

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
E N E P - A C A T L A N

Aspectos Políticos y Jurídicos de la
Tenencia de la Tierra y la Creación de
Tribunales Administrativos Agrarios
en nuestro País.

T E S I S

que para obtener el título de

LICENCIADO EN DERECHO

presenta

ERNESTO ALEJANDRI IBARRA

M-0018324

Acatlán Edo. de México:
Noviembre 1981.





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MIS PADRES CON RESPETO, CARIÑO Y ADMIRACION

LIC. PEDRO ALEJANDRI RANGEL
SRA. CONSUELO IBARRA DE
ALEJANDRI

A MI ESPOSA E HIJA

MARIA EUGENIA RABAGO DE
ALEJANDRI

LETICIA SCARLET ALEJANDRI
RABAGO

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

A LA UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO

A MI MAESTRO Y GRAN AMIGO

LIC. FRANCO CARREÑO

AL DOCTOR JAVIER IBARRA HERRERA
con respeto y profundo Agradecimiento

A quienes fueron mis compañeros
de trabajo en el Instituto Na-
cional de la Juventud Mexicana.

A MIS HERMANOS

MAESTROS

Y AMIGOS

A MIS QUERIDOS MAESTROS :

Profr. Herón Gallegos Colín

Profr. Marín Angel Gaytán

ASPECTOS POLITICOS Y JURIDICOS DE LA TENENCIA DE LA TIERRA Y LA CREACION DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS AGRARIOS EN NUESTRO PAIS.

I N D I C E.

PROLOGO -----

CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ARTICULO - 27 CONSTITUCIONAL Y LA REFORMA AGRARIA.

CAPITULO II ETAPAS DE LA REFORMA AGRARIA EN MEXICO A PARTIR DE 1910.

CAPITULO III LA TENENCIA DE LA TIERRA Y LA POLITICA AGRARIA.

CAPITULO IV LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS COMO ANTECEDENTES PARA LA CREACION DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS AGRARIOS EN NUESTRO PAIS.

A) LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EXISTENTES EN LA LEGISLACION MEXICANA.

a) JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

b) JUNTA LOCAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE.

c) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

d) TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

B) ELEMENTOS QUE PODEMOS DESPRENDER DEL ESTUDIO DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS, PARA LA CREACION DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS AGRARIOS.

CAPITULO V CREACION DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS AGRARIOS.

a) CAUSAS QUE DETERMINAN SU NACIMIENTO.

b) FUNDAMENTACION CONSTITUCIONAL PARA SU CREACION.

c) SU ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO.

d) SU COMPETENCIA.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

11-0018324

P

R

O

L

O

G

O

P R O L O G O

La lucha emprendida por el hombre desde su aparición sobre la tierra, ha sido precisamente permanecer en ésta y servirse de ella apropiándose de la mínima parte pero la suficiente para sobrevivir él y lo suyos, con el permiso de quien esté facultado para ello y si no lo obtiene, lo hace por medio de la violencia; último recurso a su alcance.

Para tal efecto, la Nación, a través de su representante puede imponer sobre el derecho de propiedad la modalidad más conveniente al interés social.

Es por ello que se impone la necesidad de crear un tribunal como el aquí propuesto que se encargue de solucionar los problemas de tipo agrario en el campo mexicano, sobreponiendo el interés colectivo al particular ya que así lo aconseja la axiología jurídica.

Por tal motivo, ruego al Honorable Jurado, comprenda y oriente al sustentante por la vía más adecuada.

C A P I T U L O

P R I M E R O

1. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, Y LA REFORMA AGRARIA.

A principios del Siglo XX, la distribución de la propiedad agraria en México caracterizaba a nuestro país como una Nación que todavía no salía de la etapa feudal. La Reforma Liberal del Siglo XIX había logrado romper las bases institucionales -- del monopolio rural de la Iglesia católica, dando con ello un gran paso a la formación de una sociedad moderna en lo económico, pero las ideas de la Reforma Agraria que tan brillantemente expusieron ARRIAGA, -- CASTILLO VELAZCO Y OLVERA en el Constituyente de 1856, no fueron incorporados a la legislación mexicana.

"Los gobiernos de la segunda mitad -- del siglo pasado intentaron resolver el problema agrario mediante leyes de colonización y de baldíos pero su acción se tradujo, finalmente, en una agravación del proceso de concentración de la propiedad que desembocó en lo que LUIS CABRERA calificara de hacendismo." (1)

(1) Veinte años después, Ediciones Botas, México, 32. Edición 1938, p. 50.

En efecto, el latifundismo se convirtió en la forma típica del régimen mexicano de tenencia de la tierra; se ha estimado que en 1910 al rededor del 97% de la tierra apta para usos agrícolas era propiedad de no más de mil familias, mientras que tan sólo el 2% lo era de pequeños propietarios y el 1% -- de los pueblos. (2) La situación social generada -- por este sistema feudal fué, sin duda, la causa básica del movimiento revolucionario mexicano. Si bien -- la revolución en sus inicios apareció como una protes -- ta guiada por elementos de la clase media urbana en -- contra de la continuación indefinida de PORFIRIO DIAZ en la presidencia, la causa esencial de nuestro gran movimiento fue la situación del campo caracterizada -- por la excesiva concentración de la propiedad y por -- la baja productividad de la agricultura que se tradu -- cía en un misérrimo nivel de salarios reales. El pro -- blema agrario se había convertido en México, por sus

(2) Joaquín Loredo Igartua, Producción y productividad Agrícola en México, 50 años de Revolución, I Tomo, la Economía p. 99.

efectos sociales y económicos, en un verdadero impedimento de nuestro desarrollo integral.

No es de extrañar por lo anterior, - que los planes y manifiestos de los diversos grupos - revolucionarios insistieran reiteradamente, en la necesidad de la Reforma Agraria. Una vez derrocado el General DIAZ, se iniciaron una serie de proyectos dirigidos al ataque del problema del campo. En la XXVI - Legislatura, los diputados maderistas presentaron varias, iniciativas de leyes para gravar las grandes extensiones de tierra (la Ley Alardín) y para el establecimiento de tribunales federales de equidad con Jurisdicción para conocer las restituciones de tierras y aguas a los pueblos, comunidades indígenas o pequeños propietarios. (3) El gobierno de Madero creó una comisión agraria Ejecutiva cuya función sería encargarse del fraccionamiento de haciendas.

(3) Lucio Mendieta y Núñez, El Problema agrario en México Editorial Porrúa, 6a. Edición 1954, pp. 167-169.

Los grupos revolucionarios, en la --
etapa preconstitucional, tomaron también medidas para
institucionalizar la Reforma Agraria. FRANCISCO VI-
LLA expidió una ley Agraria el 24 de Mayo de 1915 que
prevía la destrucción de los grandes latifundios y la
formación y fomento de la Pequeña Propiedad. CARRAN
ZA expidió el 6 de Enero de 1915 la Ley Agraria cuyo
principal autor fué LUIS CABRERA, y que, como dice --
LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ, constituye la "Ley básica de
toda la nueva constitución Agraria de México." (4)

Esta Ley declaró nulas las enajena--
ciones de tierras comunales de indios hechas en con--
travención a la Ley de 25 de Junio de 1856; así como
todas las composiciones, concesiones y ventas de esas
tierras hechas ilegalmente a partir de 1870; por últi
mo, declaró la nulidad de las diligencias de apeo y -
deslinde practicadas por las compañías deslindadoras
o por las autoridades que hubiesen afectado ilegalmen

(4) Idem. p.p. 177.

te las pertenencias comunales de los pueblos, ranchería congregaciones o comunidades indígenas. Para la ejecución de esta Ley, que no sólo establecía procedimientos restitutorios de ejidos, sino también dotatorios, se creaba una comisión Nacional Agraria, así como Comisiones Locales y Comités en los Estados. (5) La ley autorizaba también a que los jefes militares hicieran repartos agrarios provisionales.

Cuando CARRANZA presentó su proyecto constitucional a la Asamblea Constituyente por causa de utilidad pública que consignaba al Artículo 27 del proyecto de constitución era suficiente para adquirir tierras y repartirlas para fomentar la pequeña propiedad. El proyecto carrancista por otra parte, ratificaba las disposiciones reformistas en cuanto a prohibiciones al clero en materia de propiedad, y proponía limitaciones a la capacidad de adquirir tierras de sociedades anónimas y bancos. CARRANZA, pues mostró timidez en cuanto a incluir en la Constitución disposi-

(5) Idem. p.p. 179 y sgtes.

ciones amplias en materia agraria. (6)

La discusión del proyecto del Artículo 27 fué propuesto por la Asamblea, ya que era sentir general que su redacción no respondía a las urgencias económico-sociales de la revolución. PASTOR -- ROUAIX pidió entonces al Licenciado ANDRES MOLINA ENRIQUEZ, estudioso del problema del campo y abogado -- consultor de la Comisión Nacional Agraria, que preparara un anteproyecto del Artículo 27 que incorpora las ideas prevalecientes en la Asamblea sobre tal materia. El grupo que se había encargado de la redacción del Artículo 123 se abocó también a elaborar un proyecto del Artículo 27 a partir del 14 de Enero de 1917. (7)

- (6) Derechos del Pueblo Mexicano México a través de sus Constituciones, editada XVI Legislatura de la Cámara de Diputados de México 1968. p. 612.
- (7) Rouaix Pastor, Génesis de los Artículos, 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, Gobierno del Estado de Puebla 1945, p.p. 91, 129 y sgtes.

Según el propio ROUAIX, los diputados que participaron más asiduamente en las labores de redacción del Artículo 27 fueron: JULIAN ADAME, PORFIRIO DEL CASTILLO, DAVID PASTRANA JAIMES, ALBERTO TORRES BENITEZ -- ANTONIO GUTIERREZ, SILVESTRE DORANDOR, JESUS DE LA TORRE, PEDRO A. CHAPA, JOSE ALVAREZ, SAMUEL DE LOS SANTOS, FEDERICO RUBEN, RAFAEL MARTINEZ DE ESCOBAR, RUBEN MARTI, ENRIQUE A. ENRIQUEZ, DIONICIO ZAVALA, HERIBERTO JARA, VICTOR GONGORA, JOSE VONMERSEN, CANDIDO AGUILAR Y NICOLAS CANO. (8)

Pronto se afianzó en el grupo de redacción la convicción de que:

"El propósito fundamental que teníamos los diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios todos, era el que en la legislación mexicana quedara establecido como primer principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad, estu-

(8) Idem. p. 135.

vieran los derechos superiores de la sociedad representada por el estado; para regular su repartición, - su uso y su conservación." (9)

Estuvieron también presentes en los trabajos del grupo las ideas expuestas en los planes políticos-sociales de la revolución, las leyes y disposiciones dictadas por los jefes revolucionarios en favor de la clase campesina y sobre todo, la Ley Agraria del 6 de Enero de 1915.

En la Sesión del 25 de Enero el grupo presentó su proyecto, el cual fué turnado, para estudio y dictámen a la Comisión Primera de Constitución. En la parte considerativa del proyecto se dijo que:

"El Artículo 27 tenía que ser el más importante de todos cuantos contengan la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En este artículo tien por fuerza que sentarse los fundamentos sobre los cuales tendrá que descansar todo el sistema de -- los derechos que pueden tenerse a la propiedad, raíz

(9) Idem. p. 135

comprendida dentro del territorio Nacional. (10)

Los considerandos de la iniciativa, que fueron elaborados por MOLINA ENRIQUE, hacían una historia sucinta del derecho de propiedad en México, desde la colonia hasta el Porfirismo, cuando:

" La política económica re-suertamente seguida por la dictadura favoreció tanto a los grandes propietarios, que éstos comenzaron a invadir por todas partes los terrenos de los indígenas y, lo que fué peor protegió por medio de las leyes de baldíos los despojos de la pequeña propiedad". (11)

La Revolución estalló por la reacción de las clases bajas ante éste estado de cosas, por lo que:

(10) Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del Sesquicentenario de la proclamación de la Independencia Nacional y del cincuentenario de la Revolución Mexicana, México, 1960, Tomo II, p. 1223.

