones relacionadas con la Sub-dirección de Estadística y que son:

1.- Diseñar e implementar los sistemas manuales de información Estadística continuos, necesarios para mantener actualizado el archivo de información Agraria.

2.- Analizar y sistematizar toda la información sobre la tramitación agraria que se genere en las dependencias de la Secretaría y del Sector Agrario.

3.- Realizar los estudios de análisis estadísticos que coadyuben a la mejor toma de decisiones de las autoridades agrarias.

4.- Diseñar y elaborar las memorias estadísticas anuales de la Secretaría.

5.- Diseñar un sistema para el levantamiento y tabulación de los datos agrarios nacionales.

6.- Las demás que le señale la superioridad y otros ordenamientos legales.

Aún con los cambios que ha sufrido la Oficina de Estadística como (Dirección, Sub-Dirección, etc.,) consideramos que hasta la fecha no se han obtenido los resultados que se requiere, para poder determinar el estado real de los avances obtenidos en el Sector Rural, en la información captada por esa Oficina de Estadística.

ESTADISTICA DE RESOLUCIONES PRESIDENCIALES PUBLICADAS POR
ENTIDADES DE 1915 a JUNIO de 1980 POR LA S. R. A.

ENTIDADES	NUMERO	SUPERFICIE	BENEFICIADOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	34,496	98,882.649	3,161.616
ACCIONES EJIDALES	31,372	68,981.197	2,686.302
DOTACIONES	-	-	-
AMPLIACIONES	-	-	-
RESTITUCIONES	-	-	-
NUEVOS CENTROS DE POBLACION	1,635	12,464.655	165,017
TERRENOS COMUNALES	1,489	14,436.797	310,297
AGUASCALIENTES	321	280,420	18,442
ACCIONES EJIDALES	316	268.255	18,084
DOTACIONES	-	-	-
AMPLIACIONES	-	-	-
RESTITUCIONES	-	-	-
NUEVOS CENTROS DE POBLACION	2	3,189	168
TERRENOS COMUNALES	3	8,976	190

ENTIDADES	NUMERO	SUPERFICIE	BENEFICIADOS
2 BAJA CALIFORNIA NORTE	235	4,904.804	17,173
ACCIONES EJIDALES	183	4,443.958	12,093
DOTACIONES	-	-	-
AMPLIACIONES	-	-	-
RESTITUCIONES	-	-	-
NUEVOS CENTROS DE POBLACION	49	243,159	4,943
TERRENOS COMUNALES	3	217,687	137
3 BAJA CALIFORNIA SUR	134	5,300.449	10,943
ACCIONES EJIDALES	93	1,677.157	8,026
DOTACIONES	-	-	-
AMPLIACIONES	-	-	-
RESTITUCIONES	-	-	-
NUEVOS CENTROS DE POBLACION	41	3,623,292	2,543
TERRENOS COMUNALES	-	-	-
4 CAMPECHE	466	2,853.802	44,823
ACCIONES EJIDALES	421	2,595.381	40,265
DOTACIONES	-	-	-
AMPLIACIONES	-	-	-
RESTITUCIONES	-	-	-
NUEVOS CENTROS DE POBLACION	45	258,421	4,558
TERRENOS COMUNALES.	-	-	-
5 COAHUILA	1,141	6,838.164	90,604
ACCIONES EJIDALES	1,050	4,489.032	83,573
DOTACIONES	-	-	-
RESTITUCIONES	-	-	-
AMPLIACIONES	-	-	-
NUEVOS CENTROS DE POBLACION	90	2,343.006	6,813
TERRENOS COMUNALES.	1	6,126	218

E N T I D A D E S	NUMERO	SUPERFICIE	BENEFICIADOS
6 COLIMA	215	304,963	17,690
ACCIONES EJIDALES	203	244,522	14,311
DOTACIONES	-	-	-
AMPLIACIONES	-	-	-
RESTITUCIONES	-	-	-
NUEVOS CENTROS DE POBLACION	11	54,491	3,292
TERRENOS COMUNALES	1	5,950	87
7 CHIAPAS	1,905	3,831.919	180,602
ACCIONES EJIDALES	1,786	2,547.394	148,634
DOTACIONES	-	-	-
AMPLIACIONES	-	-	-
RESTITUCIONES	-	-	-
NUEVOS CENTRO DE POBLACION	79	428.522	10,416
TERRENOS COMUNALES	40	856.003	21,552
8 CHIHUAHUA	1,213	9,704.189	127.271
ACCIONES EJIDALES	1,044	7,703.774	104.892
DOTACIONES	-	-	-
AMPLIACIONES	-	-	-
RESTITUCIONES	-	-	-
NUEVOS CENTRO DE POBLACION	110	1,422.169	16.634
TERRENOS COMUNALES	59	578.246	5,745
9 DISTRITO FEDERAL	128	76,615	25,319
ACCIONES EJIDALES	115	29,244	18,319
DOTACIONES	-	-	-
AMPLIACIONES	-	-	-
RESTITUCIONES	-	-	-
NUEVOS CENTRO DE POBLACION	4	378	866
TERRENOS COMUNALES.	9	46,993	6,093

E N T I D A D E S	NUMERO	SUPERFICIE	BENEFICIADOS
10 DURANGO	1,650	8,150.686	138,669
ACCIONES EJIDALES	1,505	5,446.156	107,769
DOTACIONES	-	-	-
AMPLIACIONES	-	-	-
RESTITUCIONES	-	-	-
NUEVOS CENTROS DE POBLACION	59	441,655	7,316
TERRENOS COMUNALES	86	2,262.875	23,584
11 GUANAJUATO	1,670	1,249.145	119,563
ACCIONES EJIDALES	1,653	1,237.114	117,710
DOTACIONES	-	-	-
AMPLIACIONES	-	-	-
RESTITUCIONES	-	-	-
NUEVOS CENTROS DE POBLACION	14	9,823	1,043
TERRENOS COMUNALES	3	2,208	810
12 GUERRERO	1,522	4,928.932	164,652
ACCIONES EJIDALES	1,376	3,344.977	137,217
DOTACIONES	-	-	-
AMPLIACIONES	-	-	-
RESTITUCIONES	-	-	-
NUEVOS CENTROS DE POBLACION	3	39,896	221
TERRENOS COMUNALES	143	1,544.059	27,214
13 HIDALGO	1,422	956.803	111,580
ACCIONES EJIDALES	1,335	956.803	101,404
DOTACIONES	-	-	-
RESTITUCIONES	-	-	-
AMPLIACIONES	-	-	-
NUEVOS CENTROS DE POBLACION	7	3,755	614
TERRENOS COMUNALES.	80	74,774	9,562

ENTIDADES	NUMERO	SUPERFICIE	BENEFICIADOS
14 JALISCO	1,926	3,228.930	178,323
ACCIONES EJIDALES	1,821.	2,149.269	160,022
DOTACIONES	-	-	-
AMPLIACIONES	-	-	-
RESTITUCIONES	-	-	-
NUEVOS CENTROS DE POBLACION	64	203.172	5,856
TERRENOS COMUNALES	41	876,489	12,445
15 MEXICO	1,515	1,097.756	186,392
ACCIONES EJIDALES	1,412	871.124	167,854
DOTACIONES	-	-	-
AMPLIACIONES	-	-	-
RESTITUCIONES	-	-	-
NUEVOS CENTROS DE POBLACION	4	3,307	359
TERRENOS COMUNALES	99	223,325	18,179
16 MICHOACAN	2,150	2,661.977	178,423
ACCIONES EJIDALES	2,070	2,289.348	167,089
DOTACIONES	-	-	-
AMPLIACIONES	-	-	-
RESTITUCIONES	-	-	-
NUEVOS CENTROS DE POBLACION	22	44,609	1,336
TERRENOS COMUNALES.	58	328.020	9,998
17 MORELOS	348	335,916	33,851
ACCIONES EJIDALES	327	305,581	31,236
DOTACIONES	-	-	-
AMPLIACIONES	-	-	-
RESTITUCIONES	-	-	-
NUEVOS CENTROS DE POBLACION	3	1,336	120
TERRENOS COMUNALES	18	28,999	2,495

ENTIDADES		NUMERO	SUPERFICIE	BENEFICIADOS
18	MAYARIT	537	2,274.325	62,298
	ACCIONES EJIDALES	484	1,090.454	48,844
	DOTACIONES	-	-	-
	AMPLIACIONES	-	-	-
	RESTITUCIONES	-	-	-
	NUEVOS CENTROS DE POBLACION	17	45,522	1,834
	TERRENOS COMUNALES	36	1,138.349	11,620
19	NUEVO LEON	897	1,978.693	49,153
	ACCIONES EJIDALES	868	1,794.685	45,628
	DOTACIONES	-	-	-
	AMPLIACIONES	-	-	-
	RESTITUCIONES	-	-	-
	NUEVOS CENTROS DE POBLACION	22	82,371	1,610
	TERRENOS COMUNALES	7	101,637	1,915
20	OAXACA	1,327	6,181.223	209,801
	ACCIONES EJIDALES	815	1,447.127	93,667
	DOTACIONES	-	-	-
	AMPLIACIONES	-	-	-
	RESTITUCIONES	-	-	-
	NUEVOS CENTROS DE POBLACION	24	58,005	2,673
	TERRENOS COMUNALES	488	4,676.091	113,461
21	PUEBLA	1,571	1,460.897	152,231
	ACCIONES EJIDALES	1,495	1,253.452	141,251
	DOTACIONES	-	-	-
	AMPLIACIONES	-	-	-
	RESTITUCIONES	-	-	-
	NUEVOS CENTROS DE POBLACION	15	7,501	1,272
	TERRENOS COMUNALES	61	199,944	9,708

ENTIDADES	NUMERO	SUPERFICIE	BENEFICIADOS
22 QUERETARO	523	566,996	37,625
ACCIONES EJIDALES	511	535,420	36,760
DOTACIONES	-	-	-
AMPLIACIONES	-	-	-
RESTITUCIONES	-	-	-
NUEVOS CENTROS DE POBLACION	1	2,013	41
TERRENOS COMUNALES	11	29,563	824
23 QUINTANA ROO	282	3,489.071	21,137
ACCIONES EJIDALES	262	2,308.302	18,885
DOTACIONES	-	-	-
AMPLIACIONES	-	-	-
RESTITUCIONES	-	-	-
NUEVOS CENTROS DE POBLACION	20	180,769	2,262
24 SAN LUIS POTOSI	1,436	3,749.396	119,291
ACCIONES EJIDALES	1,296	3,521.631	106,560
DOTACIONES	-	-	-
AMPLIACIONES	-	-	-
RESTITUCIONES	-	-	-
NUEVOS CENTROS DE POBLACION	21	128,865	2,233
TERRENOS NACIONALES	119	98,900	10,498

ENTIDADES	NUMERO	SUPERFICIE	BENEFICIADOS
25 SINALOA	1,226	3,305.135	121,565
ACCIONES EJIDALES	1,226	2,789.859	99,107
DOTACIONES	-	-	-
AMPLIACIONES	-	-	-
RESTITUCIONES	-	-	-
NUEVOS CENTROS DE POBLACION	120	208.059	15,437
TERRENOS COMUNALES.	43	307.217	7,021
26 SONORA	837	4,600.267	74,872
ACCIONES EJIDALES	558	2,738.905	47,517
DOTACIONES	-	-	-
AMPLIACIONES	-	-	-
RESTITUCIONES	-	-	-
NUEVOS CENTROS DE POBLACION	240	1,242.328	47,517
TERRENOS COMUNALES.	39	619.034	6,014
27 TABASCO	671	956.350	54,749
ACCIONES EJIDALES	644	901.756	52,087
DOTACIONES	-	-	-
AMPLIACIONES	-	-	-
RESTITUCIONES	-	-	-
NUEVOS CENTROS DE POBLACION	26	52,539	2,214
TERRENOS NACIONALES.	1	2,055	448

ENTIDADES	NUMERO	SUPERFICIE	BENEFICIADOS
28 TAMAULIPAS	1,429	2,274.517	74.101
ACCIONES EJIDALES	1,233	1,796.561	58.087
DOTACIONES	-	-	-
AMPLIACIONES	-	-	-
RESTITUCIONES	-	-	-
NUEVOS CENTROS DE POBLACION	26	454.314	15,752
TERRENOS COMUNALES	1	23,642	338
29 TLAXCALA	384	213,635	45,349
ACCIONES EJIDALES	343	193.367	42,371
DOTACIONES	-	-	-
AMPLIACIONES	-	-	-
RESTITUCIONES	-	-	-
NUEVOS CENTROS DE POBLACION	38	16,247	2,496
TERRENOS COMUNALES	3	4,021	482
30 VERACRUZ	3,513	2,850,876	290.927
ACCIONES EJIDALES	3,358	2,527.178	271.037
DOTACIONES	-	-	-
AMPLIACIONES	-	-	-
RESTITUCIONES	-	-	-
NUEVOS CENTROS DE POBLACION	125	220,456	11,314
TERRENOS COMUNALES	30	103,242	8,576

	ENTIDADES	NUMERO	SUPERFICIE	BENEFICIADOS
31	YUCATAN	674	2,327.877	103,066
	ACCIONES EJIDALES	643	1,928.146	93.305
	DOTACIONES	-	-	-
	AMPLIACIONES	-	-	-
	RESTITUCIONES	-	-	-
	NVOS.CENTROS DE POBLACION	119	396.596	170
	TERRENOS COMUNALES	2	3,135	170
32	ZACATECAS	1,138	3,947.921	101,505
	ACCIONES EJIDALES	1,089	3,633.794	92,733
	DOTACIONES	-	-	-
	AMPLIACIONES	-	-	-
	RESTITUCIONES	-	-	-
	NVOS.CENTROS DE POBLACION	45	244.890	7,859
	TERRENOS COMUNALES	4	69,237	913

Una vez ilustrada esta estadística Agraria del período comprendido de (1915 a 1980), podemos resumir diciendo, que se pueden llenar hojas y hojas de datos estadísticos, tomando en cuenta lo mencionado ya anteriormente en este modesto trabajo, de que los números globales son un poco engañosos debido a la falta de un auténtico organismo administrativo que se dedique a la apreciación real, desinteresada, desapasionada, de sus efectos para orientar la Estadística Agraria, científicamente.

CAPITULO TERCERO

LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LA REFORMA AGRARIA.