(11) Idem. p. 1224.

"Es absolutamente necesario que en lo sucesivo nuestras leyes no pasen por alto los hechos que palpitan en la realidad, como hasta ahora ha sucedido, y es más necesario aún, que la Ley Constitucional, fuente y origen de todas las demas habrá de dictarse, no eluda como lo hizo la de 1857, las cuestiones de propiedad, por miedo a las consecuencias. -

(12)

La Tesis de MOLINA ENRIQUEZ era "anudar" la legislación futura en materia de propiedad -- con la colonia. Si el derecho colonial había elegido al rey como titular del derecho absoluto de propiedad, y a la propiedad privada como una derivación de su soberanía, debía de reconocer entonces que ese derecho pleno sobre tierras y aguas pertenecía a la Nación, - la cual, podía reservar para su dominio ciertas categorías de bienes y otorgar la propiedad privada a los particulares en otros casos. Con este supuesto el gobierno podría resolver el problema agrario mediante -

(12) Idem. p. 1224.

la destrucción de los latifundios.

En realidad, la Tesis antes expuesta fue un bizantinismo legalista de MOLINA ENRIQUEZ - no compartido por los demás miembros del grupo redactor a la iniciativa del Artículo 27. PASTOS ROUAIX - ha dicho que:

"... Seguramente, si los diputados que formamos el Artículo hubiéramos dispuesto de tiempo bastante para redactar la exposición, no hubiéramos tomado como apoyo jurídico de nuestras reformas - el derecho de conquista que no había sido más que un despojo en suprema escala y que precisamente eran sus efectos los que trataba de arrancar y destruir la Revolución popular que representábamos en aquellos momentos: no hubiera bastado la consideración de que un estado como representante director y organizador del conglomerado humano forma una nacionalidad, tiene facultades y derechos ingénitos superiores a los que individualmente puede tener cada uno de los habitantes y por lo tanto, sin el apoyo artificial ,

de tradiciones injuntas, ha tenido y tiene autoridad bastante para imponer la propiedad privada las modalidades, limitaciones y reglamentos que exija la utilidad social, la que está muy por encima de los intereses particulares". (13)

En efecto, el fundamento real del - Artículo 27 Constitucional es la soberanía inmanente de una comunidad nacional para decidir no sólo sus estructuras políticas y legales, sino su sistema económico, dentro del cual reviste importancia especial el derecho de propiedad. Esta fué la idea que impulsó - al constituyente a regular con un detalle fuerte de - lo tradicional las cuestiones relativas al derecho de propiedad.

Lo anterior puede observarse, con mayor claridad con el dictámen que presentó la Comisión Primera de Constitución sobre la iniciativa del artículo 27. El dictámen reconoció la propiedad como un derecho natural.

(13) Rouaix op. cit., p. 144.

".. Supuesto que la apropiación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida, es indispensable...." (14)

Sin embargo:

"... El ejercicio de derecho de propiedad no es absoluto, y que así como en el pasado -- ha sufrido modalidades es susceptible de admitir --- otras en el porvenir, basadas en el deber que tiene - el estado de conservar la libertad igual de todos los asociados; deber que no solo podía cumplir sin el derecho correlativo. Es un principio admitido sin contradicción que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originariamente a la Nación; que lo que contribuye a constituir y ha constituido la propiedad privada es el derecho que ha cedido la nación a los particulares, sesión en la que no ha podido que dar comprendido el derecho a los productos del subsue

(14) Diario de los Debates op. cit., Tomo II., p.- 1071.

lo ni a las aguas como vías generales de comunica---
ción. (15)

La comisión finalmente aceptó con -
entusiasmo incorporar al texto constitucional la Ley
Agraria del 6 de Enero de 1915 y establecer todo un
sistema constitucional de Reforma Agraria.

La discusión del Artículo 27 en el -
Constituyente poco agregó al planteamiento del proyec
to elaborado por el grupo conducido por ROUAIX. Los
diputados constituyentes afinaron algunos conceptos,
insistieron en otros incorporaron algunas ideas pero
la verdad es que el proyecto logró tan bien hacer una
síntesis de las ideas prevalecientes, que el Artículo
27 en su conjunto, sólo fué objeto de algunos ajustes.

Los constituyentes se dieron cuenta
de la trascendencia del debate., BOJORQUEZ advirtió:

"... En estos momentos se ha inicia-
do el debate más importante de este congreso; tenemos

(15) Idem. p. 1071.

lo ni a las aguas como vías generales de comunica---
ción. (15)

La comisión finalmente aceptó con -
entusiasmo incorporar al texto constitucional la Ley
Agraria del 6 de Enero de 1915 y establecer todo un
sistema constitucional de Reforma Agraria.

La discusión del Artículo 27 en el -
Constituyente poco agregó al planteamiento del proyec
to elaborado por el grupo conducido por ROUAIX. Los
diputados constituyentes afinaron algunos conceptos,
insistieron en otros incorporaron algunas ideas pero
la verdad es que el proyecto logró tan bien hacer una
síntesis de las ideas prevalecientes, que el Artículo
27 en su conjunto, sólo fué objeto de algunos ajustes.

Los constituyentes se dieron cuenta
de la trascendencia del debate., BOJORQUEZ advirtió:

"... En estos momentos se ha inicia-
do el debate más importante de este congreso; tenemos

(15) Idem. p. 1071.

a nuestra vista, tenemos que estudiar, durante estos debates el problema capital de la Revolución, que es la cuestión Agraria. Digo que es la cuestión agraria - el problema capital de la Revolución, y el que más debe interesarnos, porque ya en la conciencia de todos los revolucionarios está que si no se resuelve debidamente este asunto, continuará la guerra..." (16)

Y JARA, criticando los escrúpulos de quienes fieles a la tradición constitucional veían -- con azoro la inclusión de un precepto tan extenso en materia de propiedad, expresó:

"... ¿Quién ha hecho la pauta de las Constituciones? ¿Quién ha enseñado los centímetros -- que debe tener una constitución?, ¿Quién ha dicho --- cuántos renglones, capítulos y cuántas letras son las que debe formar una constitución?; es ridículo sencillamente; eso ha quedado reservado al criterio de los pueblos; la formación de las Constituciones no ha sido otra cosa sino el resultado de la experiencia, el

(16) Idem. p. 1084.

resultado de los deseos, el resultado de los anhelos del pueblo, condensados en eso que se ha dado en llamar Constitución..." (17)

El Artículo 27 fué aprobado por unanimidad de los cientos cincuenta diputados presentes en la sesión de la madrugada del día 30 de Enero; con la inclusión de dicho precepto en la constitución, se consolidó la nueva teoría constitucional-mexicana que logró que la ley fundamental se convirtiera en instrumento reformador de las estructuras económicas y sociales.

La parte Agraria del Artículo 27 parte de un supuesto general que rige para todo el derecho de propiedad; la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio Nacional corresponde originariamente a la Nación; ella tiene el derecho de transmitir dichos bienes a los particulares en propiedad privada, pero sujeta a las modalidades que dic

(17) Idem. p. 1094.

te el interés público y, en todo caso, el derecho -- del estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles a apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

De esta forma las medidas concretas dirigidas a realizar la Reforma Agraria parten en el régimen Constitucional de México, de una concepción -- especial del derecho de propiedad, donde este es relativo y condicionado por el interés general. El fraccionamiento de los latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, la creación de nuevos centros de población agrícola los procedimientos restitutorios y dotatorios de tierra y aguas, las limitaciones a la capacidad de adquirir y poseer propiedades rústicas impuestas a las corporaciones cívicas y eclesiásticas, fueron solo instrumentación de ese concepto del derecho de propiedad supeditada a -- una función social que constituye el núcleo doctrinal del Artículo 27.

Ese concepto le dió al Estado nuevas responsabilidades en el campo económico y social. El poder público quedó encargado de procurar a la Nación una nueva estructura Agraria y, como consecuencia un nuevo orden económico. Si tomamos en cuenta que el Artículo 27 reglamentó la cuestión de los bienes del subsuelo, reservándolos a la propiedad nacional y limitando el acceso de los particulares a los mismos sólo en cuanto a su aprovechamiento regulado mediante concesión del estado, tendremos que concluir que dicho precepto sentó las bases de un nuevo sistema económico en donde la acción pública, regula y --- coordina la de los particulares para procurar que su actividad se encuadre con los intereses generales de la comunidad. El propio Artículo 27 supeditó la capacidad de los extranjeros para adquirir tierras y concesiones de explotación de recursos naturales a su incondicional sumisión al orden jurídico mexicano, con ello incorporó también el texto constitucional de 1917 el nacionalismo económico que caracterizó al movimiento revolucionario y que tan importante ha sido

para encausar nuestro posterior desarrollo y la defensa de nuestra integración Nacional.

C A P I T U L O

S E G U N D O

ETAPAS DE LA REFORMA AGRARIA EN MEXICO A PARTIR DE 1910

1. La Reforma Agraria de 1910 a 1930.

Al día siguiente de la entrada de Madero en la ciudad de México (7 de Junio de 1911), --- LUIS CABRERA. Describió, en una frace, la verdadera - situación del país: "Todas las manos se levantaban -- pidiendo tierras". (1)

No era de extrañar la observación de LUIS CABRERA. Los movimientos armados en México, in-- clusive la Guerra de Independencia, han sido siempre, en mayor o menor grado, luchas por las tierras.

De la misma forma en que el Obispo -- electo de Michoacán, en su edicto del 8 de Octubre de 1810 condena al "Cura Hidalgo y sus secuaces" por in-- tentar persuadir a los "indios que son los dueños y se ñores de la tierra" en 1917 la reacción encabezada por

(1) García Cata G., el Pensamiento de la Reacción Mexicana 1810-1962, Empresa Editorial, S. A., México - 1965, : 19.

el Arzobispo de México, JOSE MORA Y DEL RIO, se levanta en contra de la Revolución y el reparto de la tierra. (2)

Sin embargo, el 5 de Febrero de 1917, se promulgó la Constitución y, con base en el Artículo 27 que otorga al Estado la facultad de darle a la propiedad privada las modalidades a que obliga el interés público, aquí pues se inicia el programa de Reforma Agraria.

Con don VENUSTIANO CARRANZA, la entrega de la tierra fué lenta: durante su régimen se reparten ciento treinta y dos mil hectáreas, con OBREGON Y CALLES cuatro millones de hectáreas.

En 1930, el siete punto cinco por ciento del total de la superficie explotada en predios mayores de una hectárea era ejidal; en ese mismo año el trece punto cuatro por ciento de la tierra de labor era ejidal y los doce punto seis millones de hectáreas

(2) Ibid. p.p. 739-898

restantes propiedad no ejidal. Ese mismo año el uno punto cinco por ciento de los predios no ejidales -- comprendía cerca del ochenta y tres por ciento de la superficie no ejidal o sea el uno punto tres por ciento de la superficie se distribuía entre el setenta y ocho por ciento de los predios. Estos de una a cinco hectáreas se concentraban en el centro de la República y en la zona pacífico sur donde la superficie promedio era de dos punto dos y dos punto tres hectáreas respectivamente. Los predios mayores de diez mil hectáreas se concentraban en la zona norte de la República.

Después de catorce años de haberse promulgado la Constitución, la estructura de la tenencia de la tierra se caracterizaba por la existencia de un gran número de pequeñas y sobrepobladas propiedades agrícolas y una gran proporción de tierras en manos de un grupo reducido de propietarios. En esos años la tierra se distribuye, principalmente, en los Estados de alta densidad demográfica; la mitad de los

ejidos, se encontraban en la zona central del país. A diferencia de los últimos años del porfiriato en 1930 ya había un número importante de jefes de familia rural con tierras, pero su tamaño medio rechazaba cualquier intento de tecnificación y capitalización de sus propiedades.

La estructura de la tenencia de la tierra en ese año, condicionaba los niveles de ingreso y su distribución de la población rural.

Con la revolución se rompe el carácter arcaico de la economía mexicana. Aquella liquida el poder político del latifundista y libera al -- peón acasillado; éste adquiere mayor vitalidad, sin embargo los gobiernos de la revolución temían que una aceleración en el reparto de la tierra ocasionaría -- descensos en la producción del campo y, por ello, desequilibrios en la economía nacional.

Con la administración del Presidente PLUTARCO ELIAS CALLES, se inicia el proceso de modernización del sector agrícola como una obra deliberada

del gobierno. En 1926, se crea la Comisión Nacional de Irrigación, (3), el 10 de Febrero de ese mismo -- año, se establece el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero con el objeto de financiar principalmente a pequeños propietarios.

Por su magnitud las obras de riego y caminos favorecen sólo a un grupo reducido de agricultores que de inmediato "movilizan" sus tierras a cultivos más remunerativos, el crédito oficial y privado se canaliza a las tierras de riego y a un número reducido de cultivos. Los agricultores reciben - agua y crédito y a quienes se les presenta con los - caminos un mercado más amplio para sus productos, empiezan a capitalizar y tecnificar sus propiedades. Sin embargo la mayoría de los productores no se benefician con esa "infraestructura". El reparto de tierras continúa y es más acelerado que la dotación de agua, crédito y caminos; al câmpesino no se le entregan los medios de producción para modernizar sus par

(3) Secretaría de la Presidencia, México, Inversión Pública Federa 1925-1963. México 1964, p. 41.

celas. La Revolución de 1930 todavía no beneficiaba cabalmente a los que la hicieron en 1910: los campesinos.

La situación de los ejidatarios, entre 1930 y 1935 no cambió en forma significativa en la estructura de la tenencia de la tierra, pero si - hubo cambios significativos en sus bases jurídicas: el 15 de Enero de 1934 se crea el Departamento Agrario que vino a sustituir en sus funciones a la Comisión Nacional Agraria; el 22 de Marzo de ese mismo - año aparece el Código Agrario.

2.- La Reforma Agraria de 1935 a 1940.

El 10. de Diciembre de 1934 el General LAZARO CARDENAS, toma posesión de la presidencia de la República; la Reforma Agraria, había sido lenta; el movimiento agrario estaba en crisis. Ya en - 1931 LUIS CABRERA había dicho "de todos los problemas económicos el más importante y el más trascenden

tales, sin duda es el problema agrario".

El problema agrario consta de cinco capítulos:

- I.- La división de los Grandes Latifundios.
- II.- La formación y fomento de la pequeña -- propiedad.
- III.- La dotación de ejidos a los pueblos.
- IV.- La Irrigación.
- V.- El crédito Agrícola.

La revolución no ha hecho en materia agraria más que el capítulo de "dotación de los ejidos a los pueblos".. desgraciadamente, aún la política ejidal sigue todavía insegura y estéril. (4) El partido Nacional Revolucionario organiza en 1934 una serie de conferencias sobre el problema agrario.(5)

(4) Citado por Jesús Silva Herzog en el Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria P.C.E. México 1959 - p.p. 385 - 386

(5) Ibid. p.p. 396 - 403

Ese mismo año VICENTE LOMPARDO TOLEDANO escribe: --
"He aquí el saldo de la política agraria en Yucatán:
promesas, demagogia, litigios enconados, trámites in
terminables, resoluciones insuficientes, incumplimien
to de las resoluciones definitivas". (6)

En la elaboración del Primer Plan -
Sexenal de Gobierno, dado a conocer en 1934, la cues
tión agraria cobra singular jerarquía:

Textualmente:.. El ideal agrario -
contenido en el Artículo 27 de la Constitución Gene
ral de la República seguirá siendo el eje de las cues
tiones sociales mexicanas mientras no haya logrado -
satisfacer, en toda su integridad, las necesidades de
agua y tierra de todos los campesinos del país... lle
vada a cabo la repartición de la tierra se debe bus--
car la mejor forma de alcanzar el aumento de la pro--
ducción agrícola, mediante la conveniente organiza---
ción de los ejidatarios y los agricultores, al intro
ducción de cultivos más adecuados, las rotaciones y -

(6) Ibid. p. 404.

los cambios aconsejables, la selección de semillas, - la industrialización de los productos del campo, el - empleo de maquinaria, el uso de fertilizantes, el aprovechamiento integral comercial e industrial de todos los productos y subproductos de la tierra, la creación de institutos, laboratorios y granjas experimentales, el desarrollo del crédito agrícola en beneficio real de los ejidatario y agricultores en pequeño. (7)

En 1935 CARDENAS decretó el establecimiento de estaciones centrales de maquinaria al servicio de ejidatarios. (8) En 1936 se funda el Banco Nacional de Crédito Ejidal; ese mismo año se inicia - la Reforma Agraria en la comarca lagunera. Junto con la distribución de la tierra se promueven los mecanismos tendientes a modernizar la agricultura mexicana. En 1937 se inicia la Reforma Agraria en Yucatán, y en ese mismo año se crea la Ley de Fomento a la Ganade--

(7) Citado en Lázaro Cárdenas, en una conversación - sobre la Reforma Agraria. Ediciones Cuaderno Americano, México 1963 p. 16.

(8) Silva Herzog, op. cit., p.p. 405 - 406.

ría garantizado por veinticinco años la inafectibilidad de las tierras ganaderas, acierto político de CARDENAS que le permitió continuar con el reparto de la tierra.

En 1938 año de la expropiación petrolera, el Secretario de Estado, de los Estados Unidos, CORDEL HULL envió al embajador de México en Washington la siguiente nota con motivo de la Reforma Agraria: "La toma de bienes sin indemnización no es expropiación es confiscación, no deja de ser confiscación sólo por que exista la intención expresada, de pagar en alguna fecha futura. Si fuera permisible que los gobiernos tomaran las propiedades privadas de los ciudadanos de otros países para pagarlas a medida y en la fecha en que a juicio del propio gobierno sus circunstancias económicas y su legislación local quizá lo permitan, resultaría ilusorias las garantías que las constituciones de casi todos los países y el derecho internacional establecido han intentado otorgar". (9)

(9) Citado por Edmundo Flores, Tratado de Economía Agrícola Mexicana F.C.E. 1961 p. 341.

El Presidente LAZARO CARDENAS CONTESTA

TO:

"Se sostendrá que la Reforma Agraria representa la más urgente y trascendental de los medios empleados por México para lograr su estabilización social y económica, y que frente al deber imperativo e ineludible de cumplirla, el gobierno ha considerado obrar justificadamente al ocupar las tierras, reconociendo en favor de sus propietarios la obligación de indemnizarlos, si bien el pago respectivo haya tenido que ser demorado. Los derechos de la colectividad deben prevalecer sobre los individuales"..(10)

Frente a la presión norteamericana, el reparto de la tierra continua. El 23 de Septiembre de 1940 CARDENAS expide un nuevo código Agrario. Ese mismo año el tamaño medio de la tierra de labor en los predios mayores de cinco hectáreas disminuye -

(10) Gastón García Cantú., op. cit., p. 937.

de cuarenta y dos puntos cinco hectáreas en 1930 a --
veintitres puntos uno hectáreas en 1940, como resulta
do de la dotación de tierras de labor a ejidos.

Se empieza a ver el desarrollo desi-
gual de la Agricultura en el país: una, minifundis--
ta, indiferente al avance tecnológico y determinadas -
por factores climatológicos y con una alta presión --
del hombre sobre la tierra; otra, que responde a in--
centivos económicos tales como, los precios, la inver-
sión.... y de este modo mejorar su productividad y --
aprovecha la oportunidad que el mercado ofrece.

3.- La Reforma Agraria de 1941 a 1960.

Con el gobierno del Presidente MA--
NUEL AVILA CAMACHO se abre una nueva etapa en el re--
parto de la tierra en México.

El 19 de Noviembre de 1941 se firma
con los Estados Unidos de Norteamérica, un convenio -
de indemnización por las tierras de los norteamerica-

nos que habían sido afectados por la Reforma Agraria. El 31 de Diciembre de 1942 se aprueba un nuevo Código Agrario.

La demanda externa por productos del campo aumentaba; hacerle frente requería entre otras cosas, seguridad en el campo; se expiden certificados de Derechos Agrarios y Títulos de parcela a los ejidos y Certificados de Inafectabilidad a la pequeña propiedad.

En Diciembre de 1946, asume la presidencia el Licenciado MIGUEL ALEMAN; quien reforma el Artículo 27 de la Constitución en los términos siguientes:

"Se considerará pequeña propiedad Agrícola la que no excede de cien hectáreas de riego o hmedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras de explotación...se considera así mismo como pequeña propiedad, las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento --

cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo - de algodón...; de trescientos en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales. (11)

En 1947 JESUS SILVA HERZOG escribe:

El actual gobierno parece que se pronuncia por robustecer y generalizar la pequeña explotación agrícola -- privada rodeándola de garantías legales y ayudando a su explotación por medio del crédito. (12)

El reparto de la tierra a los campesinos que la trabajan se lleva a cabo principalmente en los Estados donde hay presión del hombre sobre la tierra. Como el tamaño de la parcela no ejidal es muy pequeño, el campesino la trabaja o alquila y se contrata parte del año como asalariado rural con un gran-

(11) Presidencia de la República, 50 años de la Revolución op. cit. p. 49

(12) El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria op. cit., p.9.

propietario, hay muchos campesinos pidiendo trabajo - la demanda por el factor trabajo a pesar de no ser estable, no es muy grande. Las relaciones en el mercado rural de trabajo favorecen a los grandes propietarios: El campesino ya no está acasillado ni sujeto a la tienda de raya (?), ahora es propietario, pero con la tierra que tiene no puede sostener a su familia y, por ello, trabaja como asalariado rural y continúa -- sin protección alguna. La Reforma Agraria libera al campesino y le da movilidad, pero al mismo tiempo el desarrollo de la economía que induce y el desarrollo del sector agropecuario lo atan a la tierra.

Junto al desarrollo económico y Agropecuario del periodo 1950 a 1960, se habla de la Reforma Agraria, VICENTO LOMPARDO TOLEDANO dice:

"A pesar de las etapas antes mencionadas de la Reforma Agraria y no obstante que el latifundio no ha salido quebrantado gravemente, no podemos -- decir que la Reforma Agraria haya terminado ya; muy -- lejos de ello estamos y que se haya satisfecho las necesidades de la gran población rural de nuestro país.

El índice de concentración de la tierra es todavía -- muy alto; es decir, el equivalente de la tierra en ma-- nos de una minoría es aún muy importante. No han si-- do liquidadas todas las viejas haciendas y han surgi-- do nuevos latifundios en el curso de la propia Refor-- ma Agraria". (13)

El 30 de Agosto de 1952, CARDENAS le escribe a VICTOR PAZ: "Tal es en síntesis el proceso de la Reforma Agraria en nuestro país que ha registra-- do serios problemas a lo largo de su ejecución; pero que ha resuelto sus más esenciales objetivos; esta-- bleció las bases para el desarrollo económico del país al distribuir la tierra suprimiendo grandes latifun-- dios; libró al campesino de la sumisión feudal en que vivió, despertando en él su conciencia cívica y sus - aspiraciones por elevar sus condiciones de vida y, so-- bre todo, consolidó nuestra propia nacionalidad al -- restituir las tierras a la población campesina, que -

(13) Citado por Jesús Silva Herzog, El Agrarismo Me-- xicano op. cit. p., 527.

se siente hoy aún más obligada con su misma patria.