- A). - LA REFORMA ADMINISTRATIVA
- B). - LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.
- C). - NATURALEZA JURIDICA DE UNA SECRETARIA DE ESTADO.
- D). - LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN LA S. R. A.
- E). - EL REZAGO AGRARIO Y SU DEPENDENCIA ENCARGADA EN SU DESAHOGO.

A). - LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

La Reforma Administrativa, como esfuerzo permanente y sistemático, pretende imprimir mayor racionalidad y dinamismo al sector público en todas sus áreas y niveles, por lo que sus propósitos son, entre otros: incrementar la eficiencia y eficacia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado; agilizar y descentralizar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites; generar en el personal público una adecuada conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable, y fortalecer la coordinación la colaboración y el trabajo en equipo como política de Gobierno.

Básicamente, el proceso de programación de la Reforma Administrativa se concibió para refortar beneficios directos a los seres humanos que participan en el acontecer administrativo porque solo así se podrían señalar las responsabilidades de cada quien a su correspondiente nivel.

Por lo tanto, la reforma pretende desarrollar una administración pública que permita :

Al Presidente de la República, llevar a cabo con la mayor eficacia posible los objetivos y programas - por medio de los cuales desempeña sus atribuciones constitucionales, principalmente los relacionados con la nueva estrategia de desarrollo economi-

A los responsables de las Instituciones públicas, contar con estructuras y sistemas que les permitan el mejor cumplimiento de los objetivos y programas que tienen encomendados, aprovechando al máximo los recursos humanos, materiales y financieros con que cuentan, y fortaleciendo la coordinación, la participación y el trabajo en equipo.

A los trabajadores al servicio de Estado, desempeñar sus actividades al amparo de un sistema de personal moderno y equitativo que, tomando en cuenta sus conocimientos, aptitudes y antigüedad, se preocupe por generar en los servidores públicos la actitud y la preparación que reclama el actual desarrollo del país garantizando, al mismo tiempo, sus derechos y atendiendo a sus necesidades.

A los ciudadanos y a la sociedad en general, su constante mejoramiento económico, social, político y cultural, así como una atención eficiente en los asuntos que tengan que tramitar y en los servicios que tengan derecho a demandar ante las dependencias públicas.

ANTECEDENTES DE LAS REFORMAS EN MEXICO.

1821. - Primer Reglamento de Gobierno.

Funciones originales del Estado Mexicano, cada ministro propondrá reformas y mejoras en su ministerio.

1917. - Departamentos de Aprovevisionamientos Generales y Contraloría.
La Constitución Generada; Transformación sistemática y global del Ejecutivo Federal. Novedosos instrumentos operativos y la creación de la figura jurídica de los departamentos Administrativos.
1928. - Departamento del Presupuesto de la Federación.
1932. - Oficina Técnica Fiscal y del presupuesto S.H.C. P. - Encargadas de estudiar la organización Administrativa y además la de coordinar las actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos.
1934. - Comisión Intersecretarial integrada por subsecretarios, Secretarios generales y representación del Procurador General de la República.
Encargada de formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización pública para optimizar recursos.
1947. - Secretaría de Bienes e Inspección Administrativa. Dirección de Organización Administrativa. Consecuencias de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946.

Encargadas de realizar estudios y sugerir el jefe del Ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública.

1958.- Secretaría de la Presidencia.

Con facultad para estudiar las modificaciones que a la Administración Pública deben hacerse (Artículo 16 frac. IV Ley de Secretarías.).

1965.- Comisión de Administración Pública S.P. (Secretaría técnica 1968).

Encargada de dar cumplimiento al artículo 16 fracción IV de la Ley de Secretarías.

1971.- Dirección de Estudios Administrativos S.P.

(Acuerdos Presidenciales de 28 de Enero y 11 de Marzo de 1971). -

Corresponde a la S.P la promoción y coordinación de las Reformas Administrativas del Sector Público Federal relacionados con las C.I.D.A.S., U.O.M.S. y M.U.P.S.

Propondrá normas y sistemas que armonicen los trabajos respectivos en cada dependencia.

La Administración Pública en México, desde sus inicios, ha llevado a cabo diversos intentos de crear mecanismos para el estudio y mejoramiento de la actividad administrativa con vistas a introducir modificaciones, tanto en el ámbito de responsabilidad de cada dependencia como en el Sector Público en su conjunto.

Pero una revisión de las reorganizaciones administrativas realizadas e intentadas a lo largo de casi 150 años, revela que casi siempre resultaron aisladas. No se mantuvo una relación de continuidad entre ellas y, generalmente, no alcanzaron a ser instrumentadas de una manera completa. El principal problema que afrontaron fué, por lo general, la falta de apoyo ó la carencia de órganos o mecanismos técnicos permanentemente encargados de estudiar e implantar las medidas propuestas, así como de propiciar una eficaz participación de todos los niveles de la Administración en el proceso de la Formulación y realización de las mismas. Así, muchos intentos se agotaron después de anunciarse su propósito, ó carecieron de la continuidad necesaria para que se lleve a cabo lo programado.

Desde el punto de vista de sus ámbitos de su acción y de su extensión, la reforma administrativa puede ser denominada micro o macrorreforma la convención de trabajo que se ha venido utilizando en México define a las microrreformas como aquellas que se desarrollan en el interior de las distintas instituciones públicas, y como

macrorreformas aquellas que son comunes, a partes completas del Sector Público ó a este, en su conjunto.

EL ACTUAL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA.

"...La programación actual de la reforma se inició con la investigación y el análisis de la estructura y funcionamiento tanto - macro como microadministrativo, del aparato burocrático estatal. - Se investigó cuantas dependencias lo integran, así como cuáles de - ellas operan dentro de cada sector de actividad y cuales tienen asignadas funciones normativas y de coordinación o control en los sistemas administrativos comunes a varias dependencias. Esto permitió, a su vez la formulación de un diagnóstico general..."(28)

Cuando se cumplió el paso de elaboración del diagnóstico, se hizo necesario contar con un programa global de la reforma, que - fijase los objetivos generales, los enfoques y las políticas a seguir en el corto, mediano y largo plazo, al mismo tiempo que permitiera una clara designación de los responsables de cada área o proyecto.

El Plan Global pretende garantizar que la revisión interna de las instituciones se lleve a cabo sin desconocer los análisis que habrán de realizar en torno a los sistemas y sectores macroadministrativos. De no terse este cuidado, como ya se ha dicho, se podrían duplicar esfuerzos o conseguir resultados parcial o totalmente contradictorios.

(28)-Comisión de Administración Pública, Metodología y Documentos Finales de las Subcomisiones de Estudio y Recomendaciones de Reforma Administrativa, en el Sector Agropecuario MIMEO, Méx. 1970

Los objetivos generales, los enfoques y las políticas a seguir en el corto, mediano y largo plazo, al mismo tiempo que permitiera una clara designación de los responsables de cada área o proyecto.

El Plan Global pretende garantizar que la revisión interna de las Instituciones se lleve a cabo sin desconocer los análisis que habrán de realizar en torno a los sistemas y sectores macroadministrativos. De no tenerse este cuidado, como ya se ha dicho, se podrían duplicar esfuerzos o conseguir resultados parcial o totalmente contradictorios.

Por ello, el proyecto de Buses para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971 - 1976, planteó la posibilidad de llevar a cabo once programas.

A continuación se enuncian los once programas, con su correspondiente objetivo central:

- I.- Instrumentación de los mecanismos de Reforma Administrativa. Pretende establecer o adecuar los órganos y mecanismos que permitan promover e implantar las reformas Administrativas que requieren las entidades del Gobierno Federal, así como establecer los sistemas de comunicación y coordinación.
- II.- Reorganización y adecuación del Sistema de programación. Persigue sentar las bases Institucionales ne-

cesarias para diseñar, compatibilizar, financiar, llevar a la práctica, controlar y evaluar los programas de actividades de las entidades del Sector Público Federal.

- III.- Racionalización del gasto público. Busca establecer mecanismos permanentes de carácter operativo para la programación, coordinación, financiamiento, control y evaluación del gasto público, tanto en sus aspectos de inversión como en los de gasto corriente.
- IV.- Estructuración del Sistema de Información y estadística. Tiende a lograr la integración de un sistema nacional de información y estadística que asegure el acopio y proceso de estadísticas, como el grado de confiabilidad y oportunidad que requiere la programación del desarrollo económico y social del país.
- V.- Desarrollo del sistema de Organización y Métodos. Pretende la adecuación y simplificación de la estructura y funcionamiento administrativo de las entidades públicas, para elevar su eficiencia y productividad, buscando al mismo tiempo mejorar la atención que en ellas se viene otorgando.

- VI.- Revisión de las bases legales de la actividad pública Federal. Intenta llegar a compilar y analizar las normas jurídicas que rigen la actividad administrativa - del Poder Ejecutivo, a fin de proponer a su titular - las medidas que permitan contar con un sistema jurídico administrativo coherente y que responda a los requerimientos de la nueva estrategia de desarrollo del País.
- VII.- Reestructuración del sistema de Administración de - recursos humanos del Sector Público. Busca resolver de manera integral la problemática de la administración y el desarrollo de los recursos humanos del Sector público, mediante sistemas de planeación de recursos humanos, empleo, capacitación y desarrollo del personal, administración de sueldos y salarios, prestaciones y servicios, relaciones laborales e información para la toma de decisiones.
- VIII.- Revisión de la Administración de recursos materiales. Intenta contribuir a la optimización del gasto público a través de la racionalización de políticas, normas, sistemas y procedimientos referentes a la adquisición, control de existencias y aprovechamiento de materiales, equipos y herramientas, así como - de los bienes inmuebles del Sector Público Federal..

- IX. - Racionalización del sistema de procedimientos electrónicos de datos, tiende a optimizar, racionalizar y compatibilizar la adquisición, instalación y utilización de los recursos con que cuenta el Sector Público en materia de procedimiento electrónico de datos o informática, para auxiliar a dinamizar y modernizar la actividad de la administración pública, logrando al mismo tiempo una mayor productividad del gasto público en este renglón.
- X. - Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental, Pretende lograr que el Estado cuente con un eficiente sistema de controles financieros y administrativos que permitan evaluar la eficacia de las actividades realizadas en el Sector Público Federal en función de los objetivos y resultados previstos en los planes y programas de cada una de las entidades que lo forman.
- XI. - Macrorreforma Sectorial y Regional. Busca dotar a la Administración Pública de mecanismos que permitan racionalizar sus funciones en los ámbitos sectorial y regional, sentando las bases para un adecuado crecimiento sectorial del país y para un desarrollo regional equilibrado.

La estructuración de los once programas, convencionalmente en torno de grandes áreas o sistemas comunes (los diez primeros) o bien de sectores de actividad (el undécimo), no se hizo con la idea de establecer una secuencia necesaria de prioridades, a la que son tan afectos los teóricos de la Reforma. Se parte de la conciencia de que la acción reformadora efectiva se lleva a cabo, en la realidad, - por medio de proyectos específicos, que únicamente se refieren a parte del área del estudio y no siempre se pueden realizar simultáneamente, ni en un solo intento. El programa global, en su conjunto - constituye sólo un marco de referencia.

EL PROCESO DE LA REFORMA.

El proceso de la Reforma Administrativa puede enunciarse sin técnicamente en la siguiente secuencia de etapas y momentos.

ETAPA I. - PROGRAMACION DE LA REFORMA.

Momentos:-

- A).- Análisis y diagnósticos de la situación administrativa.
- B).- Selección, por parte de las Autoridades, de objetivos de la Reforma Administrativa e indicación de prioridades a alcanzar en el marco de la situación.

- c).- Determinación de los medios (instrumentos normativos y organismos responsables de orientar, coordinar, ejecutar y evaluar las reformas) y medidas (Políticas, programas y proyectos) para alcanzar los objetivos escogidos.

ETAPA II.- Instrumentación de la Infraestructura.

Momentos:

- A).- Implantación de los mecanismos, legales y administrativos para la reforma administrativa.
- B).- Integración de las nuevas entidades que se encargarán de promover, estudiar y proponer, en cada Institución, sistemas o sector, los programas y proyectos de reforma, así como sus normas de evaluación y control.
- C).- Funcionamiento efectivo de esos mecanismos e instituciones; lo cual lleva finalmente a la.

ETAPA III.- Ejecución de Reformas Concretas.

Toma de decisiones sobre las propuestas de reforma. Esto es lo que para algunos constituye el momento fundamental de las reformas, ya que aún habiéndose cubierto todas las etapas anteriores, la falta de esta decisión hace que la realidad siga igual y no se puedan realizar las innovaciones.

ETAPA IV. - Control.

- A).- Medición de los resultados obtenidos.
- B).- Evaluación de los resultados obtenidos, comparándolos con las metas programadas con el fin de determinar si hay o no desviaciones, circunstancias imprevistas o nuevas posibilidades, así como sus posibles causas.
- C).- Sugerencias de medidas correctivas a los órganos de cisorios que puedan modificar las decisiones iniciales y redefinir los objetivos propuestos, así como reajustar ó indicar su reformulación a la administración.

Cada uno de estos momentos se caracteriza por requerir decisiones al más alto nivel y de recursos apropiados para su cumplimiento. No basta la decisión inicial de formular un diagnóstico global. Si dicho diagnóstico ha de servir de base para elaborar un programa de acción, es necesario una nueva decisión, en la que se señalen las prioridades que considere urgentes el Ejecutivo.

En este breve estudio de la Reforma Administrativa podemos resumir que esta, no constituye un relámpago en la vida de México. No apareció como un hecho inesperado, ni tampoco habrá de agostarse en la creación de ciertos mecanismos o el señalamiento de unas cuantas directrices u orientaciones, los cambios a las estructuras y procedimientos de la Administración Pública tampoco son un fenómeno nuevo en nuestro país -

aunque sí lo sería el enfoque que actualmente pretende dárseles. Ya los antecedentes de 1821, 1861, 1917 y 1913, por lo menos muestran la conciencia que el sector Público Nacional ha tenido la necesidad de realizar reformas administrativas, lamentablemente, otros problemas más apremiantes distrajeron la posibilidad de resolver sistemática y ordenadamente las dificultades estructurales y orgánicas de una administración pública heredada de la Colonia española, a la cuál se le fueron acumulando más y más instituciones de diversa naturaleza jurídica. Secretarías, Departamentos Administrativos, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, comités, comisiones y Fideicomisos, conforme el desarrollo económico, social y político del País lo fué requiriendo.

- LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA.

Con base en un diagnóstico global de la Administración de la S.R.A., se pudo precisar cuales eran sus principales problemas y la interrelación que entre ellos existía ; esto permitió establecer una estrategia de prioridades para su solución.

Al instrumentar la Reforma Administrativa en la Secretaría de la Reforma Agraria al titular del Ejecutivo Federal, fijó objetivos determinantes, a partir de los cuales se dirivan una serie de programas y etapas convencionales encaminadas a una mejor organización del Sector Público, adoptando la programación como instrumento fundamental de gobierno, sistematizado, la administración y desarrollo del personal público federal y además contribuyendo con esto al fortalecimiento a la administración del Sector Público Federal.

La Reforma Administrativa aplicada en la Secretaría de la Reforma Agraria se lleva a cabo por las siguientes etapas :

EN LA PRIMERA Y SEGUNDA ETAPA, se realiza lo siguiente:

- Restructuración orgánica de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- Se realizó la desconcentración administrativa, con la creación de ocho salas regionales y ocho Estatales del cuerpo Consultivo Agrario, así como la desconcentración de nuevas Direcciones Generales.

Desconcentración Territorial de acuerdo a las necesidades de la Administración Agraria.

Diseño de un sistema para la formulación del Registro y Control del Presupuesto.

- Se elaboró el manual de organización para el funcionamiento - de las unidades administrativas de la Secretaría.
- Se elaboró el manual General de procedimientos para las áreas de Contabilidad y Presupuesto.
- Se revisaron y adecuaron los sistemas y procedimientos básicos de trabajo, en todas las dependencias que integran la Secretaría.
- Se elaboró un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.

TERCERA ETAPA :

Se creó la coordinación Interinstitucional para la capacitación - campesina.

- Se llevó a cabo el diseño e implantación del Sistema Nacional de Información Agraria. (Sectorialmente Coordinado).

CUARTA ETAPA :

Se estableció el servicio de la Unidad de Orientación Información y Quejas, en las unidades centrales y foráneas.

- Se implementó el programa para el mejoramiento de los servicios de atención pública.

QUINTA ETAPA :

Se efectuó la reorganización del Kardex de la D.G.R.H.

- Se estableció el sistema de control de recepción personal de la Secretaría de la Reforma Agraria.
 - Se reorganizaron cursos de actualización para la Dirección General de Administración.
 - Se llevaron a cabo cursos de capacitación agraria al personal de contratación en todas las salas desconcentradas del Cuerpo Consultivo Agrario.
 - Se reorganizaron cursos de capacitación para las unidades administrativas.
 - Se capacitaron dictaminadores y revisores jurídicos.
 - Evaluación de la Administración y desarrollo de los recursos humanos con objeto de mejorar la eficiencia del personal operativo y de la supervisión de la Secretaría de la Reforma Agraria.
 - Se elaboró el manual general de procedimientos en área de recursos humanos.
 - Se elaboró el manual general.
 - Se elaboraron las plantillas de personal de cada una de las Dependencias de la Secretaría.
 - Se formularon el catálogo de puesto y tabuladores de sueldos.
- Como podemos observar, se puede decir que se ha completado la fase inicial y de estudio del plan global de la Reforma Administrativa en la Secretaría de la Reforma Agraria lo cual requiere importantes decisio-

nes específicas que, en ocasiones resultan ser de gran trascendencia y de difícil adopción la Reforma Administrativa, no consiste sólo en modificar leyes y procedimientos, debe ante todo general un cambio de mentalidad en los servicios públicos.

La época reclama un nuevo tipo de funcionario que ha de contar también con mejores instrumentos de acción.

Hemos acelerado deliberadamente la sucesión de las generaciones en los puestos de mando porque es evidente que la nación necesita ordenarse, desde ahora, de manera distinta -Tiempos nuevos exigen mentalidades nuevas.

C).- NATURALEZA JURIDICA DE UNA SECRETARIA DE ESTADO.

Antes de iniciar su estudio, es necesario aclarar que - aunque ha cobrado carta de naturaleza el término 'Secretaría, en la especie, más bien se quiere decir Secretaría del Despacho, dado - que es Estado es una corporación territorial dotada de un poder - de mando originado ó sea, que los componentes del mismo son; - pueblo, territorio, poder y la Secretaría, es una dependencia del - Ejecutivo.

Su naturaleza jurídica es de orden público por encontrar se prevista por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi- canos, en su artículo 9º que establece, para el despacho de los - negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el núme- ro de Secretarías que establezca el Congreso por una Ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secreta- ría..."(29)

Nuestra Organización Administrativa Federal es de dos formas:

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA CENTRALIZADA

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DESENTRALIZADA.

Dentro de la primera tenemos jerárquicamente el Poder Ejecutivo, en el vértice de la Administración Pública, pues es el - órgano que le corresponde la función administrativa con sus auxi-

(29) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. por la Secretaría de la Presidencia. 1972.- pág. 116.

liares, que son los Secretarios del despacho, encargados de una - determinada cartera en la administración Pública Federal; en éstos casos los organismos se agrupan colocándose en torno al ejecutivo - en una situación de dependencia tal, que entre ellos existe un vínculo. Esta relación jurídica constituye lo que denominamos Jerarquía.

La forma de Administración Pública Centralizada, se realiza a través de las Instituciones llamadas Secretarías de Estado, - esta Institución es quizás la que tenga mayor antigüedad en la vida independiente de México; en efecto, apenas iniciado el movimiento - de Dolores y en medio de la confusión de los primeros momentos, - DON MIGUEL HIDALGO, intentó en Guadalajara, en el mes de Diciembre de 1810, la organización de un Gobierno con dos Secretarios, - uno con el carácter indeterminado de Estado y del Despacho y el - otro el de Gracia y Justicia, nombrado para el primero a Don Ignacio López Rayón y para el segundo a Don José María Chico, como se puede corroborar con la firma del primero que se encuentra en los bandos publicados por Hidalgo como Generalísimo de América - y entre ellos el de 6 de Diciembre de 1810, que abolió la esclavitud.

Después en la Constitución de Apatzingán de Octubre de - 1814, que aunque de vigencia precaria fué la primera que dió bases completas para la organización del poder público, y así el supremo Gobierno, compuesto de tres individuos impuso como necesaria para

la eficacia de sus decisiones la firma de uno de los 3 Secretarios que estableció en el Artículo 134 de la misma; que fueron uno de Guerra, otro de Hacienda y el tercero que se llamaba especialmente de Gobierno; con posterioridad, al consumarse la Independencia la Junta Soberana Gubernativa, aprobó un reglamento para el Gobierno exterior e interior de los Secretarios de Estado y del despacho universal, fijando en él la organización y competencia de los cuatro que creaba y que fueron : LA DE RELACIONES EXTERIORES E INTERIORES ; la de Justicia y Negocios Eclesiásticos, la de HACIENDA PUBLICA y la de GUERRA, con encargo a lo perteneciente a MARINA. Por otra parte las Leyes, constitucionales de 29 de Diciembre de 1836 dispusieron que para el despacho de los asuntos de Gobierno, habrá cuatro ministros - (Secretarios del Despacho) uno del interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina, a su vez las Bases Orgánicas de 12 de Junio de 1843 introdujeron una innovación al crear al Ministro de Justicia, Negocio Eclesiásticos, Introducción Pública e Industria, al lado de los de Relaciones, que se extendió a los ramos de Gobernación y Policía, al de Hacienda y al de Guerra y Marina...."(30)

Por último las bases para la administración de la República de 22 de Abril de 1853, crearon cinco Secretarías de Estado, conservando sus nombres las de Relaciones Exteriores, la

(30) Gabino Fraga, Derecho Administrativo, decimo sexta Edición Edit. Porrúa, S.A. Méx. 1975. pág. 185.

de Hacienda y la de Guerra y Marina, pero agregando al ramo de Relaciones Exteriores, a la Secretaría de Justicia, negocios eclesiásticos e Instrucción Pública y creando una nueva Secretaría destinada a ser el principio de un gran desarrollo posterior, la de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

Las Bases anteriores fueron modificadas el 12 de mayo de 1853, suprimiendo el ramo de Relaciones Exteriores, para constituir una Sexta Secretaría : la de Gobernación.

Es así como las constituciones de 1824, 1857 y 1917 - disponen que para el despacho de los asuntos de orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarías que establezca el congreso por una Ley. Agregando las dos últimas que esa Ley hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.

Como el artículo 13 transitorio de la Constitución de 1917, suprimió las Secretarías de Justicia y la de Instrucción Pública, la Ley de 25 de Diciembre de 1917, conservó las Secretarías Tradicionales de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Comunicaciones y Obras Públicas y creó la de Agricultura y Fomento y la de Industria, Comercio y Trabajo, agregando posteriormente por reforma de Artículo transitorio de la Constitución, la de Educación Pública.

Las Leyes del 22 de Marzo de 1934 y 30 de Diciembre de 1935, - conservaron las mismas 8 Secretarías habiendo aumentado el 31 de Diciembre de 1937, la de Asistencia Pública; el 31 de diciembre de 1940 y el 15 de Octubre de 1943, las de Marina y Trabajo y Previsión Social y el 7 de Diciembre de 1946, las de Recursos Hidráulicos y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa hubo además algunos cambios de denominación, como fué el de la Industria y Comercio, por Secretaría de Economía ó de la Economía Nacional, por ley de 30 de Noviembre de 1932, la Secretaría, Guerra - y Marina por la defensa Nacional por ley del 25 de Octubre de 1937, la de Salubridad y Asistencia por la de Asistencia Pública por Ley de 18 de Octubre de 1943.

La última Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que fué promulgada el 23 y publicada el 24 de Diciembre de 1958, crea la Secretaría de la Presidencia, la del Patrimonio Nacional, que substituye ampliando sus funciones a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; divide en dos a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, formando la de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas; dá a la Secretaría de Economía su antigua denominación de Secretaría de Industria y Comercio; crea un Departamento de Turismo y amplía la competencia del Departamento Agrario al convertirlo en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

De esa manera la Ley establece quince Secretarías y tres Departamento Administrativos.

Por otra parte, y con las facultades que conceden al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los Artículos 89 fracción 1 y 11 de la Constitución Política, con fecha 27 de Diciembre de 1974, sometió a la consideración del Congreso de la Unión la iniciativa de reforma a los artículos 10., 17 y 18 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creando las Secretarías de la Reforma Agraria y la de Turismo, dicha iniciativa previa aprobación, fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974, quedando así como organismos del Poder Ejecutivo 17 Secretarías y el Departamento del Distrito Federal, con las funciones que a cada una la propia Ley señala.

A la vez, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que expresa los intereses generales de la Nación ; en el párrafo primero del Artículo 40., establece... "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial"(31), y cuya competencia de los poderes federales es aquella a la cual han renunciado o cedido los Estados para realizar los propósitos federativos, así mismo el Artículo 124, del ordenamiento citado establece, Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se tienen reservadas a los Estados...."(32).

Es pertinente aclarar que aunque la Constitución, en su última parte habla de Estados, más bien el legislador quiso decir que las

(31) Const. Pol. de los E.U.M. Edit. S.P. - 1972 pág. 116.

(32) Const. Pol. de los E.U.M. Edit. S.P. - pág. 77 y 181.

facultades no concedidas a los funcionarios federales se tienen reservadas a los funcionarios locales, pues el Estado como corporación territorial dotada de poder de mando, ejerce sus facultades a través de sus funcionarios; es por eso, uno de los fines más importantes del Estado la administración que se encamina a la ejecución de las Leyes en la organización y atención de los servicios públicos, con el fin de satisfacer las necesidades colectivas.

La doctrina apunta que "...La Administración Pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines, Administrar es servir, es proveer por medio de servicios Administrativos a los intereses de una sociedad "...(33).

Es así como la actividad de los funcionarios del Estado, con los medios materiales y con el personal técnico y con la capacidad adecuada para esos fines. En la Organización Administrativa Mexicana, encontramos los organismos integrantes del poder Ejecutivo, que son los siguientes.

- 1.- Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 80 y siguientes de la Constitución
- 2.- Consejo de Ministros. Artículo 29 de la misma.
- 3.- Secretario de Estado.
- 4.- Departamento de Estado.
- 5.- Procuraduría General de la República.
- 6.- Gobierno del Distrito Federal.
- 7.- Gobierno de los Territorios Federales.
- 8.- Instituciones Administrativas descentralizadas y Desconcentradas.

D).- LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

La Reforma Administrativa iniciada con el régimen presidencial del Lic. Luis Echeverría, tomó la estructura absoleta del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y la convirtió en una forma más activa, más dinámica y más atenta para tratar con los problemas de los campesinos.

A poco tiempo de haberse iniciado el período del Lic. Luis Echeverría Alvarez, como Presidente de la República, fué promulgada la Ley Federal de la Reforma Agraria, que dió como resultado una diversa y diferente restructuración del D. A. A. C.. El viejo Código Agrario fué sustituido por la nueva Ley, que le daba al ejido a los solicitantes de tierras y en general a los campesinos diferentes y más sólidas formas de tratar sus problemas de tenencia de la tierra e introducía nuevos conceptos respecto a la organización económica en el campo.

GABINO FRAGA expresa : " La Administración Pública Federal constituida por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos ha llevado a una centralización perjudicial para la Administración misma, para el país y para los particulares que tienen que recurrir a ella para el arreglo de sus negocios.

Para la Administración el perjuicio consiste en que con el amento creciente de la población y de los negocios que tienen que atender

se va complicando la maquinaria administrativa y desarrollando - una monstruosa y absorbente burocracia que impide la agilidad y eficiencia de su funcionamiento... "(34).

FUE en 1973, cuando el Gobierno Federal decidió ampliar y sustancialmente el presupuesto que a esta dependencia se le había venido asignando y de fortalecer en tal medida los cuadros de técnicos y operadores a los diferentes niveles. Concibiéndose ese mismo año el concepto de programa general de tipo vertical, generado en Oficinas Centrales, para la atención inmediata de los problemas más urgentes que se habían detectado durante - - 1971 - 1973.

Los programas verticales fueron el inicio de la desconcentración de funciones del D.A.A.C., ya que pretendía atacar a los problemas donde éstos se presentaban y con los recursos que se requerían para su solución.

Dado que eran integrales y concebían la solución del problema, desde el nivel de la parcela o del ejido, hasta su instrumentación o resolución a nivel del C.C.A. de: propio D.A.A.C. Y el flujo de regreso a los interesados. Es decir, trataban de - que el lapso entre la presentación del problema y su solución fuera el más breve posible.