(14)

En agosto de 1953, se publica en el Diario Oficial un Decreto que establece la Procuraduría de asuntos Agrarios tendientes a dar rápida resolución a los problemas inherentes a la adjudicación y tenencia de la tierra, (15) al año siguiente se publica el reglamento de esta Institución; ese mismo año, pero cuarenta y dos años después de que ZAPATA repartió dichas tierras, se expiden títulos definitivos a los campesinos de Ixcamilpa de Guerrero hoy -- Buena Vista de Zapata. (16) En 1955, se liquida totalmente la deuda agraria y se aprueba la ley de Crédito Agrícola. En 1958, el 5 de Enero, LOPEZ MATEOS afirmó: "La Reforma Agraria de la Revolución, debe reafirmarse en sus postulados y ajustarse a una polí

(14) Citado por Gastón García Cantú, El Pensamiento op. cit., p. 25.

(15) Código Agrario y sus reglamentos, con prólogo y comentarios del Senador Lic. Manuel Hinojosa Ortíz. México 1960, impreso por el H. Congreso de al Unión. p. 351.

(16) Diario Oficial del 24 de Mayo de 1954.

ica agrícola y ejidad, dentro de las condiciones modernas de un país en escenso económico... las leyes agrarias y muy especialmente el derecho de los Mexicanos a la tierra en que viven y trabajan, será inalineable e imprescindible. (17)

LA REFORMA AGRARIA DE 1960 A 1980.

La distirbución de la tierra, como alternativa en el medio rural como factor de progreso para el campesino, logro la primera etapa de los objetivos fundamentales de la reforma agraria.

Sin embargo, el nivel de vida de la población rural, se encuentra a un muy por debajo de una vida decorosa que cuente con los mínimos satisfactores,

(17) Citado por Jesús Silva Herzog, el Agrarismo, op. cit., p.p. 568 - 572.

por lo que fué necesario revisar nuestra política agraria y señalar nuevos caminos, que permitieron acelerar el proceso de desarrollo para lograr el mejoramiento del hombre del campo.

La distribución de la tierra, si bien no ha concluído, si se encuentra en su etapa final, su impacto sobre la problemática del medio rural se ha logrado y lo que resta por repartir es urgente que se termine para resolver los graves problemas del campo.

Los principales problemas son:

1.- Falta de ejecución de resoluciones presidenciales.

2.- Nulo aprovechamiento, o parovechamiento deficiente de parcelas ejidales de falta de recurso económicos, o por dotación de terrenos no aptos para actividades agropecuarias.

3.- Desarrollo desigual de la agricultura, mismo que ha beneficiado fundamentalmente a un número muy reducido de propietarios localizados en las

grandes áreas de riego y ha dejado a grandes sectores de campesinos marginados, cuya producción apenas satisface sus necesidades.

4.- Pulverización de la tierra, que dificulta la adopción de tecnología para aprovecharla en volúmenes de producción rentables.

5.- Exceso burocrático en el trámite y expedición de certificados de inafectabilidad para auténticas pequeñas propiedades.

6.- La estructura actual, si bien ha permitido con altibajos satisfacer las necesidades de producción de alimentos básicos, en cambio, ha fallado en la generación de empleos.

7.- El empleo en el sector rural, se caracteriza por una subutilización de recursos con un alto número de desempleados y subempleados.

Los problemas actuales requieren de una etapa renovadora, de una revolución generadora de empleos sindicalizados que restaure y mantenga el po-

der adquisitivo de la clase campesina, titular o no de la tierra. Es necesario que se aumente la capacidad productiva del campo y que el sector urbano regrese lo que el campo le proporcionó para su crecimiento. Se ha planeado racionalmente y organizado nuestra reforma agraria para encuadrarla dentro del desarrollo económico-social del país.

Revolucionar la reforma agraria significa enfrentarse a problemas actuales, que requieren de soluciones y métodos distintos, sobre bases económicas firmes, no solo costeables para el país, como lo ha sido hasta ahora, sino también en forma predominante para el hombre de campo. Debe, por lo tanto, encaminarse a satisfacer necesidades de justicia social, mediante la aplicación de una tecnología que permita el surgimiento de explotaciones con altos niveles de producción, a costos económicos cuyas utilidades queden en manos de los campesinos.

La explotación económica de la tierra se obtiene en propiedades pequeñas o grandes, en una agricultura organizada para la producción. Requiere --

de la participación del sector rural en su todo; necesita del aprovechamiento de los recursos naturales, pero sobre todo, de la capacitación del hombre del campo en su medio ambiente y para su medio ambiente.

UNIDAD Y CONCIENCIA SOCIAL DE LOS CAMPESINOS

Ha sido el campo el que menos beneficios ha tenido. A pesar de los esfuerzos recientes en este sentido, las mayorías de escasos recursos no ha podido tener acceso a la educación, continuando marginados del progreso del país.

Sólo los objetivos que persiguen intereses comunes y reconozcan los derechos individuales y de grupo en la participación en el poder y en las decisiones permitirá la armonía que enmarque el nuevo desarrollo.

Bajo la integración de las centrales campesinas y los hombres del agro, a través del pacto de Ocampo y el pacto Social de Concentración Política, se vislumbra la unidad, basada en objetivos y la generación de una auténtica conciencia social de los campesinos, dirigentes y funcionarios.

Es a través de la organización política como se ha emprendido una campaña sin presedentes en la capacitación para la participación del hombre del campo, que lo rescata de la marginación y lo incorpora al sistema económico con igualdad de derechos.

CONTRA EL LATIFUNDISMO REZAGANTE, EL CASIQUISMO Y LA
MARGINACION RURAL

Aun en nuestros días se observan resiu

duos semifeudales de naturaleza política y económica. Aun se observa como el hombre es explotado por el hombre disfrazados ante la ley como latifundios y neolatifundios.

La reforma agraria no es perfecta; pero, aun con deficiencias, ha mostrado sus bondades y ha logrado justicia social mediante la aplicación de la ley. Esta ley se ha aplicado estrictamente y completándose con los cambios administrativos y estructurales necesarios que permitieron la agilización de los trámites.

La dominación local económica y política de enemigos de la revolución, que promueven la contrarrevolución, apoyados por cacicazgos impopulares, que mantienen relaciones de servidumbre y explotación con sus trabajadores, que requieran de urgente intervención coordinada del gobierno y las agrupaciones campesinas, en la dirección de las actividades económicas y políticas para democratizar los diversos regímenes de la tenencia de la tierra.

Los poseedores de pequeñas parcelas y los campesinos sin tierras ambos marginados de todo beneficio social o con bajos niveles económicos se han incorporado a actividades productivas, mediante un plan de emergencia de desarrollo integral del campo, por medio de una política preferencial de producción apoyada por el crédito con sistemas colectivos.

COEXISTENCIA Y COMPLEMENTARIEDAD DE LOS DISTINTOS REGIMENES JURIDICOS DE TENENCIA DE LA TIERRA.

Los auténticos productores de la tierra han sido el baluarte de nuestras instituciones. A los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios se debe la producción del alimento.

En el pasado luchamos por la coexistencia pacífica entre ellos; hoy se lucha por la complementariedad entre estas diversas formas de tenencia de la tierra.

Los fundamentos legales fueron hechos considerando problemas y necesidades de su época. Hoy podemos encontrar alguna diferencia entre los ordenamientos legales y la práctica diaria. La coexistencia de los diversos regímenes para el logro de metas sociales ha hecho reflexionar en reformas legales que permitan alcanzarlas.

Para la productividad del campo y la distribución del ingreso fue necesario la organización complementaria con igualdad de derechos y beneficios. Las formas, los medios y los instrumentos legales siempre protegiendo al más débil.

ORGANIZACION ECONOMICA DE LOS PRODUCTORES

La productividad en el campo a alcanzado niveles óptimos que existen los medios propicios pa

ra la adopción de la tecnología adecuada al agrosistema de cada región y sistema de cultivo.

La fortaleza en el mercado no se ha logrado con esfuerzos individuales. El ejido es la unidad básica de organización económica y social y es la concepción fundamental de la reforma agraria como tendencia pero el parcelamiento desvirtuó la forma esencial.

La ley de crédito y la práctica diaria dieron forma a mecanismos de operación que fomentaron algunos grupos dominantes y la explotación individual; promovieron la pulverización de la tierra y la baja productividad desarticulando la unidad económica del ejido.

La forma de organización no se ha impuesto, sino se ha inducido a través de la creación de una conciencia de grupo. La organización perfecta no existe la mejor organización debe buscarse para cada agrosistema y siempre debe basarse en la participación del productor, en las decisiones, en el trabajo y

en los beneficios.

La organización con intereses en la compra de insumos y ventas de productos es el proceso racional en la explotación colectiva de la tierra.

Una organización sin capacitación no es funcional. Una capacitación sin organización no es suficiente. La capacitación para la participación para la producción y para el comercio, es la piedra angular de la alta productividad, de la distribución adecuada del trabajo y de los beneficios compartidos. La economía de escala será medida del tamaño de las explotaciones rentables.

PROSEGUIR E INCREMENTAR EL APOYO AL CAMPO ASISTENCIA
TECNICA, INVERSION CREDITO Y COMERCIALIZACION.

Es indudable que el apoyo al campo está surgiendo y con el la respuesta no se ha dejado esperar; se han logrado producciones a nivel de autosufi

ciencia en los productos básicos.

Sin embargo debemos seguir incrementando los propios recursos hasta ser preponderantes sobre otras fuentes de financiamiento.

Los campesinos marginados están recibiendo especial atención al agruparlos geográficamente y por actividades, a los niveles mínimos recomendados de población y economía.

La fuente de financiamiento privada cobra con programas específicos autorizados por el gobierno, y no en forma independiente.

Las obras de mejoramiento territorial, como desmontes, nivelación de tierras, sistemas de riego y drenaje son financiadas mancomunadamente, con la participación de inversión pública, crédito privado y trabajo campesino.

El monto de la participación gubernamental es más amplia en zonas marginadas.

Bajo las condiciones actuales y en tan

to no se obtengan suficientes organizaciones en producción, deberá financiarse la comercialización. Es aquí donde el gobierno deberá controlar, con la participación de los campesinos, todos los productos básicos para la alimentación.

La asistencia técnica, aunque de alto nivel, no ha llegado a las grandes masas y ha sido -- aprovechada por los comerciantes de insumos en su propio beneficio. Es el momento de echar mano de todos los métodos de la comunicación masiva, para realizar una verdadera campaña, que permita hacer llegar a todos los rincones de la patria toda la orientación técnica necesaria.

Cualquier programa de gobierno desvinculado de la asistencia técnica produce pocos dividendos, y a largo plazo, cualquier asistencia técnica sin recursos económicos es estéril.

INCREMENTO Y DIVERSIFICACION DEL EMPLEO RURAL EN
NUEVAS ACTIVIDADES ECONOMICAS.

El hombre vive para satisfacer sus necesidades, mantener su dignidad y disfrutar de esparcimiento. Su trabajo es su única alternativa de lograrlo.

El trabajo en el campo tiene un afecto multiplicador para actividades secundarias y de servicios. Un país desarrollado es un país de agricultura desarrollada.

La agricultura de alta productividad ofrece materias primas para la industria y proporciona capacidad de compra para el hombre el campo, lo --cual se traduce en demanda de productos y, demás, promueve la creación de empleos en la industria. Requiere, asimismo, de comercio y servicios, generando así empleos en esta ramas.

La migración a las grandes ciudades ha sido la resultante de mejores oportunidades en la ciudad que en el campo o, al menos de una ilusión al res-

pecto. Esta ecuación que irreversiblemente termina - en las grandes concentraciones, deberá cambiarse. Se rá necesario crear condiciones favorables en todo el país y la descentralización gubernamental deberá ser un instrumento básico.

En la búsqueda de más empleos tendrán que coordinarse los esfuerzos gubernamentales y dar-- les la justa dimensión a las artesanías, industrias - de productos del campo, industrias extractivas y al turismo.

Se deberá centralizar por regiones la planeación integral en el aprovechamiento de recursos sobre la base de un mercado seguro. La formación de grupos interdisciplinarios con la participación del - pueblo, permitirá la selección de proyectos económicos y realistas.

El empleo para los jornaleros deberá controlarse por parte del gobierno, junto con las orga nizaciones campesinas, para darles condiciones de tra- bajo dignas y su organización deberá estudiarse por ac

tividades para la formación de centrales de trabajores o sindicatos.

CIENCIA E INOVACION TECNOLOGICA PARA EL CAMPO

En México el sector rural presenta ejemplos radicales.

Mientras México es reconocido mundialmente por la Revolución Verde y ha exportado semillas mejoradas de alto rendimiento y tecnología que ha servido para aliviar los problemas del hambre en otros pueblos, tiene un gran porcentaje de un territorio carente de estas tecnologías. La vinculación entre la investigación agropecuaria y el productor no ha podido lograrse, excepto en regiones privilegiadas, principalmente los distritos de riego.

Los resultados de la investigación y en nivel del conocimiento tecnológico general que existe en el país, es suficiente para incrementar la productividad, cuando menos, en el doble; sin embargo la tecnología no se ha difundido al mismo ritmo que se va produciendo.

Es necesario que los recursos que nuestro país dedica a estas actividades sean dirigidos fundamentalmente a la agricultura del temporal, sin que esto quiera decir que no se continuará con el apoyo a las zonas de agricultura irrigada.

Para lograr el aprovechamiento de la tecnología existente y la aplicación inmediata de la tecnología que se vaya desarrollando, es indispensable vincular la investigación con los organismos ejecutores de la política agraria con las fuentes de crédito y, sobre todo, con los campesinos.

La investigación en el sector agropecuario deberá promoverse a través de instituciones de enseñanza superior, instituciones de investigación y

otras dependencia que realizan programas en materia, -
coordinadas a nivel regional, y con directrices nacio-
nales bien definidas. (18)

SITUACION ACTUAL DE LA REFORMA AGRARIA

Después de 70 años de revolución y mu-
chas décadas de redistribución, queda muy poca tierra
por repartir. Todavía hay latifundios encubiertos --
que, al descubrirse, inmediatamente desaparecen por -
que son ilegales.

Este es un país muy complejo, y de ning
una manera podemos establecer un sistema uniforme.
Los campesinos del norte son muy individualistas. Los
del centro y del sur poco proclives a la colectiviza--
ción. En el sur, por ejemplo todavía existen formas -

(18) Datos proporcionados por la Secretaría de la Re-
forma Agraria.

de propiedad aborígenes, culturas indias que tienen - sus propios sistemas de tenencia de la tierra, los cuales respetamos, hay otras comunidades que rechazan la colectivización.

Existen otras soluciones, además de la colectivización, por supuesto. En las regiones centrales y del norte de la república, el recurso más interesante es la cooperativa, en otras zonas son los "ejidos" con parcelas individuales.

Lo que afirmo, sobre todo es que la reforma agraria tien que cambiar su énfasis en la redistribución, la que tendrá que terminar tarde o temprano -y más temprano que tarde-, de manera que pueda cumplir sus objetivos más importantes: productividad de los campesinos acompañada de un aumento de ingresos para ellos. (19)

(19) José López Portillo.- Decalraciones a la revista Selecciones, Julio de 1981.

CAPITULO

TERCERO

1. LA TENENCIA DE LA TIERRA Y LA POLITICA
AGRARIA.

Al iniciarse la Revolución, no existía en México una clase obrera organizada en partido revolucionario alguno, y el campesinado no estaba -- unido. La burguesía (terrateniente liberales, industriales y la clase media) era la más unida y la mejor organizada, pero no lo suficientemente fuerte para -- llevar a cabo una revolución por sí sola y liquidar -- el hacendismo y fortalecer el desarrollo capitalista del país. De esa forma, aprovecha el descontento --- obrero y campesino y los une bajo su dirección contra el porfiriato. La burguesía apoya el campesinado en su lucha contra la dictadura: el Artículo 27 de la - Constitución representa el compromiso de la burguesía con el campesino parte del sector rural, sobre todo los pequeños propietarios y empresarios agrícolas forman una estrecha alianza con la burguesía que de inmediato insiste en la defensa de la propiedad rural privada, en contra del campesinado más radical. Al combinarse el reparto de las tierras con la protección a --

la pequeña propiedad, el Artículo 27 Constitucional satisface a la burguesía y a su ejército constituido por campesinos deseosos de convertirse en propietarios, no en usufructuarios. El origen de la estructura actual de la tenencia de la tierra en México se encuentra en la naturaleza de la Revolución y la estructura del poder en aquella época.

Resumiendo:

El temor de una drástica reducción de la producción agropecuaria, los factores externos, las garantías a la propiedad rural privada, la fuerza de los propietarios del campo y la falta de unidad del campesino condicionan al respecto de la tierra - los primeros años (1917-1935) de la Revolución Mexicana: el resultado fué, el lento reparto de la tierra. A la burguesía urbana y rural, no le faltaban - argumentos (1), acelerar el reparto, significa el in-

(1) El Ensayo sobre la reconstrucción de México de - Manuel Calero y otros, sobre el capítulo relativo al problema agrícola que aparece en Gastón -- García Cantú. El pensamiento op. cit., p.p. 883-897.

dicio de un proceso inflacionario significativo, el aumentar relativamente, el consumo de productos agropecuarios en el campo y disminuir la oferta de alimentos puestos en el mercado urbano, las exportaciones y las ofertas de productos agropecuarios para la industria decían, peligraba si se aceleraba el reparto, ya que los campesinos cambiarían el uso de la tierra de cultivos especializados a cultivos de subsistencia: además por ser ejidal sólo el once por ciento del valor de la producción agrícola en 1930 (2), repartir la tierra a los campesinos podría poner en peligro la producción del campo. Ante estos argumentos, los elementos progresistas no presentaron otros, los gobiernos de la Revolución escucharon a los primeros y los favorecieron. El Banco Nacional Agrícola aparece antes que el Ejidal, las obras de irrigación hechas por el gobierno se concentran en los lugares donde, existiendo el agua, es menor la presión agrar-

(2) Primer Censo Agrícola-Ganadero y Ejidal, 1960, - Resumen General, Sección de Industria y Comercio, México 1965, p. 20.

ria, en 1930, los capitales ejidales en obras hidráulicas, solo representaban el cuatro por ciento del total para la República; (3) los impuestos sobre la agricultura eran casi inexistentes lo que no solo reducía la potencialidad del Estado para aumentar su inversión, sino que hacía menos equitativa la carga fiscal y perpetuaba a los terratenientes conservadores. Todo parece indicar que los primeros gobiernos revolucionarios se propusieron, antes que todo la tarea de integrar al país como un Estado Nacional, consolidando la situación política del nuevo régimen; defender a la Revolución frente a las fuerzas externas e impulsar el desarrollo económico del país sobre una base capitalista liberal y de activa capilaridad social. El problema de la tierra que motivó en buena parte la Revolución pase a un plano secundario.

No se puede desde luego concebir el estado Mexicano de esos primeros años como un simple instrumento de la burguesía; más bien lo que se da es

(3) Ibid., p. 65

una compleja y dinámica asociación entre ésta y el hombre de la Revolución. Estos se convirtieron, al paso de los años, en propietarios rurales, los caciques regionales, con sus fuerzas armadas, eran los verdaderos factores del poder en el campo mexicano, (4) y el campesinado, que todavía no era propietario esperaba o -- era agitado por el clero y la reacción.

En el período cardenista, la situación cambia y se acelera considerablemente el reparto de la tierra aunque, en 1940, después de treinta años de la revolución, no se había alcanzado lo que la Revolución Soviética logró en tres años: repartir totalmente la tierra y erradicar el latifundismo (5). Sin embargo, bastante se logró en el período (1935-1940) -- al iniciarse la administración Cardenista, la Reforma Agraria, estaba en crisis; los campesinos se sentían traicionados; los viejes de Cárdenas por la República demostraban que la fuerza política y económica predo--

(4) Pablo González Casanova, La Democracia en México Editorial Era., México 1965, p.p. 28 - 31.

(5) E. H. Carr. The Balshivik., op. cit., p.p. 151 - 176.

minante en el país era la contrarrevolución (6). Es decir, el compromiso entre la burguesía y el campesinado no se había cumplido por parte de la primera. Ya se empezaba a notar conciencia en las peticiones del campesinado.

La Revolución en 1935, estaba en peligro: había que defenderla. A los campesinos que hacían marchas de hambre a las capitales de sus estados o asaltaban los pequeños comercios de los pueblos, había que satisfacerlos; a los antiguos revolucionarios convertidos en propietarios, era necesario tomarlos en cuenta y a la creciente burguesía, escucharla. Junto a esto, el imperialismo continuaba amenazando al país es decir, era necesario un cambio para institucionalizar la Revolución y continuar el desarrollo capitalista de la Nación. CARDENAS presenta una solución que es aceptada, pero no comprometida por la burguesía y el imperialismo desarrollo capitalista independiente con una creciente participación del Estado

(6) Gastón García Cantú., El Pensamiento., op. cit. p. 932.

en los asuntos económicos. Los instrumentos:

I.- Aplicación del Artículo 27 de la Constitución, acelerando el reparto de la tierra. El campo se estabiliza, aumentan los propietarios, la producción no disminuye.

II.- Se expiden Certificados de Inafectabilidad y se garantiza la pequeña propiedad. Los antiguos revolucionarios convertidos en propietarios y los ganaderos apoyan la medida y se ven protegidos.

La Burguesía aunque tarde, comprende las reformas cardenistas. La alternativa parecía clara; o el facismo y el regreso de los terratenientes y el clero o la toma del poder por parte de los campesinos y los obreros. La situación internacional favorecía lo primero, la guerra civil en España lo confirmaría. Todo lo anterior condiciona el reparto de la tierra. La creación de pequeños propietarios y el fomento a la agricultura ejidal. El reparto de la tierra persigue y consigue la estabilidad en el campo y sienta las bases para la política de unidad nacional del presidente MANUEL AVILA CAMACHO, al avanzarse en el cum

plimiento del compromiso representado en el 27 Constitucional. Es decir, el compromiso de clases se fortalece entre 1935 - 1940.

A lo largo del período 1940 - 1960, - la situación y fuerza relativa de las distintas clases condicionan el reparto de la tierra en México. La estructura actual de la tenencia de la tierra es el resultado de la Revolución y sus características: la Revolución no ha sido traicionada, ni se ha registrado - una contrareforma agraria.

En 1960, el cincuenta por ciento y el cuarenta por ciento de los predios no ejidales y las - parcelas ejidales explotadas en forma individual tenían en promedio dos y siete puntos cuatro hectáreas de superficie de labor respectivamente, es decir, el noventa por ciento de los propietarios eran en ese año minifundistas, repartiéndose apenas el cuarenta y seis por ciento del total de la superficie de labor del país -- salvo en algunos casos donde existe una actividad altamente intensiva y productiva, el tipo de agricultura -

que prevalece en estas pequeñas parcelas se caracteriza por un bajo índice de productividad un desarrollo tecnológico incipiente y por su incapacidad de satisfacer las necesidades mínimas de la familia campesina.

La explotación de pequeñas y sobrepobladas parcelas no fomenta la productividad, ya que se trabaja intensamente con utensilios anticuados y repitiendo el mismo cultivo año con año, estas pequeñas unidades agrícolas no son aptas para mejorar los procesos y las técnicas de producción; por su tamaño no soportan la mecanización, y los ingresos que de ella se obtiene no son lo suficientemente altos para lograr la tecnificación. Todo esto ocasiona el empobrecimiento de la tierra, que, a su vez, reduce su productividad.

Los factores que determinan los incrementos en la producción de las actividades no agrícolas no operan de la misma manera en un sector rural caracterizado por la combinación de latifundios y minifundios.