Posteriormente en base al acuerdo Presidencial del 5 de

(34) Fraga Gabino. -Derecho Administrativo, pág. 198.

Abril de 1973 y con el propósito de optimizar racionalmente la utilización, tanto de recursos humanos, como de recursos económicos y materiales, con el fin de agilizar las acciones de la Reforma Agraria, los programas verticales se desarrollaron en dos etapas:

LA PRIMERA, consistió en la desconcentración de la ejecución de las acciones agrarias, de los recursos materiales, humanos y financieros, hacia las Delegaciones Agrarias, dado que el Delegado Agrario en cada entidad de la República, es la máxima autoridad representativa y tiene como responsabilidad la optimización de los recursos que le sean asignados. Esta asignación se hizo en base a las cargas de trabajo que en materia de Tenencia de la Tierra y Organización se tiene en cada Delegación, además tiene la responsabilidad de rendir informes a las Oficinas centrales, respecto al desarrollo de sus programas de trabajo.

LA SEGUNDA ETAPA, en plena instrumentación, comprende la desconcentración de las actividades, recursos humanos y materiales, de la Delegación Agraria hacia las promotorías de desarrollo Agrario, las cuales fueron creadas y distribuidas en base a criterios que más adelante se exponen.

Los criterios utilizados para la desconcentración administrativa de Oficinas Centrales a Delegaciones Agrarias fueron los siguientes:

El personal técnico de campo adscrito a Oficinas Centrales y que trabaja normalmente en los ejidos y comunidades del interior del país; las partidas complementarias a los Servicios Personales como son los viáticos, pasajes y gastos de operación y las acciones que las Delegaciones desarrollan de conformidad con la Ley Federal de Reforma Agraria.

La única línea de mando es la que existe entre el Secretario de la Reforma Agraria, sub-Secretario y la Oficialía Mayor con las Delegaciones y Sub-Delegaciones es fundamental, es decir, las direcciones tienen facultades para fijar políticas normativas generales, sancionar programas y evaluar resultados.

La Segunda Etapa del Plan de desconcentración, pretende atender en forma aún más directa y en su lugar de origen los problemas campesinos; para este efecto, se formaron las promotorías de desarrollo agrario, con personal capacitado para realizar actividades diversas, es decir actividades de organización, capacitación y las relacionadas con la Tenencia de la Tierra.

En el régimen de López Portillo, ante la necesidad urgente de terminar con el rezago agrario, se tomaron medidas que fueron la solución de terminar con el multicitado problema, iniciando una nueva desconcentración de los Organismos agrarios, por lo que inferimos que la Secretaría de la Reforma Agraria con fundamento en él

Artículo 17 de la Administración Pública Federal inició la desconcentración del Cuerpo Consultivo Agrario, integrándose para tal efecto - de la siguiente manera:

Como sedes de las Salas Regionales.

- | | |
|-----------------------------|---------------------|
| 1.- Guadalajara, Jal. | 5.- Campeche, Camp. |
| 2.- Hermosillo, Son. | 6.- Puebla, Pue. |
| 3.- Torreón, Coah. | 7.- Oaxaca, Oax. |
| 4.- San Luis Potosí, S.L.P. | |

Asimismo y completando la Política Administrativa anteriormente referida, 5 Consultorías se radicaron en el interior en el interior de la República con adscripción a determinadas Salas Regionales, como se enuncia a continuación.

- | | |
|----------------------|--------------------|
| 1.- Tepic, Nay. | Adscrita a Jalisco |
| 2.- Morelia, Mich. | Jalisco |
| 3.- Guanajuato, Gto. | Querétaro |
| 4.- Chihuahua, Chih. | Coahuila |
| 5.- Jalapa, Ver. | Puebla |

Uno de los errores a nuestro personal punto de vista, de las Autoridades Agrarias en turno, encargada de iniciar la desconcentración, fué el de poner como titulares de las oficinas desconcentradas a personas sin vocación, desconocedoras del medio, inexpertas cuyo - único mérito era el ser amigo o recomendado de algún alto funcionario.

Posteriormente mediante circulares No. 42 y 49 de fechas 3 de mayo y 12 de septiembre de 1979, la Secretaría de la Reforma Agraria ordena nuevamente la desconcentración del C.C.A. así como

la de las Direcciones Generales de la Sub-Secretaría de Asuntos Agrarios que se denominarán representaciones de las Direcciones ante dichas Salas del C.C.A.

Es importante hacer notar que con la desconcentración de referencia, la mayor parte del personal de la S.R.A., se negó a trasladarse a provincia, unos por la incertidumbre en cuanto a viáticos, hospedaje, etc.; otros porque no les convenía se - tuvo que improvisar personal profesional técnico y administrativo con la consecuente impreparación, desorganización y confusión - prueba palpable de ello, es el constante peregrinar de los campe sinos, ya se les decía en las Consultorías Titulares, que sus ex- pedientes estaban en las Salas Regionales o Estatales y en éstas les señalaban que se encontraban que se encontraban en aquellas por lo que ni siquiera hallaban los expedientes, esta situación nos hace reflexionar, si actualmente con todas las desconcentraciones efectuadas por la S.R.A., será terminado el rezago agrario.

E). - EL REZAGO AGRARIO Y SU DEPENDENCIA ENCARGADA DE SU DESAHOGO.

Conscientes de la problemática agraria, las generaciones de hoy, debemos de analizar seriamente los problemas cada vez más agudos del agro mexicano, el que se ha convertido en una braza ardiente, en un polvorín, sabedores de que el problema del campo no se resuelve derramando dinero, si no que se requiere de una solución acorde con nuestro actual desarrollo, la que encontraremos dentro de la amplitud de posibilidades que ofrece nuestra propia Reforma Agraria, sin tener que recurrir a fórmulas ajenas a nuestra idiosincracia.

El Rezago Agrario, se ha convertido en una de los más graves obstáculos del problema agrario, debido que a los setenta y seis años de vida nuestra Reforma Agraria ha llegado al punto crítico: por una parte las tierras legalmente afectadas se acercan a más de 100 millones de hectáreas, y en comparación con esta cifra las superficies afectables que restan son insignificantes; ésto se empezó a sentir desde sexenios anteriores y se ha agravado en el actual. Por otra parte señaló la coincidencia de que al principio de la reforma había 3 millones de campesinos por dotar; las resoluciones presidenciales expedidas, benefician a más de 3 millones; y estimo que quedan aún 3 millones sin tierras y están solicitándolas.

Otros dos millones, sabiendo que no hay posibilidades de dotación, han emigrado a las grandes ciudades en busca de

trabajo. En virtud de que esta emigración ha venido a complicar el problema en las grandes urbes ; pero si éstos no hubieran marchado a las grandes ciudades , tendríamos más de 5 millones en el campo de desocupados. Tanto por lo que se refiere a la Reforma Agraria en sí misma, cuanto por lo que hace a la continuidad de la transferencia hacia el problema urbano, el acomodo de estos 3 millones de campesinos excedentes puede considerarse el problema número uno del país.

Es por lo que consideramos que el rezago agrario ha sido la causa de la inseguridad en el campo y consecuentemente la baja de producción del mismo. Considerando que en este período sexenal se han implementado diversos programas para lograr el abatimiento del rezago agrario, es necesario comprender, que no bastan grandes derramas económicas, como el que se destinó en el conocido " Plan Querétaro " , como el plan Piloto a nivel nacional, al cual se le destinaron fuertes sumas de dinero, trasladándose a ese Estado, personal tanto del Cuerpo Consultivo Agrario, como el de las Direcciones competentes de la Secretaría de la Reforma Agraria, sin que se obtuvieran los resultados positivos que se esperaban, a grado tal, que el siguiente plan previsto que era el de Jalisco, se quedó sin iniciarse y menos aún se aplicaron los supuestos planes en el ámbito Nacional, por lo que fueron a dar al " Archivo sin fondo " a donde van a parar los papeles inútiles.

Es de resaltar, de manera especial que una de las razones principales por las que el rezago agrario se ha ido acumulando al paso de los años, es que en el archivo Central de la Secretaría de la Reforma Agraria existe un gran número de expedientes negados en primera instancia.

Ello principalmente obedece a que, a partir del Gobierno de Díaz Ordáz, en la inmensa mayoría de expedientes negativos no han recaído Resoluciones Presidenciales, lo que ha provocado intranquilidad en el Agro, y que los campesinos con aliento de esperanza vayan de un lugar a otro, muchas veces engañados por seudos líderes agrarios.

Las primeras medidas adoptadas por el Presidente de la República, López Portillo, fué la firma de convenios, entre la Secretaría de la Reforma Agraria y los Gobernadores de los Estados a efecto de poner fin al rezago agrario.

En tal virtud, se inició una derrama importante de dinero, que se utilizó en la instalación de lujosas oficinas, donde se crearon las Salas Regionales y Estatales del C.C.A., así como, la de las Oficinas coordinadoras para abatir el rezago agrario, dependientes de las Delegaciones Agrarias. en cada Estado, la contratación de personal técnico y administrativo, en las más de las veces innecesario y sin ninguna experiencia.

Es importante señalar que las famosas " banderas Blancas " que en la mayor parte de los Estados se hizo, simbolizando que el re

zago agrario se daba por concluido en los mismos, significaron una -
farza, ya que en el ámbito federal, es el Cuerpo Consultivo Agrario -
quien revisa que los expedientes agrarios que se ajustan a las forma-
lidades esenciales del procedimiento, analizando las pruebas y alega-
tos, etc., para así estar en aptitud de emitir un dictámen debidamen-
te fundado y motivado, el que será elevado a la consideración del Pre-
sidente de la República, para que en su carácter de Suprema Autori-
dad Agraria, dicte su Resolución confirmando, revocando ó modifican-
do los mandatos u opiniones de los Gobernadores, concluyendo así el
trámite de los expedientes.

Aunado a lo anterior, es de mencionar que los gobernado-
res adoptaron una postura demagógica, ya que se inició la competencia
para terminar según ellos con rezago agrario, y ser los primeros en
hizar la bandera blanca, lo que provocó que en muchos de los casos -
no se hicieran correctamente los trabajos de primera instancia, ta-
les como, el levantamiento del plano del radio legal de afectación; el
análisis de todos y cada uno de los predios ubicados en ese radio; los
datos del Registro Público de la Propiedad, etc., provocando así que -
sean menos expedita la justicia Agraria; ya que al remitirse el expe-
diente a la segunda instancia, el Cuerpo Consultivo Agrario mandará
a hacer nuevos trabajos técnicos e informativos.

Por todo lo anterior, es necesario entender que aún con --
las famosas banderas blancas el rezago agrario es un mal latente en-
la actualidad y que cada día se convierte en un cáncer para nuestro -

país y que es necesario extirpar sin demagogia, sino con un sentimiento netamente nacionalista y revolucionario.

CAPITULO IV

CAUSAS DEL REZAGO AGRARIO

- A).- EL BUROCRATISMO
- B).- LA FALTA DE CELERIDAD EN EL PROCEDIMIENTO AGRARIO
- C).- EL PROBLEMA AGRARIO UTILIZADO POLITICAMENTE

CAUSAS DEL REZAGO AGRARIO

A). - EL BUROCRATISMO

A pesar del inútil e innecesario aparato burocrático incrementado en estos últimos dos periodos gubernamentales, con la idea de mejorar la administración pública, el rezago de expedientes continúa y muchos problemas de fácil solución se han alargado por meses por años, porque el vicio burocrático que está sumamente arraigado en la burocracia, además de la poca importancia que le dan a los problemas y en muchos casos a el alto índice de corrupción de funcionarios y empleados que se ha convertido en el cáncer de nuestro sistema.

Weber pensó en la burocratización como una forma de organización de la autoridad y como tal se concebía para dar servicio - en el caso de la Oficina Pública de tipo eminentemente social, tal parece que ahora la burocracia se ha destacado como una estructura permanente en las sociedades modernas como una de las formaciones sociales más difíciles de destruir, entre cuyos miembros existe una identificación mecánica, como subraya Merton, hace que entre los funcionarios públicos se formen grupos opuestos a toda clase de modificaciones actuando como una verdadera subcultura.

Al mismo tiempo cada funcionario cualquiera que sea su posición dentro del sistema, tiene la tendencia a identificarse en este y a desarrollar en consecuencia una aptitud de "Arrogancia" específica frente al público.

En países como el nuestro, las características del burocratismo oficial que de por sí no presta plenamente servicio - - (esencia social), incide relativamente con mayor veracidad en la - parte del público, más marginado tanto económica como cultural- - mente.

El individuo de la clase media, con mediana cultura se - defiende y contra resta como puede, los atropellos y los desprecios arrogantes de los empleados burócratas. No es el caso de los campesinos que integran el sector más débil de nuestra población y que materialmente tiene que mendigar alguna información en las dependencias públicas que se han creado para su "beneficio específico".

Es por lo que se considera que si en un principio el burocratismo significó "medio para llevar a cabo una organización", - actualmente podría decirse, indica un sistema de dominio que busca solo su propio beneficio.

Es urgente localizar en qué consiste la falla de la burocracia de la Secretaría de la Reforma Agraria y sugerir alguna forma para agilizar la administración en materia agraria.

La burocracia como organismo gremial puede llevar a - feliz término la Reforma Agraria, contando para ello con su fuerza como poder, como instrumento y aún frente al poder de los altos burócratas si estos se oponen a que se lleve a cabo. Es y debe ser - imperativo ayudar a que esta institución cumpla su cometido y para -

ello no necesitan buscar fórmulas complicadas sino única y exclusivamente emplear las cualidades con que cuentan: moralidad y rapidez en sus actuaciones.

La burocracia de la Secretaría de la Reforma Agraria, debe tomar conciencia que en sus manos el Estado ha depositado su confianza para resolver el problema agrario que si bien es difícil, no es insoluble y que es noble la tarea de redimir a la clase más necesitada del país, la que siempre a pesar de que ha regado con su sangre nuestro territorio nacional, en las luchas fratricidas, es la que con su trabajo alimenta a toda la población y sin embargo, su subsistencia sigue cada vez más crítica ya que los avances del desarrollo que se vive en las grandes ciudades, no ha llegado a las grandes masas campesinas.