En el sector agrícola lo indispensable y condicionante es la posesión de la tierra. Por ello, la introducción de nuevas técnicas de producción y las mejoras en los procesos productivos, requisitos que condicionan la existencia misma del sector industrial, en la agricultura tienen que introducirse de manera deliberada por los propietarios de la tierra. Los minifundistas no pueden hacerlo, no sólo por el tamaño de sus parcelas, sino por la existencia del latifundio que limita sus posibilidades de aumentar su eficiencia al negarles la oportunidad de ampliar sus predios a acumular.

Dada la existencia del latifundio y la sobrepoblación rural, el minifundio se convierte en un sistema de tenencia obligatorio, único medio de mantener alimentada a la familia del campesino. Así los minifundistas están sujetos a los prestamistas locales con lo que se endeudan en forma constante y progresista, y dominados por la burguesía rural, a través de la venta de sus productos y la necesidad de ocuparse como

asalariado rural para completar sus ingresos; en muchos casos renta su parcela y la trabaja como peón asalariado y así, está conciente de que los incrementos en la productividad, debido a sus esfuerzos no aumentarán su recompensa monetaria. Cuando la trabaja por su cuenta, se enfrenta a un mercado con características monopolistas y las posibilidades de financiamiento están fuera de su control.

El tamaño mínimo de la parcela ejidal, establecido por las leyes, es en la actualidad de diez hectáreas de riego o sus equivalente. Sin embargo, -- la mayoría de los ejidatarios, tienen una superficie inferior a la mínima ya sea como resultado del incremento de la población ejidal o bien por el hecho de haber recibido sus parcelas cuando el mínimo legal era inferior a la actual. En 1960, sólo el quince por ciento de los ejidatarios en posesión de tierras tenían una superficie media de labor de más de diez hectáreas. -- El promedio Nacional fue en ese año de seis punto cuatro hectáreas de tierra de labor por ejidatario; sólo en el estado de Baja California, la superficie promedio

de la parcela ejidal fue superior a veinte hectáreas. Así, no obstante que la ley lo prohíbe, se ha registrado una división de la parcela ejidal. El minifundio no ejidal, es también significativo; el setenta y siete punto tres por ciento de los predios no ejidales se repartió en 1960 en el diez punto ocho por ciento de la superficie de labor no ejidal y tuvo, en promedio, algo más de una hectárea por predio. A diferencia de los ejidos, la propiedad privada no tiene límites a la división de la parcela.

A los problemas económicos ocasionados por el minifundio, se suman los sociales; al no poder obtener de su parcela lo suficiente para alimentarse - el minifundista, necesariamente tiene que completar sus ingresos. De esta forma, el minifundio se ha convertido en la actualidad en uno de los problemas económicos sociales más serios que caracteriza la tenencia de la tierra en México. El otro es el latifundismo.

No obstante que el límite legal a la --

propiedad privada es de cien hectáreas de riego a doscientas de temporal, o sus equivalentes en otros tipos de tierra, el latifundismo sigue caracterizando la estructura de la tenencia de la tierra en México.

Por lo que hace a la política agraria adecuada para que la erradicación del latifundismo -- existen dos caminos:

1. Revisar la legislación vigente a -- fin de establecer un límite a la propiedad privada y,

2. Dejar que las fuerzas del mercado, junto a la política fiscal en el sector rural, determine el tamaño de la propiedad privada.

La experiencia del país ha demostrado que el primer camino deja mucho que desear, sobre todo en las condiciones actuales. ¿Qué perspectivas -- ofrece el segundo camino? desde luego, su implantación tendrá que ser oportuna y estaría determinada -- por el éxito logrado en la creación de las empresas -- agrícolas ya que, de otra forma el acaparamiento de -- tierras que resultaría de su implantación anticipada

sería considerable. Asimismo, el papel de la política fiscal sería determinante en la segunda alternativa, ya que el simple juego de las fuerzas del mercado favorecería al gran propietario contra el pequeño, -- sin la garantía que el primero sea más eficiente.

Los efectos que sobre la producción y -- sobre la productividad del sector rural y sobre el -- resto de la economía tienen los impuestos sobre la -- agricultura y la tierra son muy favorables. (7)

En primer lugar, aumentan los recursos estatales, que bien pueden utilizarse en inversión de capital social. En segundo lugar, hacen más equitativa la carga fiscal, logrando que el sector contribuya al fisco de acuerdo con su importancia y poder económico. En tercer lugar, incrementa la productividad --

- (7) Países con instituciones Sociales y circunstancias tan distintas como el Japón, la URSS, dependieron sustancialmente para su desarrollo sobre el impuesto a la agricultura, en el Japón, por ejemplo, de 1878 a 1907 el sector agrícola soportó más del cincuenta por ciento de la carga fiscal y en el mismo período la productividad de la tierra aumentó el sesenta y cuatro por ciento y la mano de obra agrícola en ochenta y ocho por ciento. "The Role of Agricultura in Modera Japanese Economic Development". Mac Grau Hell New -- York, 1964.

al eliminar a los agricultores conservadores que operan dentro del sector ya que el terrateniente se ve obligado, si es que quiere mantener sus tierras y sus niveles de ingreso, a aumentar los rendimientos agrícolas de su propiedad, mediante su capitalización y tecnificación. De esta forma, no sólo aumentan la -- productividad del sector sino también su demanda de -- productos de la industria. En cuarto lugar, si la -- carga fiscal es gravosa y el terrateniente no la puede cumplir, se verá forzado a vender parte de sus propiedades y de esta forma la entrada de agricultores -- dinámicos se verá facilitada. En quinto lugar, la po -- sesión de la tierra para fines especulativos y como -- defensa contra la inflación, dejaría de tener sentido. Para obtener estos resultados que erradicarían el latifundismo y favorecerían la existencia de la agricultura eficiente, el sistema impositivo para el sector debería reunir ciertas características.:

I. Tomar como sujeto del impuesto a -- los jefes de familia y no a las personas.

II. Basarse en el producto neto promedio de la tierra y tipo de ésta (8) correspondiente a cada región y no el valor del mercado de la propiedad o en el producto bruto de la tierra.

III. Ser de carácter progresivo tomando en cuenta el tamaño de la propiedad y la riqueza del propietario.

IV. Basarse en la producción potencial de la tierra, y no en su producción actual, entendiendo la producción potencial como aquella que la tierra rendiría si se cultivara conforme a los niveles promedio de eficiencia de la región y el cultivo; así se tendría el castigo del agricultor ineficiente y el eficiente sería estimulado.

Esta política impositiva tendría como meta no la recaudación de un monto de impuestos sino un rendimiento o una productividad de la tierra, fomentaría su uso intensivo y castigaría a los agricul-

(8) No debe descansar en el impuesto sobre la renta ya que ese tipo de impuesto no ha tenido éxito cuando se aplica al sector agrícola.

tores que estuviesen por debajo del promedio de eficiencia lo que, de inmediato aumentaría sus rendimientos o venderían sus propiedades.

Una política agraria de esta naturaleza, que tendría que discutirse y, en su caso, elaborarse en detalle, favorecería tanto a la desaparición del minifundio como la erradicación del latifundio, características de la tenencia de la tierra en México.

C A P I T U L O

C U A R T O

LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS COMO ANTECEDENTES
PARA LA CREACION DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVO
S AGRARIOS EN NUESTRO PAIS.

No violenta el principio de la división de poderes que consigna el Artículo 49 de la Carta Magna el que el Ejecutivo ejerza las funciones Jurisdiccionales que la ley le atribuye, la doctrina contemporánea de manera unánime ha coincidido en que los llamados poderes de la unión no son compartimientos estancos sino órganos que en colaboración funcional ejercen el poder público de que está revestido el Estado y que por ello puede asumir competencias que materialmente son propias de otros poderes.

Así una revisión de la organización interna del Ejecutivo revela que cuenta con órganos que tienen funciones jurisdiccionales y que pueden o no estar estructurados como Tribunales. Sin embargo, desde el punto de vista material, la falta de esa es- -

tructuración en nada afecta la naturaleza Jurisdiccional de la función atribuída, en torno a ésta línea de argumentación merece recordarse el espléndido ensayo que escribiera en 1930 Don Narciso Bassols (1). Para disolver una equivocada tesis de la Suprema Corte de Justicia que negaba que las juntas de conciliación y arbitraje a las que se referían las fracciones XX y XXI del Artículo 123 de nuestra constitución fueran tribunales y que ejerciera funciones jurisdiccionales para resolver conflictos de trabajo.

En la tesis mencionada (2), que la Corte rectificaría poco después, se sostenía que un Tribunal se caracteriza por el sistema de jerarquías, de admisión de recursos y de secuela de procedimientos Bassols con su prosa precisa y su razonamiento certero señaló que esos elementos no eran definitorios

- (1) Qué son por fin las juntas de conciliación y arbitraje? En revista de la Facultad de Derecho de México, número 109.
- (2) Tomo XXIV. Del semanario judicial de la federación página 266. Resolución del 24 de septiembre de 1928.

de los tribunales y concluyó en que las Juntas de Conciliación son y serán los Tribunales Medianos del Trabajo. (3)

Hoy, 50 años después del trabajo del antiguo director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia el camino está abierto para la creación de Tribunales Agrarios dentro de la Administración merced a la evolución que ha alcanzado la Jurisprudencia, la legislación y la doctrina. Nuestro país cuenta con Tribunales dentro de la esfera federal de la Administración - (el Tribunal fiscal de la federación) (4) El Tribunal federal de Conciliación y Arbitraje (5) la junta federal de Conciliación y Arbitraje (6) y la junta local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal (7) -

(3) Op. cit. página 208.

(4) Creado por ley publicada en el Diario Oficial del 31 de agosto de 1931.

(5) Creado por el estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión del 4 de abril de 1941.

(6) Creado por decreto presidencial del 19 de septiembre de 1927.

(7) Contemplado en la fracción XX del artículo 123 de la constitución de 1917.

y no fué necesario hacer reforma alguna al texto constitucional. En el Distrito Federal, como en otras entidades federales se ha establecido el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. (8)

No obstante que no cabía el menor escrúpulo Constitucional y simplemente con ánimo de claridad, la CARTA MAGNA (9) se ha reformado para expresar que las Leyes Federales podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales, y los Particulares, Estableciendo - las normas para su organización, su funcionamiento, - el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

(8) Creado por la ley publicado en el Diario Oficial del 17 de marzo de 1917.

(9) Artículo 104 constitucional fracción I.

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos sólo en los casos que señalen las leyes federales y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contenciosos-administrativa.

Encontramos entonces que en la experiencia mexicana existen dentro del Ejecutivo dos tipos de tribunales; Administrativos y de la Administración. Los primeros conocen y resuelven controversias entre el Ejecutivo y los Administradores y los segundos lo hacen tratándose de conflictos entre Gobernados. No obstante ello y con alguna queja doctrinal.

(10) La junta Federal de Conciliación y Arbitraje, - que es un tribunal de la Administración por disposi--

(10) Rocha Bandala Juan Francisco y Franco G.S. José Fernando. La competencia en materia laboral, - Cárdenas Editores y Distribuidor.

ción de ordenamientos secundarios tiene competencia para abocarse a dirimir controversias entre órganos de la Administración (Instituto Mexicano del Seguro Social) (11). El Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (12). Y grupos de Administradores (13).

Adicionalmente cabe hechar mano de una argumentación lógica nada deleznable: si se acepta que un órgano de la Administración ejerza funciones jurisdiccionales sin estructurarse como Tribunal, por mayoría de razón debe ser posible que esos órganos se conviertan en tribunales formales pues con ello se otorgarían mayores garantías a los gobernados al sustraérsele del principio jerárquico de sus superiores administrativos.

- (11) Creado por ley publicada en el Diario Oficial del 19 de enero de 1943.
- (12) Creado por ley publicado en el Diario Oficial del 24 de abril de 1972.
- (13) El artículo 1o. de la ley organica de la administración pública federal señala que los organismos descentralizados son organos de la administración pública.

A) LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN LA LEGISLACION MEXICANA.

Existen en nuestra legislación, Tribunales Administrativos que su creación obedece, a la necesidad imperiosa de solucionar, conflictos entre gobernados, por lo que surgieron los siguientes Tribunales, los cuales a continuación se citan:

- a) Junta Federal de Conciliación y Arbitraje
- b) Junta Local de Conciliación y Arbitraje
- c) Tribunal Fiscal de la Federación.
- d) Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal.

a) LA JUNTA FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE:

Se creó con el objeto de impartir la justicia en las relaciones obrero patronales así como vigilar el cumplimiento de las normas tutelares del trabajo y procurar la armonía y la conciliación de los factores de la producción, es por ello que el efectivo funcionamiento de este tribunal es el instrumento de justicia social, que constituye uno de los objetivos centrales de la política laborar de esta administración.

El reglamento interno de la junta Federal de Conciliación y arbitraje, es el instrumento jurídico, que regula la organización y el funcionamiento interno del mismo. De conformidad con lo dispuesto por la ley federal del trabajo, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es un tribunal con plena jurisdicción que tiene a su cargo la tramitación y decisión de los conflictos de trabajo que se susciten entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo, o de hechos íntimamente ligados con ellas y su competencia está determinada por la Ley Federal del Trabajo. Esta junta funciona en pleno, o en juntas especiales en la

forma en que determinan la Ley Federal del Trabajo.

El pleno se integrará con el Presidente de la junta Federal de Conciliación y Arbitraje y con los representantes de los trabajadores y de los patronos, en los términos del Art. 15 del propio reglamento.

Las juntas especiales se integrarán en la siguiente forma:

I. Con el presidente de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y los respectivos representantes de los trabajadores y patronos, cuando se trate de conflictos colectivos o de conflictos que afecten a dos o más ramas de la industria o de las actividades representados en la junta.

II. Con el presidente de la junta especial y los respectivos representantes de los trabajadores y patronos, en los demás casos que señala la Ley Federal del Trabajo.

- (14) Reglamento interior de la junta federal de conciliación y arbitraje, Arts. 2, 3, 4 y 6 Frac. I y II.

b) JUNTA LOCAL DE CONCILIACION Y
ARBITRAJE.

Le corresponde de conformidad con lo establecido con la Ley Federal del Trabajo, el conocimiento y resolución de conflictos laborales en el Distrito Federal, y que no sean de la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Los órganos de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje son:

- I. EL PLENO
- II. EL PRESIDENTE
- III. LA SECRETARIA GENERAL
- IV. LAS JUNTAS ESPECIALES
- V. LAS SECCIONES

Estas juntas funcionan en pleno o en juntas especiales de conformidad con las clasificaciones de la rama de la industria, y de otras actividades apegándose a las convocatorias que expida el Departa-

mento del Distrito Federal. (15)

c) TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

Es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece. El Tribunal se integra por una sala superior y por las salas regionales. El presidente de la República con aprobación del Senado, nombrará cada seis años a los magistrados del tribunal, al hacer la designación señalará si es para integrar la sala superior o las salas regionales. También designará magistrados supernumerarios quienes supliran las ausencias de los magistrados de las salas regionales y sustituirán a los magistrados de las salas superiores en los casos previstos por la ley. Los magistrados podrán ser nombrados para períodos subsiguientes. Los vacantes definitivos que ocurran se cubrirán por el tiempo faltante para la terminación del período correspondiente.

(15) Reglamento de la junta local de conciliación y arbitraje Artículos 2 y 3.

Los magistrados no podrán ser removidos sino en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los funcionarios del poder judicial de la federación.

Para sus magistrados del T. F. de la Federación se requiere ser mexicano por nacimiento mayor de treinta años, de notoria buena conducta, Licenciado en derecho con título debidamente registrado, expedido cuando menos cinco años antes de la fecha de la designación y con tres años de práctica en materia fiscal. (16)

La creación del tribunal fiscal de la Federación como punto de partida para instituir un sistema de tribunales administrativos, destinados a controlar, dentro del seno mismo de la administración pública, la legalidad de los actos de diversas dependencias del ejecutivo, suscitó un vivo debate de constitu

(16) Ley organica del tribunal fiscal de la Federación Arts. 1o., 2o., 3o. y 4o. publicada en el Diario Oficial del 2 de febrero de 1978.

cionalidad, pero sin duda la creación de dichos tribunales expresaba un propósito de seguridad jurídica congruente con el programa en materia de la revolución. Está reconocido por nuestra carta magna, la posibilidad de crear tribunales administrativos y de que estos puedan estar dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y dado el desarrollo trascendental de este tribunal, pues prepara la posibilidad futura de desarrollo en México un sistema complejo de lo contencioso administrativo.

d) TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y es independiente de cualquier autoridad administrativa. Tiene a su cargo determinar las controversias de carácter administrativo, que se susciten entre las autoridades del Distrito Federal y los particulares, con excepción de los asuntos que forman parte de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Tendrán la organización y atribuciones --

que esta ley le establece. El tribunal de lo contencioso administrativo funcionará en pleno o en tres sa las de tres miembros cada una. Se compondrá de diez magistrados numerarios y de los supernumerarios que lleguen a nombrarse para integrar estas dos salas más cuando el servicio lo requiera a juicio del pleno.

El presidente de la República a proposición del jefe del departamento del Distrito Federal y con aprobación de la camara de diputados o de la comisión permanente en su caso, nombrará cada tres años, los magistrados que integren el tribunal de los con---tencioso designados nuevamente, los vacantes definitivos que ocurrran se cubriran por el tiempo faltante para la terminación del período faltante.

Los magistrados no podrán ser removidos sino en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los magistrados del tribunal supe---rior de justicia del Distrito y territorios federales.

Para ser magistrado del Tribunal de -
lo contencioso administrativo del Distrito y Territorio

Federal, se requiere:

a). Ser mexicano por nacimiento en -
ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

b). No tener menos de 25 años el día
de su designación ni ser mayor de 65 años.

c). Ser licenciado en derecho, con -
titulo debidamente registrado en la Dirección General
de Profesiones.

d). Tres años de practica profesio--
nal en materia administrativa.

e). Ser de notoria buena conducta y

f). No haber sido condenado por sen-
tencia imbecable por delito intencional que le imponga
más de un año de prisión (17).

(17) Ley del tribunal de lo contencioso administrativo
del Distrito Federal, Arts. 1, 2, 3, 4 y 5, publi-
cada en el Diario Oficial del 17 de marzo de 1971

ELEMENTOS QUE PODEMOS DESPRENDER DEL ESTUDIO DE
LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS PARA LA CREACION
DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS AGRARIOS.

a). Plenamente autónomo, es decir -
con capacidad de dictar sus propios fallos, sin inge-
rencia de autoridades administrativas, tal y como se
desprende del artículo 104 Constitucional que a la le
tra dice: "Las leyes federales podrán instituir tri-
bunales de lo contencioso administrativo dotados de -
plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a
su cargo dirimir las controversias que se susciten en-
tre la administración pública federal o del distrito -
federal y los particulares, estableciendo las normas pa
ra su organización su funcionamiento y el procedimien-
to y recursos contra sus resoluciones.

b). Asimismo, el artículo 104 consti
tucional, les señala otra característica común que es
la del recurso de revisión ante la suprema corte de jus-
ticia de la nación, contra las resoluciones difinitiva-
vas de dichos tribunales administrativos solo en los ca

sos que señalen las leyes federales y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativo. Esta causal permitirá a los tribunales administrativos si no a derimir una añeja controversia a cerca de la constitucionalidad de estos tribunales administrativos señalado un precedente muy importante para la creación de los "Tribunales Administrativos Agrarios" propósito de este trabajo de tesis.

c). Del examen de los Tribunales Administrativos señalados en el presente capítulo, podemos observar que su creación obedeció primordialmente a la reestructuración de funciones administrativas para hacerlas acordes a las exigencias de nuestro tiempo, legitimizandolos intereses de los particulares afectados por fallos administrativos para encontrar canal jurisdiccional que les permitiera la secuela de un procedimiento para la obtención de justicia pronta y expedita. Los Tribunales administrativos ha representado

y representarán el mecanismo para la impartición de la "Justicia Social" ya que el Tribunal Fiscal de la Federación, las juntas federal y local de conciliación y arbitraje, y el tribunal delo contencioso administrativo generan su competencia de los grandes problemas nacionales como son los abusos de autoridad y la regulación de los fenómenos de la producción.

d). Podemos señalar también una característica substancial a los mismos que la ley orgánica su reglamento interior norman su organización y funcionamiento de conformidad con lo dispuesto por las leyes secundarias, lo que indudablemente constituye una garantía de la seguridad jurídica.

Con lo expuesto podemos concluir que el tribunal administrativo agrario que pretende se creen breve. Tendrá como características esenciales su autonomía sera el encargado de impartir justicia en las relaciones agrarias y vigilará el extricto cumplimiento de las normas fundamentales de la reforma agraria, a si como que tenderá a fortalecer mediante el aseguramiento de la tenencia y producción del campo, la alimentación del pueblo mexicano.

C A P I T U L O

Q U I N T O

CREACION DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS.

Se dice que: "Es una situación difícil la creación de éstos Tribunales ya, que en primer lugar, habrían de reformar el Artículo 27 Constitucional, en donde se establece que el Presidente de la República es la Suprema Autoridad Agraria y siendo así, no puede haber Tribunales Agrarios, ya que cualquier resolución que diera un Tribunal Agrario debiera ser a probada por el Presidente de la República.

Así pues los Tribunales Agrarios vendrían a ser una especie de auxiliares del Presidente para solucionar los problemas que se presentaran o --- bien, hay que reformar el artículo 27 Constitucional y quitarle al Presidente de la República ese carácter de Suprema Autoridad y establecer en lugar de él, los Tri bunales Agrarios. Además estos Tribunales Agrarios no serán expeditos, ya que para dictar cualquier resolución, tendrían que acudir y depender de la documenta--

ción correspondiente que les entregara la Secretaría - de la Reforma Agraria".

No obstante, la tesis expuesta en contrario a la creación de los Tribunales Administrativos Agrarios, me p^ermito establecer lo siguiente:

Como he dejado establecido, el desarrollo histórico, constituye el articulado real del proceso evolutivo del Agro Nacional, en el cual se marca de manera indudable, el sentido legal que regula la tenencia de la tierra.

Encontramos que de conformidad en lo dispuesto por el Artículo 27 Constitucional, se ha dado carácter jurídico a toda una serie de hechos a lo largo de nuestra historia, han sido sentimientos de injusticia y necesidades que eran indispensables recoger y ordenar para responder con soluciones técnico-legales a problemas ancestrales de México en el aspecto Agrario. Por tanto, del artículo en cita se desprende la existencia del cuerpo de normas que integran el Código Agrario el cual reglamente las disposiciones rela-

tivas al citado Artículo 27 Constitucional así como -- las autoridades encargadas de su aplicación, los requisitos que éstas deben reunir, los procedimientos que - se deben seguir, así como las atribuciones que les competen.

Sin entrar al análisis de fondo de los tres capítulos del primer libro de la ley señalada, -- por ser de sobra conocida la forma de nombramiento y de sarrollo de funciones de cada una de las autoridades - señaladas en las cinco fracciones del Artículo 2o. de la citada Ley cabe la primera interrogante; ¿Se cumple lo establecido en este primer capítulo?; evidentemente no, puesto que la imposibilidad de conocer aunque sea en forma superficial los problemas agrarios de México, impiden dar solución al mismo; la carencia de requisi- tos en los integrantes de la dependencia creada para - resolver los asuntos agrarios ha sido y seguirá siendo otro escollo casi insalvable para encontrar la solu- ción adecuada y pronta a tales problemas; la cantidad exagerada de personal en las dependencias abocadas a - conocer tales asuntos, sin capacidad legal para resol-

ver los asuntos agrarios ha sido y seguirá siendo otro escollo casi insalvable para encontrar la solución adecuada y pronta a tales problemas: la cantidad exagerada de personal en las dependencias abocadas a conocer tales asuntos, sin capacidad legal para resolverlos, - en vez de ayudar, a la solución del problema agrario - lo agrava más, puesto que sólo existe una razón para - que tanto esfuerzo humano se desperdicie que a mi juicio es estó; canalizar erróneamente este potencial hacia actividades de índole distinta y no convertir en - verdaderos focos de indolencia y carga para el país a cada una de las dependencias oficiales, las cuales he observado, siempre con sobra de elemento humano sin -- ninguna vocación de servicio. Prueba de ello es el rezago creciente de negocios sin resolver.