"..... Nuestro actual desarrollo económico requiere ur gentemente de una burocracia sin altibajos y un alto grado racional; y consideramos que esto se obtendrá si iniciáramos la tarea de inculcarles a los empleados y funcionarios, que la burocracia es factor primordial en el desarrollo del país, sin que para ello sigan ningún modelo de burocracia extranjera. El desarrollo económico, de una sociedad sobre todo si el sector público interviene de manera activa en su realización, requiere de una nueva especie de burócratas, más libres menos apegados a las fórmulas administrativas, no tan preocupados por la jerarquía y la antigüedad, en síntesis, distintos de los hombres que resultan útiles cuando la principal ocupa-

ción de la burocracia consiste en el mantenimiento de la Ley y - -
del orden....." (35)

".....El funcionario o el burócrata deshonesto son el -
peor escollo con el que pueden enfrentarse la economía de una país
y su progreso....."(36)

Es necesario que el empleado y funcionario público
tenga en mente que debe consagrarse de manera -
exclusiva al servicio de su función, debe tener siem-
pre presente que su designación se debe a su com-
petencia, capacidad, moralidad y actividad; respe-
tando el derecho de los particulares gobernados que
acuden a las Oficinas públicas personalmente o por-
correspondencia y sobre todo esté conciente que la-
burocracia está íntimamente ligada con el desarro-
llo del país.

(35) La Palombara y otros, Joseph Burocracia y Desarrollo Social
pág. 23.

(36) Del Ibarrola, Antonio, Derecho Agrario, Primera Edic. 1975. - pag. 805

B).- LA FALTA DE CELERIDAD EN EL PROCEDIMIENTO AGRARIO.

La falta de celeridad en el procedimiento agrario, tanto en su primera, como en su segunda instancia, ha sido uno de los obstáculos que han originado el rezago agrario, así como el incumplimiento de los términos procesales señalados por las leyes agrarias y el abuso del recurso del amparo que dificulta el natural desenvolvimiento administrativo del procedimiento agrario, acumulando infinidad de expedientes en los juzgados federales.

La lentitud en la entrega de la tierra, derivada, de las complicaciones del procedimiento agrario, ocasionó el acelerado fraccionamiento de los latifundios sin titulación dentro de los marcos legales o fingidos de las pequeñas propiedades. Una precipitada carrera caracterizó y sigue caracterizando la actitud del gobierno, por una parte el reparto de la tierra, y por la otra la defensa y subterfugio de los particulares para evitar el reparto, usando la simulación a la efectiva venta de los exedentes de su pequeña propiedad.

La época actual tiene como característica la afluencia de solicitudes de ampliación formuladas por los núcleos de población ya dotado, las cuales comprenden segundas, terceras y cuartas ampliaciones.

Considerando que la Ley señala un radio de afectación de siete kilómetros a partir del centro del núcleo de población, las necesidades agrarias de los campesinos no pueden satisfacerse en la mayo-

rfa de los casos por tropezar con colindantes que poseen superficies inafectables, como son ejidos, pequeñas propiedades o propiedades comunales.

Uno de los problemas más graves, es ocasionado muchas veces por falta de un verdadero control, para determinar las necesidades agrarias en nuestro país, tanto de los campesinos que ya tienen tierra, como de aquellos que no la han recibido, con el objeto de cuantificar nuestras necesidades agrarias e identificar a quien tiene derecho exacto a recibir tierra. La falta de un registro ha ocasionado y seguirá ocasionando que las autoridades agrarias, entreguen dos y tres sueldos en diferentes lugares a los mismos solicitantes, produciéndose como consecuencia, la imposibilidad de plantificar adecuadamente su reparto.

".....Para determinar las necesidades agrarias de nuestra población, en mi concepto hace falta organizar la identificación dactiloscópica personal" (37)

En muchos de los ejidos que fueron organizados se cometieron errores técnicos y topográficos sobreponiendo los planos o bien publicando resoluciones presidenciales contradictorias. No son pocos los casos en que una misma superficie fué reconocida como colonia, afectada por ejido, y vuelta a reconocer como pequeña propiedad, estableciendo serias contradicciones y controversias insolubles desde el punto de vista legal.

(37) Manzanilla Shaffer, Victor. Reforma Agraria 1a. Edi.Mex. 1966 -pág. 140.

En la actualidad, existen multitud de ejidos empalmados y ejidatarios de diferentes núcleos de población disputándose las mismas tierras.

Los linderos de los ejidos, se encuentran confundidos con los de las pequeñas propiedades y los de la propiedad comunal ocasionando continua inestabilidad en la tenencia de la tierra.

Por lo que se refiere a la propiedad comunal, sus linderos también se encuentran confundidos y en conflicto, con otras comunidades y ejidos. Cuando una propiedad es confirmada, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Ley Federal de la Reforma Agraria, surgen las inconformidades de los colindantes, ocasionando que este tipo de situaciones se eleven a la categoría de juicios federales, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación debido a la difícil solución de estos conflictos, la Suprema Corte ha acumulado un gran número de ellos que están pendientes de solución final, causando violentas luchas entre las comunidades involucradas y el desasosiego entre sus habitantes.

Por otra parte, la propiedad comunal ha sido abandonada a su suerte sin que las autoridades la incorporen hasta el momento al desarrollo económico general del país. Así mismo, la propiedad comunal sufre constantemente de verdaderos despojos realizados por particulares, que aprovechándose de las deficiencias legislativas se-

gregan diversas superficies que se incorporan a la propiedad privada.

El auténtico pequeño propietario o sea aquel que verdaderamente mantiene en explotación su superficie y se encuentra ésta, dentro de los límites fijados por nuestras leyes, también afronta serios problemas.

No debemos olvidar que hay un millón de pequeños propietarios que tienen una superficie media de cuarenta hectáreas y que su principal fuente de ingresos la constituyen el trabajo agropecuario.

Los pequeños propietarios en los últimos sexenios presidenciales, han padecido de la falta de certeza jurídica y tranquilidad de los elementos de la estructura agraria, cuya manifestación principal es la falta de determinación de los linderos.

Así mismo, la invasión de los colindantes sobre sus tierras y las amenazas de ocupación por parte de los solicitantes de tierras, ocasionan tensiones o conflictos que impiden la tranquilidad y dedicación a las actividades agropecuarias.

Por otra parte, debemos señalar, el hecho de que existen ejidos abandonados o cuyos núcleos de población no tomaron posesión de sus tierras, por considerarlos impropios para la agricultura.

Además de lo anterior, en muchos lugares de la República por falta de profesionalismo, irresponsabilidad o desconocimiento de la

materia agraria algunos funcionarios menores, censaron personas dedicadas a otras actividades (mecánicos, albañiles, comerciantes, etc.) quienes después que recibieron tierras, las dieron en arrendamiento a ricos comerciantes de la región que por medio de peones a su servicio, las ponen en cultivo.

Muchos de los nuevos centros de Población que han sido - constituidos por resolución presidencial, no han podido tener vida propia porque errores técnicos cometidos por malos funcionarios que - por negligencia o apatía no ha sido posible ejecutar dichas resoluciones. Otros por la falta de recursos de los campesinos beneficiados para trasladarse a los lugares señalados, permanecen como ejidos - de papel con superficies segregadas a la productividad.

Debemos agregar que la falta de organización social entre los campesinos, producen como consecuencia la dispersión en el trabajo, la baja en los rendimientos y lógicamente en el poco ingreso-percápita.

También cabe señalar en la multitud de autoridades que - intervienen en una u otra forma en los ejidos, comunidades o pequeñas propiedades del país, con duplicidad de funciones y en muchos - casos, sin coordinación provocan obstáculos que repercuten en la - producción negativamente.

C).- EL PROBLEMA AGRARIO UTILIZADO POLITICAMENTE.

Ante la actual situación que se vive en el campo es urgente que se aplique una verdadera política agraria que termine con la marginación del campesino mexicano, así mismo evitar que se siga manejando con fines políticos y que los funcionarios y políticos deben comprender que el medio rural no es una plataforma política para obtener beneficios personales o posiciones políticas.

Las autoridades agrarias deben hacer a un lado la demagogia y resolver el problema del agro sin hacer grandes derrames de dinero, en la implementación de oficinas, programas, etc., sino analizando, estudiando cuidadosamente las soluciones que se le puedan dar, actuando con honestidad, dinamismo y valentía con frialdad de raciocinio, juzgando porque no se sigan originando condiciones de bajo nivel, baja productividad y de bajos ingresos en el sector agrario.

Consecuentemente es importante que se termine con la politiquería y se implante una verdadera política agraria con metas y programas bien definidos y planeados.

Por otro lado es necesario que se desenmascaren los falsos redentores, que en lugar de ayudar y orientar a los campesinos, los confunden y los engañan, provocando en muchas ocasiones enfrentamientos al incitarlos a realizar invaciones de alguna propiedad, líderes leales, honestos, conocedores del medio en el que actuen, abra-

sados de una mística campesina verdadera, dispuestos a defender → con toda honorabilidad, los intereses de sus hermanos de clase orientándolos y haciéndoles entender que no deben solo atender a una productividad capaz de asegurar tan solo su propia subsistencia, sino - de acuerdo con las técnicas agrarias, orientadas a una productividad capaz de asegurar tan solo su propia subsistencia, sino de acuerdo - con las técnicas agrarias, orientadas a una producción de envergadura nacional, evitando cuidadosamente los extremos del latifundio y del microfundio, haciéndoles conciencia de lo que significa una familia en plena actividad productiva, pero no desarticulando de un programa de desarrollo social, representado por la formación de un nivel regional y nacional de bienestar digno y humano.

Es importante también que las autoridades agrarias tomen - medidas para que los puestos, en todas las actividades relacionadas con el medio rural, deben ponerse indefectiblemente en manos limpias y no sean utilizados para acomodar amigos, familiares o cumplir con compromisos políticos.

El empleado que llegue a ocupar un puesto debe tener siempre presente que su designación como tal se debe a su capacidad, y que debe consagrarse de una manera exclusiva al servicio de su responsabilidad, conocedor de los Derechos y las técnicas agrarias, así como de reglamentos, circulares y demás disposiciones legales que competen a la Secretaría de la Reforma Agraria para poder estar en

condiciones de poder resolver los problemas que se les presenten - - actuando con imparcialidad, sin que influyan en su ánimo las tendencias tanto materiales como políticas.

Por lo tanto las autoridades agrarias deben tomar en cuenta experiencias pasadas, mismas que han puesto en peligro la seguridad en el campo, y consecuentemente la de las Instituciones. Que se termine con la improvisación constante tanto de funcionarios y empleados que en más de las veces sin ningún conocimiento de la materia agraria, teniendo en cuenta también que la falta de continuidad en los objetivos, programas y del personal administrativa, lleva irremisiblemente a la pérdida de recursos económicos, materiales y físicos en nuestro país.

CAPITULO QUINTO

MECANISMOS QUE SE SUGIEREN PARA COMBATIR EL
RESAGO AGRARIO.

- A). - LA APLICACION CORRECTA DE LA LEY FEDE-
RAL DE LA REFORMA AGRARIA.
- B). - TRIBUNALES AGRARIOS
- C). - MEJORAR LA ADMINISTRACION AGRARIA

MECANISMOS QUE SE SUGIEREN PARA ABATIR EL REZAGO AGRARIO.

A).- Aplicación correcta de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

La aplicación correcta de la Ley Federal de la Reforma Agraria consiste en que las autoridades agrarias dicten las resoluciones a que se refiere el Artículo 8o. de la citada Ley, que los procedimientos se llevan a cabo en los términos precisos y perentorios que señala el Libro 5o. de esta Ley, de los Artículos 272 al 441 de la misma, que las resoluciones presidenciales se dicten apegadas a derechos como lo establece el artículo 307 y que se entreguen las tierras a los campesinos. Que ahí mismo esos mandamientos presidenciales se dicten sin más trámite cuando sean negativos por no haber tierras que afectarse y no detener estos mandamientos negativos por presumir que puedan provocar agitación a los campesinos.

Haciendo a un lado la demagogia abatiendo el rezago agrario se vivirá una realidad política realista, esta evitará que al tener al campesino con la esperanza de que se le dotara de tierras, lleguen a desesperarse buscando nuevas alternativas de buscar su fuente de trabajo en las grandes metrópolis, como es el Estado de México, donde la concentración desordenada en la capital de la República a causado grandes problemas como el desempleo, carestía de la vida, falta de vivienda, delincuencia, etc..

Por otro lado es necesario que se aplique en forma efectiva la Ley de la Reforma Agraria y se extiendan créditos a todos los Sec-

tores rurales, para que pueda existir una abundante producción alimenticia que tanto se requiere en nuestro país.

La Ley Federal de la Reforma Agraria en su artículo 148 determina que : "Todo ejido, comunidad y pequeña propiedad, cuya superficie no exceda la extensión de la unidad mínima individual de dotación ejidal, tiene derecho preferente a asistencia Técnica a crédito suficiente y oportuno, las tasas de interés más bajas y los plazos de pago más largos que permita la economía nacional y en general a todos los servicios oficiales creados por el Estado para la protección de los campesinos y el fomento de la producción rural"

"... (38)

Este artículo no se ha cumplido porque son una minoría los ejidos que pueden contar con todos los elementos esenciales e indispensables para hacerlos producir en forma elevadahan sido dotadas en tierras alrededor de 2,000.000 de ejidatarios no podrá menos de concluirse, con desconsuelo que el Banco Ejidal no hace llegar su influencia económica más que el 10% del conglomerado Ejidal.

Conforme lo expuesto anteriormente podemos decir que en un explosivo porcentaje del 90% entre los ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, carecen de los elementos indispensables para lograr una buena producción en el campo, continúan utilizando métodos rudimen-

(38)- Lemus García, Raúl, Ley Federal de Reforma Agraria, Comentada Edit. LMSA, Méx. 1971, pág. 180.

tarios que repercuten directamente en sus economías.

El Artículo 150 de la Ley Federal de la Reforma Agraria dice que "los ejidos podrán establecer centrales de maquinaria, por sí ó en asociación con otros ejidos para proporcionar servicios a sus explotaciones.

En ambos casos las operaciones serán reglamentadas por la Asamblea, con aprobación de la Secretaría de la Reforma Agraria. Cuando ésto no sea posible, el Estado procurará su establecimiento y dará el servicio a través de alquileres a maquilas mediante tasas económicas "Aquí volvemos a repetir que solo a unos cuantos ejidos se les ha proporcionado maquinaria mediante créditos y la gran mayoría de ellos carece de la misma.

En el Artículo 178 de la Ley mencionada dice "todas las dependencias gubernamentales y organismos descentralizados fomentarán e impulsarán en la esfera de su respectiva competencia, la formación y desarrollo de industrias rurales operadas por ejidatarios o en asociación con el Estado, debiendo además en igualdad de condiciones con otros productores, preferir la adquisición de los productos elaborados en las industrias de este tipo "... (39)

Este Artículo es muy importante desde el punto de vista de la emigración de los campesinos, porque si se haya cumplido tal como la determina la Ley, se podría haber resuelto en parte esos mo-

(39)- Lemus García, Raúl, Ley Federal de Reforma Agraria Comentada pág. 199.

vimientos migratorios en busca de empleo, porque los únicos que puede detener el que un campesino salga de su tierra natal en busca de empleo, es generando fuentes de trabajo en su lugar de origen.

Por otra parte, cabe hacer mención de la falta de aplicación de la Ley Federal de la Reforma Agraria en base a la siguiente:

La tendencia del Gobierno en favor de las propiedades grandes fué en general "negligencia benigna" que exhibió el condenar la perpetuación de los neolatifundistas, a pesar de lo asentado en la Ley Agraria. Estas concentraciones ilegales se mantuvieron a través de numerosos subterfugios. Uno de los más comunes y del que se admite dificultad para combatir lo legalmente es el latifundio disfrazado es decir, la división simulada de una propiedad extensa ilegal en numerosas propiedades, mediante el artificio de registrar a las partes que se constituyan a su nombre con hombres de paja. Lo que suele realizarse utilizando los nombres de los distintos miembros de la familia o si el número de éstos no es suficiente registrándolas a nombre de empleados de entera confianza que se prestan a los patrones por lealtad o por remuneraciones económicas. Así, la división es nominal y la tierra se opera como unidad integrada.

Otro medio por eludir lo establecido en la legislación agraria consiste en conseguir certificados de inafectabilidad en - - -

circunstancias en las que, legalmente no proceden. Este artificio - esta limitado geográficamente en su aplicación y supone necesariamente, la cooperación de funcionarios del gobierno de niveles bajos. Los certificados de inafectabilidad suelen extenderse. Por una deliberada discreción en las técnicas de investigación, o por una calculada infravaloración de localidad de la tierra en cuestión.

Otro recurso por el que se puede mantener la fachada - de la legitimidad está presentado por la consesión de certificados - de inafectabilidad con fechas anteriores a las que corresponden al inicio de los procedimientos de afectación.

En el contexto actual, es digno de destacar la propensión a la tradicional mordida que se incluye en la diligencia, juicio y - eficiencia de los funcionarios del gobierno responsables de supervisar los trámites administrativos de la legislación agraria.

Con lo expuesto hasta aquí se ha puesto énfasis al hecho de que, a pesar del ordenamiento de la Ley agraria y del pronunciamiento de los líderes políticos, persiste en México un estancamiento en el proceso agrario.

Por todo lo anterior, diremos que el gobierno tiene un paquete muy pesado y que es el de hacer cumplir, la Ley Federal de - la Reforma Agraria dentro de sus posibilidades en todo aquello que - lleve un disfraz y por lo tanto una violación, así como el procurar -

la industrialización del campo para abrir fuentes de empleo para los campesinos.

B). - TRIBUNALES AGRARIOS.

NECESIDAD DE SU CREACION, EXPOSICION DE MOTIVOS Y ANTECEDENTES.

La Reforma Agraria Mexicana, ha tratado de transformar la estructura social y económica del País y sus relaciones deficientes e incompletas, son en forma evidente la base de la estabilización política de México. Consecuentemente si tomamos en cuenta que el Derecho Agrario, no es frfa construcción ideológica, sino resultados de una clase que busca su constante superación y que, amoldar a la realidad actual la norma agraria es preocupación constante de quien busca realizar los más caros ideales que inspiraron toda la modificación del orden jurídico en áreas de quienes no poseían ni un ápice de protección para su propiedad e integración física; "Siendo pues jurídico el camino más expedito para el logro de una verdadera justicia social y revistiendo al procedimiento agrario dentro de su muy específica naturaleza social, claros matices procesales que hacen pensar en la realización de una función jurisdiccional, es indispensable que dentro de un contexto exacto de seguridad, de firmeza, se procure la realización del agro en México. Es por eso que si la revisión de un procedimiento implica pérdida en cuanto se piensa el objetivo y la finalidad de tan alta trascendencia y valor que la inspira, ésto es la efectiva realización de los postulados básicos de todo Ordenamiento jurídico; Justicia, Equidad, Seguridad, por ello deseo la realidad del medio rural en México sea así, clara, única y firme.

Consientes de la necesidad urgente de crear mecanismos que contribuyan a resolver el tan grave rezago agrario ocasionado por la falta de una verdadera planeación, proponemos la creación de los tribunales Agrarios y lograr por fin uno de los más caros anhelos de nuestros campesinos, el reparto de tierra.

Consiente del problema tan grave que representa en la actualidad la Materia Agraria, debido a rezago Agrario acumulado por la tardanza e irregularidades del procedimiento Agrario, en ocasiones sometándose su solución aparente en la decisión de los Tribunales Federales para la vía de amparo, Garantía Constitucional en ausencia de Organos Jurisdiccionales Agrarios, sin desenraizar la problemática interna de los Ejidos.

Es obligación de todo mexicano pugnar porque se termine con la demagogia de los funcionarios públicos, que en la mayor parte son personas sin los conocimientos más elementales de la materia que les toca administrar ante la improvisación, quisimos hacer un modesto estudio proponiendo algunas alternativas que se puedan utilizar para terminar con el rezago Agrario, lastre administrativo que ha ocasionado la inseguridad del campo.

En este modesto trabajo dejamos anotados los antecedentes - sobre las autoridades que han intervenido en la aplicación de la Reforma Agraria, además de que, de los varios documentos elaborados en Materia Agraria en los años anteriores al movimiento armando de 1910 al Lic. LUIS MANUEL ROJAS señala en proyecto de JUAN SARA BIA, el cual dice; " Para satisfacer determinadas necesidades del - complejo problema de la tierra en este País... Proponiendo adiciones y reformas de los artículos 13, 27 y 72 de la Constitución de 1857, con el fin de que se establezcan "Tribunales Federales de Equidad" que, - juzgados como jurados civiles, decidan en breve plazo, previa práctica de diligencias relativas sólomente a las pruebas de posesión y el-despojo, respecto a las restituciones de los pueblos, agrupaciones indígenas o pequeños propietarios de las tierras, aguas o montes de que hubiesen sido despojados por medio de violencia física o moral, o en - virtud de contrato con apariencia, legal facultando a esos Tribunales - para decretar indemnizaciones, a costa del erario y a favor de los ter-ceros poseedores de buena fé y se declaraba de utilidad pública la ex - propiación por su valor fiscal de las siguientes bienes raíces.

- 1.- Tierras, Montes y Aguas cercanos a los pueblos, con objeto de do-tar de ejidos a los que ellos carezcan en cantidad proporcional a su po-blación.
- 2.- Tierras, Aguas y Montes necesarios para la creación de nuevos - pueblos; que se forman por la colonización.

3.- Los latifundios, en la parte excedente al máximo legal, debiéndose determinar en la Ley la alternatibilidad para el cultivo de cada clase de tierra.

El mencionado proyecto demuestra claramente la existencia - de intento de realizar un Derecho Agrario basado en el Sistema Jurisdiccional, siguiendo un proceso verdaderamente jurídico ante tribunales especialmente establecidos en Materia Agraria.

No debemos olvidar el antecedente de los tribunales en Materia Agraria asentado en "El Plan de San Luis" expedido por FRANCISCO I. MADERO....."(40)

"....Abusando de la Ley de Terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus Terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República.

Siendo de todo justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declararán sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este plan los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos

en cuyo beneficio se verificó el despojo"(41)

(40) Lemus García, Raúl, Opus, Cit. pág. 254.

(41) Lemus García, Raúl, Opus, Cit. pág. 255.

El antecedente mencionado dió motivo al descontento de EMILIANO ZAPATA, quién expresó su sentir en "El Plan de Ayala" en cláusula sexta.

"....Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o casiques a la sombra de la tiranía y justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por mala fé de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución...."(41)

Indudablemente que "El Plan de Ayala", influyó en forma determinante en los Gobiernos posteriores, los cuales trataron de resolver el problema agrario, tan es así que VENUSTIANO CARRANZA, consideró dicho problema al expedir el "Plan de Veracruz" el 12 de Diciembre de 1914, en el que se establece que para el futuro se expedirán leyes agrarias tendientes a la formación de la pequeña propiedad al fraccionamiento de los latifundios y a la restitución de la tierra despojada a los pueblos; y en cumplimiento de esta promesa fué promulgada la ley del 6 de Enero de 1915, siendo el ponente de este el ilustre poblano Lic. Luis Cabrera y constituyó la base de (41)-Lemus García Raúl Opus Cit. pág. 255.

da la legislación posterior en materia Agraria, sin marginar claro está, la Ley Agraria de Villa, así vemos que promulgarse la Constitución de 1917, el Artículo 27 de la misma elevó la categoría de la Ley Agraria Constitucional ya señalada, más tarde cuando fué reformada nuestra Carta Magna en el año de 1934, fué derogada; sin embargo, sus preceptos quedaron incorporados en el Artículo 27 de nuestra Ley Fundamental.

El Artículo 27 Constitucional, constituye un antecedente de importancia para la creación del Derecho Social Agrario y su aplicación ya que su finalidad primordial tendió a restituir por justicia y a dotar por necesidad tierras a los pueblos desposeídos o carentes de ellas por ser éstos de indiscutible justicia social, base de nuestra materia, a continuación veremos lo que dicho artículo establece sobre el procedimiento judicial de Derecho Agrario.

El actual párrafo tercero de la Fracción VI del Artículo 27 de nuestra Carta Magna establece que "EL ejercicio de las acciones que corresponde a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente Artículo, se hará efectivamente por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes que se dictará en el plazo máximo de un mes, las Autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trata y todas sus acciones, sin que en ningún caso pueda revocarse la lucha por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoria.

La interpretación oficial y la aplicación del Artículo 27 Constitucional y sus correspondientes leyes reglamentarias por parte de las autoridades, han dejado el párrafo Constitucional señalado sin aplicación, por lo que hace falta un estudio sereno de su interpretación y alcance, para pugnar por su cumplimiento y porque se hagan las reformas necesarias al mismo.

Nada en absoluto se puede decir de los antecedentes legislativos del párrafo tercero fracción VI, ya que no se encuentra en ninguno de nuestras Instituciones Políticas anteriores.

El Jefe del Ejecutivo Constitucionalista no la incluyó en el Artículo 27 proyecto de reforma a la Constitución de 1917, al que fundamentalmente fué reformado por las consituyentes de Queretaro. Un grupo de estos, entre quienes se contaba el Ing. Rouax, formuló la iniciativa que sirvió de base para el dictámen y proyecto de la comisión que con pocas alteraciones aprobó el Congreso en dicha iniciativa se incluyó.

Colocamos como último precepto de nuestra iniciativa el procedimiento a que debfan sujetarse las acciones que correspondfan a la Nación, para hacer efectivos los postulados del Artículo, que debfan ser judiciales, aún cuando correspondiera a las Autoridades Administrativas de realización del programa que fuera a realizar.

Sin referencia alguna, se produjo el mencionado párrafo en el dictámen, y fué aprobado por una Asamblea sin tocarse en los debates por lo que no hay datos para determinar cual haya sido la idea del legislador al respecto.

Podemos pensar que el antecedente más probable del párrafo en cuestión, lo ha de ser el Artículo 14 de la Constitución por cuanto a que éste, a semejanza de aquél, exige el requisito previo del juicio seguido ante tribunales previamente establecido, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, para que pueda privarse a alguien de sus propiedades o derechos, de modo que el primero debe interpretarse y ser aplicado en realidad al segundo.

La función judicial, como sabemos está organizada para dar protección, para evitar la anarquía social que se produjera si cada quien se hiciera justicia por su propia mano (Artículo 17 Constitucional). - En consecuencia, cuando la Constitución ordena la intervención de la Autoridad Judicial en casos en que las partes interesadas pueden tener -- pretensiones contrarias, deben entenderse que dicha intervención se ha de referir principal y necesariamente a la decisión sobre las pretensiones de las mismas, y sólo en forma accidental y accesoria, a la preparación del conocimiento del negocio o a los actos de la mera ejecución - e inversamente, cuando la Ley fundamental faculta a la Autoridad Administrativa para resolver esta clase de casos, por mayoría de campesinos

por la inexistencia de tierras afectables; es necesario, por tanto que el Derecho Social integre como lo dice Gurvitch. La totalidad activa concreta y real de nuestra realidad agraria, si queremos que ésta - no se estanque, sino progrese al ritmo en que lo hacen los demás sectores del País. No podemos seguir viviendo de palabras demagógicas, ya que como lo dice Bassols; 'El agrarismo inteligente, no se hace - con gritos, ni con ignorancias, el único medio es la cultura. la capacidad intelectual aplicada seriamente a un fin ...'(42)

La Ley Federal de Reforma Agraria, a pesar de ser tan reciente, necesita una reforma, sobre todo en la reglamentación del Juicio Agrario, de sus procedimientos en relación con las Autoridades que deben conocer de los conflictos agrarios. La revisión deberá orientarse hacia una mayor diferenciación de las funciones administrativas - y jurisdiccionales que la ley encomienda a la Secretaría de la Reforma Agraria, creando Tribunales Agrarios que asuman las funciones jurisdiccionales que simplifique, al mismo tiempo, los procedimientos para hacer el juicio más expedito y sencillo, yá que la aplicación correcta de la Reforma Agraria pide capacidad, preparación y honradez en quienes deban llevarla a cabo. De esta manera, como señala Coirgio del - Vacchío, "La legendaria de los campos deben ser una paz laboriosa y a la labor de los agricultores, iluminada por la técnica, debe corresponder la de los legisladores, iluminada por la Justicia..."(43)

(42) De Ibarrola, Antonio, Derecho Agrario-Edit. Porrúa, 1975, Pág. 420.

(43) De Ibarrola, Antonio, Derecho Agrario-Edit. Porrúa, S. A. Méx. 1975 -pág. 13

FUNDAMENTO LEGISLATIVO.

La creación de Tribunales Administrativos Agrarios, - requerirá de una reforma Constitucional que establezca los lineamientos generales de su organización y su reglamentación en la Ley Federal de Reforma Agraria, a través de una reforma de la misma o bien de la expedición de una Ley de Justicia Agraria.

Mucho se ha dicho sobre los peligros que entraña, para la buena marcha de la Reforma Agraria, el sujetar los Juicios Agrarios a un procedimiento parecido al de la vía civil, demasiado formalista porque traería como consecuencia la paralización de la Reforma Agraria, por parte de abogados sin escrúpulos al servicio de los latifundistas. Sin embargo, consideramos, apegándose al sentir del Lic. Bassols, "que no existe ningún fundamento para declararse impotente en la empresa de perfeccionamiento técnico en la tramitación de los conflictos agrarios, precisamente porque el propósito de las autoridades Agrarias - debe consentir en ir perfeccionando, paulatinamente, el desarrollo del Derecho Procesal Agrario, en consecuencia existe la necesidad de revisar la legislación vigente, para darle formas procesales más definidas y que permitan resultados más aceptables, debiendo ser, por tanto, un derecho regido por principios protectores de la clase campesina, debiendo situarse dentro del Derecho Procesal contemporáneo, pero sin caer en la vaguedad a la arbitrariedad de pretexto de protección a los desvalidos. Este procesamiento debe caracterizarse por su sim-

plicidad y economía, ayuno de formulismos innecesarios y de fácil comprensión para el campesino iletrado "(44)

Del Vecchio ha dicho " En el Derecho Agrario como en cualquier otro campo, la individualidad y la sociabilidad deban a temperarse permaneciendo no obstante siempre inviolados los derechos fundamentales, de la persona humana.... "(45).

Estos deben encontrar su síntesis y su tutela en el Estado, - quien solo cumpliendo esta misión, esencial, puede desenvolver su actividad para el bien común y merecer así verdaderamente el nombre de Estado de Derecho, o mejor de justicia.

(44)- Mendieta y Núñez, Obra citada, pág. 246, 247.

(45)-López Gallo, Manuel, Obra citada, pág. - 395.

BASE Y OBJETIVOS PARA LA CREACION DE TRIBUNALES AGRARIOS

Como se ha asentado en capitulos precedentes, se puede comprobar que el ámbito agrario, en nuestro País, para algunos ha sido instrumento para el logro de finalidades mezquinas, salvo excepciones, sin embargo se trata actualmente de hacer llegar la justicia social al campo, no obstante existen esquemas que ya no responde a las necesidades y aspiraciones de los gremios campesinos. Consecuentemente es necesario integrar la totalidad activa concreta y real del Derecho Social Agrario, si queremos que nuestra realidad agraria no se estanque, pues no podemos ni debemos permitir estar viviendo la palabra demagogia.

La base primordial para la creación de este tipo de tribunales encontramos en el sistema Constitucional Mexicano que no sólo protege la vida y la libertad del hombre, sino además, la propiedad, la posesión y los derechos; los tribunales actuarán en forma expedita para administrar justicia a quienes piden y no son escuchados. Lo anterior se desprende de los Artículos 4 y 7 de nuestro Código Constitucional, el que ameritará reformas radicales al número 27 del que es reglamentaria la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Quiero dejar asentado que la creación de los Tribunales Agrarios de que se trata este sencillo trabajo no equivale a su descubrimiento personal, sino apoyar la necesidad de su creación para regularizar jurisdiccionalmente la tenencia de la tierra en esta época que se dice que la repartición está por culminar.

La creación de los mismos es resultado de una vieja lucha que - va más allá de 50 años, como lo señala el Dr. Guillermo Vázquez Alfaro..."; se ha sobrellevado como tabú, debiendo ser conocido en las Universidades, en los Foros Jurídicos y Sociales del País, por tratarse de un problema que atañe el Estado Mexicano en la distribución de sus recursos....."(46)

De ahí que, la autorizada voz del maestro Lucio Mendieta y Núñez, señala"... el inconveniente de la absoluta falta de un sistema de Justicia Ejidal, y advierte como en algunos otros Países (China, Cuba) el sistema ha establecido y funciona con éxitos '....'(47).

La Ley Federal de la Reforma Agraria necesita ser modificada o bien emitir una Ley de Justicia Agraria, para encuadrarla a las necesidades de cambio que constantemente sufre el bien.

Debemos abundar en este estudio que, sean por una parte los reconocidos abusos de las autoridades inferiores, y por otra parte los conflictos que han surgido entre los mismos ejidatarios, pequeños propietarios, entre ambos, los invasores, etc., lo que ha creado hoy día un ambiente de inconformidad e inseguridad en el campo, lo cual debe considerarse peligrosamente explosivo; además es conocido de todos que la justicia agraria siempre ha adolecido de fallas, el dinero y la posición política, tuercen con demasiada frecuencia, la vara de la Justicia. Este es el momento actual, es un obstáculo para la aplicación de la Reforma Agraria, que pide capacidad, preparación y honradez. -

(46)- Vázquez Alfaro, Guillermo. Teoría Elemental de la Reforma Agraria. CONCAP. Méx. 1976.

(47)- Mendieta y Núñez, Obra citada pág. 393.

en quienes deben llevarla a cabo. Es urgente, para la seguridad y tranquilidad en el campo que la justicia agraria se encomiende a juristas conocedores de la materia, mediante la creación de Tribunales Agrarios.

Desde nuestro punto de vista, los Tribunales Agrarios constituyen el más caro anhelo de los próceres revolucionarios, plasmados como principios esenciales de justicia social incerta en nuestra Constitución.

El Juicio Agrario adolece, como se ha comprobado, de serios defectos en su reglamentación, que lo hacen sumamente lento en su tramitación e inadecuado para lograr los fines perseguidos; los procedimientos huyendo de formulismos de los Juicios Civiles caen en la más completa falta de orden; mejor dicho, en la arbitrariedad más absoluta, en cuanto al desarrollo de los diversos actos procesales; - períodos de pruebas que pueden prolongarse más allá de la sentencia de Primera Instancia en pruebas que no son supervenientes, como sucede en los Juicios de Dotación, Restitución, etc. .

Existiendo el Tribunal Agrario, se lograría un segundo estudio sobre los puntos que se estimen más apegados a el Derecho, estudio que lógicamente se haría atendiendo a ciertos principios y formalidades jurídicas, contando entonces las partes (actor y demandado) el primero representado por los núcleos carentes de tierras, de los ejidos y comunidades, en el caso de los derechos colectivos agrarios

por ejidatarios y comuneros, en el ejercicio de los derechos de carácter individual. Los demandados serían el titular de la Reforma Agraria, las Autoridades Ejidales o Comunales en el caso de suspensión ó privación de Derechos Agrarios, despojo etc., con modos de impugnación que harían valer ante el Tribunal Agrario, a fin de que las resoluciones violatorias de sus derechos, pronunciados por las Autoridades Administrativas vuelvan al cause de la Legalidad; de ésta manera; los citados Tribunales tendrían como objetivo principal, ser los órganos de donde se cumplan las Formalidades esenciales del procedimiento, mismos que estarían dotados de plena autonomía; serían el cause legal para el respeto de las garantías individuales contenidas en la Constitución de la República, en esencia, el Artículo que tutela la garantía de Audiencia y que se integra por cuatro garantías específicas de seguridad, a saber.

1. - La de que encuentra de una persona, a quien se pretenda privar de algunos de los bienes tutelados en dicha disposición se siga un juicio.
2. - Se substancia ante Tribunales previamente establecidos.
3. - Que el mismo que observen las formalidades esenciales del procedimiento.
4. - Que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes existentes con relación al hecho o circunstancias que hubieran dado motivo al juicio.

3. - Que el mismo que observe las formalidades esenciales - del procedimiento.

4. - Que el fallo respectivo se dicte conforme a las leyes exis - tentes con relación al hecho o circunstancias que hubieran dado moti - vo al juicio.

De esta manera, el objeto de los Tribunales agrarios es - claro, en el sentido que se llevará conforme a la realidad de nuestra - época la más estricta justicia social campo mexicano la cual será pro - picio para la seguridad inversionista tanto a los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios (agrícolas y ganaderos) para el usufructo y - tenencia de la tierra.

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE JUSTICIA SOCIAL.

Proponemos que el Tribunal Federal Agrario, estará integrado -
por :

1. -Presidente
2. -Secretario Gral.
3. -Secretario Particular
4. -Secretario Auxillar
5. -El número de empleados que determine el Titular del Tribunal.

La designación de la Presidencia del Tribunal Federal Agrario, recaerá en el Magistrado, que por mayoría o por unanimidad de los - Magistrados que compongan el Tribunal Federal Agrario ; sea elegido en la primera semana del mes de enero de cada año, pudiendo ser ra tificado en el cargo o reelegido cuantas veces lo estime conveniente - el pleno del Tribunal.

Las Salas del Tribunal Federal agrario a su vez, estarán presi das por un Presidente, de los tres que lo componen, mismo que será - elegido en la segunda semana del mes de enero de cada año por los - miembros de la Sala, el cuál podrá ser reelegido mientras los demás - magistrados lo consideren conveniente.

La nominación del Tribunal Agrario que se propone, se conside- ra que debe ser la siguiente: "TRIBUNAL FEDERAL AGRARIO", inte- grado al poder Judicial, con autonomía en sus resoluciones.

El nombramiento de los Magistrados deberá hacerse a -
propuesto de quien funje como titular de éstos y deberá aprobarse por
el Congreso de la Unión, en los términos del Artículo 73 Fracción IV
inciso cuarto de la Constitución Política de la República.

La competencia, además de la Jurisdiccional, deberá -
ser territorial o regional, en la que se comprende uno, dos o tres -
Estados de la Federación.

- a). - La presidencia del Tribunal Federal Agrario, radicará en el Distrito Federal, en donde también existirán dos Salas que conocerán de los problemas agrarios que se presentan en las zonas ejidales, urbanas y sub-urbanas de la Capital de la República.
- b). - Tribunal Federal Agrario en el Estado de México, ubicado en la Ciudad de Toluca.
- c). - Tribunal Federal Agrario en el Estado de Michoacán en la Ciudad de Morelia, y comprenderá en el Estado de Michoacán y Colima.
- d). - Tribunal Federal Agrario en el Estado de Jalisco con ubicación en la Ciudad de Guadalajara.

- e). - Tribunal Federal Agrario en el Estado de Guerrero con ubicación en la Ciudad de Chilpancingo.
- f). - Tribunal Federal Agrario en la Ciudad de Campeche y comprenderá los Estados de Campeche, Quintan Roo.
- g). - Tribunal Federal Agrario para conocer de los problemas que confrontan los Estados de Tabasco y Chiapas, con sede en la Ciudad de Villahermosa.
- h). - Tribunal Federal Agrario para el Estado de Oaxaca y su ubicación será en la Ciudad de Oaxaca.
- i). - Tribunal Federal Agrario para el Estado de Veracruz con sede en la Ciudad de Jalapa.
- j). - Tribunal Federal Agrario para los Estados de Tamaulipas y Nuevo León, con sede en la Ciudad de Victoria.
- k). - Tribunal Federal Agrario para los Estados de San Luis Potosí, Zacatecas y Aguascalientes.
- l). - Tribunal Federal Agrario, para los Estados de Coahuila y Durango, ubicado en la Ciudad de Durango.
- m). - Tribunal Federal Agrario para el Estado de Sonora y los Estados de Baja California Norte y Sur, la ubicación será en la Ciudad de Hermosillo.

- n). - Tribunal Federal Agrario para los Estados de Sinaloa y Nayarit, con ubicación en la Ciudad de Culiacán.
- o). - Tribunal Federal Agrario para el Estado De Chihuahua ubicado en la Ciudad de Chihuahua.
- p). - Tribunal Federal Agrario para el Estado de Guanajuato con sede en la Ciudad de León.
- q). - Tribunal Federal Agrario para los Estados de Querétaro e Hidalgo, y se ubicará en la Ciudad de Querétaro.
- r). - Tribunal Federal Agrario, para los Estados de Puebla- Morelos y Tlaxcala, con sede en la Ciudad de Puebla.

Para ser magistrado del Tribunal Federal Agrario se requiere:

- a). - Ser mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos.
- b). - No menor de 30 años, ni mayor de 60 en el momento de tomar posesión del cargo.
- c). - Título de Licenciado en Derecho, expedido legalmente.
- d). - Reconocida buena conducta.
- e). - Tener mínimo cinco años de ejercicio profesional.

Los Secretarios, Actuarios y empleados de Tribunal Federal Agrario, serán nombrados por el Presidente de la Sala correspondiente.

Quando un Magistrado falta a sus labores, por enfermedad o -

por otra causa que no amerita más de tres días de ausencia, será -
suplido por el Secretario de Acuerdos, quien practicará las diligen-
cias urgentes y dictará las providencias de mero trámite.

Para el caso de que la ausencia del Magistrado sea ma-
yor de tres días, el Presidente del Tribunal Federal Agrario desig-
nará temporalmente al Magistrado supernumerario que lo supla, y -
en su caso al definitivo.

Las faltas del secretario que no excedan de un mes, se-
rán suplidas por otro Secretario que se designe, igualmente sucede-
rá en el caso de los Actuarios.

Cuando el Magistrado y el Tribunal Federal Agrario, -
estuviere impedido para conocer de un asunto, se excusará de cono-
cer, y dicho negocio deberá turnársele al Magistrado siguiente de la
misma sala, no pudiendo intervenir ni en el proyecto de resolución,
ni en la resolución misma, debiéndose resolver por mayoría y no por
unanimidad de los Magistrados de la Sala que se trate.

COMPETENCIA

El Tribunal Federal Agrario conocerá de las violaciones que a la Ley Federal de Reforma Agraria cometa la Secretaría de la Reforma Agraria, en perjuicio de los campesinos, comuneros y pequeños propietarios, igualmente conocerá de los problemas por :

- a). - Límites de zonas comunales, ejidales y pequeñas propiedades.
- b). - Privación de Derechos Agrarios.
- c). - Nulidad de Fraccionamientos, tratándose de bienes comunales, ejidales y de pequeños propietarios.
- d). - Otorgamiento o negativa para proporcionar el volúmen necesario de agua para irrigar el ejido, las tierras comunales a la pequeña propiedad según se trate.
- e). - Concelación de certificados de inafectabilidad, ya sea agrícolas, ganaderas o agropecuarias.
- f). - La negativa de inscripción en el Registro Nacional Agrario, de las pequeñas propiedades ó de las parcelas ejidales o comunales.
- g). - La cancelación de contratos y concesiones que afectan a los núcleos de población o a los ejidos o comuneros.
- i). - Los problemas que se presentan con motivo de las expropiaciones de tierras ejidales o comunales, que con frecuencia realizan las Secretarías y Departamentos de Estado.

- j).- Las cancelaciones de concesiones de expropiación en zonas madereras concedidas a los ejidos o comunidades.
- k).- La negativa de parte de la Secretaría de la Reforma Agraria de dividir o funcionar las parcelas ejidales.
- l).- El deslinde de terrenos ejidales o comunales.
- m).- La disposición de la pequeña propiedad, ya sea agrícola o ganadera.
- n).- La aplicación indebida de la Ley de Tierras ociosas.
- o).- La rectificación cuando la inscripción de la propiedad en el Registro Nacional Agrario adolezca de alguna falta administrativa o de linderos.
- p).- Las irregularidades que se cometan en los procedimientos administrativos de ampliación o creación de nuevos centros de población, de Dotación o Restitución tratándose de ejidos o de bienes comunales.
- q).- Los casos que impliquen controversias o afectación de los derechos Agrarios de los ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios.
- r).- Ordenar, previas pruebas, la iniciación de nulidad de actos de compra-venta de terrenos ejidales.

Estos son algunos de los puntos que debe conocer el tribunal Federal Agrario, ya que a medida de su funcionamiento y se vea su eficacia, se tendrá que aumentar su competencia. Estos son meros enunciados de lo que puede conocer de inmediato el Tribunal de que se trata.

PROCEDIMIENTO

- 1.- Juicio Uni-instancial, Sumario.
- 2.- Tratándose de campesinos, la demanda podrá ser -- hecha a mano con letra legible sin formalidad alguna precisando su pretención, y el nombre de la Autoridad que haya violado sus derechos, el Juzgado Magistrado deberá suplir las deficiencias del escrito de la demanda; ya que la ejecución de los actos agrarios que determinen las Autoridades Administrativas de la Secretaría de la Reforma Agraria, compete su ejecución al Tribunal Federal Agrario, éste podrá acordar la suspensión de la ejecución, si se trata de actos relacionados con la demanda que se hubiera planteado, sin que requiera para dicha suspensión, garantía alguna tratándose de campesinos, sean ejidatarios o comuneros.
- 3.- Las Autoridades Agrarias o de otra dependencia que tenga relación con agro-mexicano, ya sea que comparezca como demanda o parte actora ante el Tribunal

Federal Agrario, deberá reunir los requisitos siguientes:

- a). - El escrito de demanda o contestación, se formulará por escrito.
 - b). - Se expresará el nombre y domicilio del demandado o en su caso el nombre del actor; la personalidad con la cuál comparece.
 - c). - Precisaré lo que reclama a las violaciones que considere se hayan cometido, fundándolas debidamente.
4. - Si comparece como demandado, deberá manifestar la fecha en que fué emplazado.
 5. - Dentro del escrito de contestación de la demanda, deberá referirse a cada uno de los puntos que se contenga en la demanda, deberá referirse a cada uno de los puntos que contenga en la demanda, exhibiendo las pruebas que considere relativas al negocio de que se trate, así como las que el Juzgado haya solicitado. Una vez presentado el escrito de demanda, el tribunal procederá de inmediato a darle entrada dictando el acuerdo correspondiente, en el que se estipula el plazo para la contestación de la misma, requiriendo a las partes para la presentación de pruebas y fecha de la audiencia, dentro de la cual se procederá a dictar

la sentencia respectiva y sólo por excepción y en negocios de trascendencia para los núcleos ejidales, el Juzgado dispondrá de un plazo no mayor de 15 días naturales para dictar su resolución.

6. - El juzgador en sus resoluciones, además de considerar las pruebas ofrecidas por las partes y valorarlas, podrá aplicar discrecionalmente la facultad de resolver conforme a su criterio, anteponiendo el interés social por encima de cualquier otro.
7. - En contra de las resoluciones que dicte el juzgador, existirá el recurso de queja ante la Secretaría General del Tribunal Federal Agrario, y la responsabilidad oficial en caso de actuar dolosamente, pidiendo no solo perder el cargo aplicarsele sanción pecunaria, sino inclusive -- privársele de la libertad sujetándolo a proceso por actuaciones ilegales durante el procedimiento, a dictarse la resolución.
8. - Se solicitará la existencia de un agente del ministerio Público Federal adjunto a cada Sala Regional o de ser necesario en la Sala Estatal.

Por lo expuesto en este capítulo relacionado con los mecanismos para abatir el rezago Agrario, la creación de los tribunales Agrarios sería uno de esos mecanismos para cumplimentar la acción agraria en forma eficaz y expedita.

C.- MEJORAR LA ADMINISTRACION AGRARIA.

La Reforma Administrativa constituye una esperanza para mejorar el desarrollo de la Administración Pública, que cada día tiene que enfrentarse a problemas complejos, por el aumento demográfico y el constante intervencionismo de los políticos en la administración.

Nada es más perturbador del avance social que la rémora de una mala administración.

De ahí que la operación de reclutamiento de personal constituye la función más importante de la actividad administrativa. Con justificación la Ley Constitucional considera que no es posible una buena administración pública y un eficiente régimen en los servicios públicos, si no se cuenta con el personal idóneo.

El Funcionario debe consagrarse al servicio de una manera exclusiva, respetar el derecho de los particulares gobernados por el principio de igualdad frente al servicio. El empleado debe ser independiente frente a los intereses debe tener siempre presente que una persona es designada para un cargo público en atención a su competencia, capacidad moralidad y actividad es decir reúne las condiciones legales necesarias, lo contrario es ocasional un perjuicio tanto a la Administración como de los particulares.

La burocracia como fuerza gremial puede contribuir a llevar a feliz término la Reforma Agraria, contando para ello con su fuerza - como poder, como instrumento y aún frente al poder de los altos funcionarios si éstos se oponen a que se lleve a cabo. Es y debe ser imperativo ayudar a que esa institución cumpla su cometido y para ello no necesitan buscar fórmulas complicadas, sino únicamente y exclusivamente emplear las cualidades con que cuentan honradez y rapidez en sus actuaciones.

Es importante buscar reformas sencillas y prácticas para manejar con agilidad y exactitud los trámites agrarios, adecuándolos a la realidad para que no sean ilusorios .

Así mismo es conveniente observar que para el buen funcionamiento del proceso agrario es necesario estimular materialmente a los empleados agrarios, con premios a la asistencia, puntualidad y sobre todo al rendimiento del trabajo, buscando también mejoras escalafonarias para los que se vayan desempeñando eficazmente.

El empleado agrario por su parte deberá tener presente la alta responsabilidad que le ha depositado el pueblo de México, en la solución de uno de los problemas vitales de nuestro país "el problema agrario".

Debe respetar el derecho de los ciudadanos del área rural que -

acuden a las Oficinas personalmente o por correspondencia. Desarrollando una actividad técnica, científica moral y nacionalista, ya que es la esperanza para lograr el desarrollo económico, político y social que tanto necesitamos.

Es conveniente que en el futuro se respeten los cambios de regímenes presidenciales a los funcionarios que han demostrado su capacidad y moralidad en sus puestos evitando con ello que estén sujetos al vaivén de los cambios de la política.

Procurar que desde el Secretario de la Reforma Agraria, Subsecretarios y Directores de la misma Dependencia, deben renunciar al hábito negativo de introducir amigos o familiares, si no reúnen los requisitos por lo menos teóricos del Derecho Agrario.

Es importante establecer sin demagogia el principio democrático de puertas abiertas, dándole acceso al público para tratar directamente con el Secretario de la Reforma Agraria u otros altos funcionarios cuando sea necesario, pero con el debido orden evitando las innumerables antecámaras que sólo sirven para entorpecer la Administración de la Justicia Agraria.

Resumiendo, considero que uno de los mecanismos para terminar con el "rezago agrario" es la de mejorar la Administración Agraria, que debe ser fruto de una profunda y seria reflexión para encontrar la solución más adecuada, a efecto de que la Administración Agraria de los resultados que tanto necesitamos los mexicanos, para ir superando el problema agrario de México y por eso nos atrevemos a repetir que es a través de educar a la opinión pública y al propio burócrata como lograremos mejorar el rendimiento de la Administración Agraria.

CONCLUSIONES

- PRIMERA:-** Observando el régimen administrativo de los aztecas - encontramos con un sistema en plena evolución, lleno de dinamismo, vigoroso, cabe señalar el hecho importantísimo de que ningún Mexica careció de tierras.
- SEGUNDA:-** Uno de los problemas de mayor importancia en nuestro País, ha sido la tenencia de la tierra y su distribución equitativa desde el inicio de la Reforma Agraria hasta nuestros días.
- TERCERO:-** En la actualidad existe mucho descontento y poca credibilidad del sector campesino hacia las autoridades agrarias, ya que ven pasar meses y años sin poder ver realizado su viejo anhelo del reparto de tierras.
- CUARTO:-** La Administración Pública Federal integrada por las Secretarías de Estados, ante el aumento creciente de la población ha llevado a una centralización perjudicial para el país.
- QUINTA:-** La Reforma Administrativa, introduce los conceptos de la Administración científica la organización tradicional, armonizando la teoría con su aplicación práctica.

- SEXTA:-** La Secretaría de la Reforma Agraria, se ha convertido en un monstruo burocrático, con una infinidad de organismos que se crean para resolver el problema agrario, pero que en su mayoría, solo sirven para beneficiar a políticos en turno o a familiares y amigos.
- SEPTIMA:-** La Secretaría de la Reforma Agraria, ha dejado mucho que desear en su cometido, aunque esto no únicamente es un producto de las Instituciones, sino también de la corrupción y especialmente de los intereses creados.
- OCTAVA:-** Se han erogado fuertes cantidades de presupuesto en estos sectores de la población y en la Administración Pública Federal encargada de los problemas del campo, y hasta la fecha no se han obtenido resultados satisfactorios.
- NOVENA:-** Otro de los obstáculos que diluyen en parte la solución es el burocratismo, que ignora que es un factor importantísimo de desarrollo económico, social, cultural, etc., de este país.
- DECIMA:-** La burocracia en su actuar que puede ser en sentido positivo, como cuando actúa con eficiencia y entonces

beneficia a la sociedad, pero también puede ser ese actuar negativo, de lo que resulta un perjuicio para la sociedad.

ONCEAVA:- Es necesario extraer de la esfera de competencia de las Autoridades Agrarias, las facultades eminentemente jurisdiccionales, ya que del análisis de nuestro derecho agrario vigente, aparece una negativa combinación que despliega actividades administrativas, simultáneamente a las de índole jurisdiccional.

DOCEAVA:- Para completar la acción agraria en forma eficaz, en relación de los Tribunales Agrarios, tendrán fijada su competencia y jurisdicción y como función específica la impartición de la justicia rápida y expedita, considerando la base que contiene el principio de igualdad humana, inspirada y consignada en el Artículo 13 Constitucional, en sentido de que nadie puede ser juzgado por leyes privadas ni por tribunales especiales.

TRECEAVA:- Los tribunales Agrarios, serán autónomos, ya que no formarían parte de la Secretaría de la Reforma Agraria, las defensorías de Oficio, se convertirán en una Oficina de Orientación atendida por pasantes de Derecho y que hallan cursado la materia de Derecho Agrario.

- CATORCEAVA:-** Que la justicia Agraria se encomiende a juristas conocedores del Derecho Agrario, con espíritu y ansias de Justicia Social en pro del Sector que - hasta hoy ha seguido marginado, de lo que es la seguridad social.
- QUINCEAVA: -** La aplicación plena y seria de las Leyes Agraria - debe ser llevada a cabo por órganos jurisdiccionales Agrarios y personal capacitado, evitando dualidad de funciones en dependencias del Ejecutivo Federal, como sucede actualmente con la Secretaría de la Reforma Agraria.
- DIECISEISAVA: -** LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA, - necesita ser modificada o bien emitir una Ley de - Justicia Agraria, para encuadrarla a las necesidades de cambio que constantemente sufre el Agro Mexicano, sobre todo en lo relativo al Juicio Agrario - y su procedimiento; definir las autoridades que deben conocer de los conflictos del ramo.

BIBLIOGRAFIA.

185

Arillo Castro, Alejandro

Comisión de Administración Pública
Metodología y Documentos Finales-
Las Subcomisiones de Estudios y
Recomendaciones de Reforma Admi-
nistrativa en el Sector Agropecua-

Institución Política de los Estados
Libres y Soberanos Mexicanos.

Arce P. de Velázquez, Martha

Arce, Gabino

Planes para la Historia de la Revo-
lución Mexicana. Planes Políticos.

Arce, Antonio

Arce y otros, Joseph

Arce, N. M.

Arce García, Raúl

La Reforma Administrativa en
México.
Porrúa Edit. Méx. 1980.

Editorial Mimeo, Mex. 1970

Edit. Porrúa México 1975.

El Derecho Agrario en México,
Edit. Porrúa, S.A.Méx. 1970

Derecho Administrativo.
11a. Edit. Porrúa Méx. 1966.

Fondo de Cultura Económica.
Méx. 1954.

Derecho Agrario.
1a. Edición Méx. 1975.

Burocracia y Desarrollo Social
Limsa, Mex. 1970.

La Revolución Mexicana
(1910-1917)-Edic. Ins. Mex. 1960.

Derecho Agrario Mexicano
Edit. Limsa Mex. 1976.

- Lemus García, Raúl
- López Gallo, Manuel
- Manzanilla Shaffer, Víctor
- Mendieta y Núñez, Lucio
- Moncisor, José
- Fabila, Manuel
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Serra Rojas, Andrés
- Silva Hersog, Jesús
- Vázquez Alfaro, Guillermo
- Ley Federal de Reforma Agraria. Comentada Edit. Limsa, Méx. 1971.
- Economía Política. en la Historia Mexicana. Edit. -El Caba_llito. Méx. 1970.
- Reforma Agraria la. Edición- Méx. 1976.
- El Problema Agrario de México Edit. porrúa. S. A. Méx. 1977.
- La Revolución Mexicana, Edit. El Gusano de la Luz Méx. 1958.
- Proyecto de Ley en cinco Siglos de Legislación Agraria - en México de Crédito Agrícola. Méx. 1941.
- La Legislación Agraria en México. P_ubl. con motivo del Centenario del Nacimiento de E. - Zapata. (1879-1979)
- Derecho Administrativo. 5a. Edición. Edit. Porrúa Mex.
- El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. Fondo de - Cultura Económica. Méx. 1959.
- Teoría Elemental de la Conca. cap. Méx. 1976.