Además la Secretaría de la Reforma -- Agrari con su política actual, ha servido como un organismo político para controlar al campesinado de México. La excusa ha sido la repartición de la tierra, por tal situación, seguirá existiendo inseguridad en la tenencia de la tierra, el ejido, las centrales campesinas, -

los Bancos rurales y los cientos de organismos más que existen en el campo, no han cumplido ninguna función económica ni de ayuda al campesino mexicano, sino que han sido utilizados para controlar y manejar a cientos de miles de campesinos a través de promesas de entregarles la tierra. De esto se desprende que esta institución ha causado un doble mal a la Nación, evitando por un lado una mayor producción, y por el otro enseñando al campesino a recibir todo tal del gobierno incapacitándolo para la producción.

Esta política en el campo ha dado como resultado que:

A.- Cerca del cuarenta por ciento de la tierra abierta al cultivo, se encuentra abandonada siendo la mayoría ejidatarios: nueve millones de hectáreas aproximadamente muchas de las cuales son tierra de primera.

B.- Cientos de miles de hectáreas se erosionan y se pierden cada año por falta de cultivo.

C.- Cada año, sea mayor la necesidad de importación de productos básicos, muchos de los cuales anteriormente se exportaban.

D.- Aproximadamente el cincuenta por ciento de la superficie ganadera se encuentra abandonada.

Causas del fracaso indudablemente lo han sido la falta de tecnología, fraudes e ineficiencia de los funcionarios de esa institución, pero fundamentalmente es la falta de seguridad y de respeto a la propiedad privada.

Ahora bien, la baja de producción agrícola básicamente se ha debido a que la Reforma Agraria que es una cuestión de carácter eminentemente científico y técnico se entregó en manos de la política.

Otra de las causas del fracaso de la Reforma Agraria en México ha sido la defectuosa reglamentación del Artículo 27 Constitucional, burocratización agraria, demagogia, corrupción e inoperancia en

las responsabilidades en materia agraria. La gran cantidad de leyes dictadas a lo largo de los años, habla por sí sola de la defectuosa reglamentación agraria -- que, lentamente entre tantas, afirmaciones y rectificaciones, trata de hallar la expresión legal adecuada pero que desvió y desvirtuó más de alguna vez el programa contenido en el Artículo 27 Constitucional que permanece incólume. La burocratización de la Reforma --- Agraria, desvía las finalidades de éste porque se volvió lenta y su desarrollo fué estorbado además por la presión de los propietarios afectados que ejercieron -- por medio de influencias y sobornos sobre la burocracia encargada de realizar esa Reforma. En la actualidad el rezago rebasaba los cien mil expedientes; la demagogia utilizada por los líderes campesinos y funcionarios agrarios han provocado un grave daño a nuestro país.

Por lo anteriormente expuesto, se concluye, que es inaplazable la creación de los tribunales agrarios como medio propicio de solucionar el problema agrario en México.

Además el Presidente de la República como suprema autoridad agraria en el país, está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias, a fin de alcanzar plenamente los objetivos que comprende el programa Revolucionario contenido en el Artículo 27 de la Constitución General de la República y es, precisamente, atendiendo a tales facultades como se formaron las dependencias encargadas de resolver el problema agrario. De la misma manera se pueden crear los Tribunales Administrativos Agrarios sin menoscabar en absoluto el grado de autoridad del Presidente de la República.

Por consiguiente de nada serviría ningún sistema normativo dentro del que se encausara el procedimiento para resolver el problema agrario, si la autoridad que en él dicte la última decisión pudiera desentenderse de las disposiciones constitucionales y legales que articulan dicho sistema o violarlas irremisiblemente.

Asimismo habría sido inútil que el Artículo 27 Constitucional consignara los postulados fundamentales de la Reforma Agraria, si el Presidente de

la República como autoridad administrativa suprema pudiese desempeñar sin control alguno actos y que estos los contraviniese seriamente.

En la Ley Fundamental no se ha incertado fórmula alguna, destructora en sí misma del orden jurídico declarando que el problema agrario fuese resuelto conforme al criterio unilateral, personal y subjetivo de dichos altos funcionarios. Por otra parte, mediante la aparente razón de que la Reforma Agraria - entraña una cuestión eminentemente social, en la que - no debe de interferir ninguno de los poderes constituidos, se llegaría a la misma conclusión respecto a otras cuestiones en que esté vivamente interesada la sociedad, como la obrera que también constituyó uno de los postulados fundamentales del ideario de la Revolución.

De aquí se desprende que las medidas tomadas por las autoridades competentes que propusieron realizar cualquier reforma social o administrativa serían inatacables, propiciándose la dictadura administrativa con el desquiciamiento consiguiente del orden jurídico mexicano.

Se ha convertido al Presidente de la República en un ser infalible propiciando en sus resoluciones una técnica dictatorial, y es precisamente - lo que se trata de enmendar sin menoscabar su autoridad.

De la hipótesis de que el tribunal agrario vendría a ser una especie de auxiliar del Presidente para solucionar los problemas que se presentaran y de no ser un Tribunal expedito ya que para dictar cualquier resolución tendría que acudir y depender de la documentación correspondiente que se les entregara a la Secretaría de la Reforma Agraria:

Sobre el particular, existen Tribunales Agrarios con carácter judicial, a los cuales el poder administrativo se somete, respetando sus resoluciones en base a la autonomía de aquello, sin alterar en lo absoluto su reglamentación procesal, sino más -- bién tendiendo a equilibrar la justicia hacia las cuestiones de orden público y de interés general. Deberá ser pues la autonomía de estos nuevos Tribunales Agrarios carácter esencial para su funcionamiento sin -

que por ello se afecte (la sutoridad suprema del Presidente que al parecer es lo que más preocupa; de esta manera se abocarán dichos tribunales a la resolución del problema agrario que es su objetivo, primero mediante la reglamentación adecuada para ello, auxiliando indefectiblemente al Presidente de la República al cual se le ha considerado el principal obligado para ello, como se desprende de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional.

Sobre lo que se dice en Tesis contraria a la creación de estos Tribunales: "que no serán expeditos porque para resolver tendrán que solucionar la documentación existente en la Secretaría de la Reforma Agraria".

Este es un argumento débil en virtud de que el titular del Tribunal, en uso de sus facultades requerirá a la dependencia que tenga esta documentación si le es importante para el fallo, haciendo uso de los medios legales que tenga a su alcance, para evitar el entorpecimiento de sus funciones, sin que esto signifique dependencia de tal institución.

A) CAUSAS QUE DETERMINAN SU NACIMIENTO.

No obstante al avance radical que ha tenido el derecho con las Instituciones Agrarias en -- las últimas décadas se ha acumulado un rezago de Expedientes Agrarios que tiene consecuencias Jurídicas, -- Económicas y Sociales de la mayor Trascendencia. La -- falta de resolución definitiva de los procedimientos -- Iniciados desde la década de los treinta provoca frustración entre los campesinos, inseguridad jurídica para la pequeña propiedad y retracción de la inversión y -- del esfuerzo empresarial del pequeño propietario.

Esa virtual denegación de justicia se ha provocado por la Conjugación de factores de la índole más diversa. En primer término, la estructuración de la Administración Pública y de la Magistratura Agrarias ha adolecido de defectos sustanciales. El órgano federal de instrucción del procedimiento (La Secretaría de la Reforma Agraria) disponía de un aparato administrativo muy complejo por la excesiva concentración

de funciones y que daba lugar a una toma de decisión centralizada. Esa acumulación del poder decisorio propiciaba lentitud en la sustanciación de los expedientes y por tanto de las resoluciones definitivas. El cuerpo consultivo Agrario desde 1934 ha tenido también dificultades de funcionamientos, pues conocía todos los dictámenes que deben elevarse al Jefe del Ejecutivo, se retrasaba de manera considerable. Estas regideces se han atacado dentro del programa de desconcentración regional que prevé la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Atribuyendo más amplias funciones de decisión a las delegaciones regionales a fin de agilizar la Instrucción de los Procedimientos, y estableciendo salas regionales y estatales del Cuerpo Consultivo Agrario para que elaboren en el interior del país los proyectos de dictámenes que deban rendir el mencionado cuerpo. Asimismo, en el Orden de medida administrativa. El Ejecutivo Federal celebró convenios de coordinación con los Gobernadores locales con el propósito de conjuntar esfuerzos y de desplazarles recursos de modo que pudieran dictar sus mandamientos (Re-

soluciones de Primera Instancia) y proseguir la segunda Instancia con Rapidez.

El rezago agrario también encuentra su explicación en la manera en que se estructuran las Comisiones Agrarias Mixtas que como son órganos de la esfera Local carecen de la uniformidad organizativa, de funcionamiento y de criterio que es necesario para aplicar ordenamientos federales. Esa circunstancia la escasez de recursos y el carácter lego de sus miembros junto con la ampliación competencial que se dio con motivo de la expedición de la Ley Federal de Reforma Agraria, han ocasionado que no sean eficientes en el ejercicio de sus funciones de instrucción, de ejecución, de consulta y jurisdicción.

Igualmente, cabe apuntar que el rezago se ha acumulado porque se ha hecho una interpretación desafortunada de la simplicidad que debe tener el proceso agrario y que ha dado motivo a que se instauraren expedientes que no reúnen los requisitos mínimos de procedibilidad. Sin embargo, al hacerse esa instauración ha sido tradicional que se sustancien expedientes

y que se considere que deben terminar en resoluciones definitivas del propio Presidente de la República pese a que, como se ha dicho, no reunían los requisitos mínimos que procedibilidad, tal es el caso de los procedimientos de dotación, ampliación y restitución que ha sido usual se inicien sin verificar precisamente la existencia del poblado el número de solicitantes o si reunían los requisitos establecidos por la Ley.

La supresión virtual de los principios procesales de desistimiento y de preclusión que han sido interpretados en el sentido de que los procedimientos sólo puedan concluir con la resolución definitiva han dado lugar, junto con los factores ya reseñados -- a pensar de que el poblado solicitante se haya desintegrado o de que los solicitantes hayan fallecido o -- perdido su interés.

No debe dejar de mencionarse otro elemento que ha entorpecido una expedita y eficaz administración de justicia Agraria: La Legislación secundaria ha venido ampliando permanentemente la competencia directa del Presidente de la República yendo más allá

del alcance establecido por la Revolución, por el constituyente Originario y por el Artículo 27 Reformado. - La mayor precisión que ha alcanzado la legislación Agraria, por lo que hace a los procedimientos Agrarios, ha tenido al efecto negativo de abrumar al Jefe del Ejecutivo Federal con un volumen excesivo de asuntos. Esa concentración del Poder Decisorio, inclusive en el caso de procedimientos no contenciosos, impone el Presidente de la República una carga totalmente alejada de los principios de la sana administración. A ello ha conducido una interpretación restrictiva carente de validez técnica de la expresión histórica "El Presidente es la suprema autoridad Agraria" "En estricto sentido, el Presidente de la República es el Jefe del Estado, el Jefe del Gobierno Federal y el Jefe de la Administración Pública y los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamento Administrativo, conforme a la Constitución son auxiliares que son libremente designados y removidos por él". Nada repugna entonces al sistema constitucional que uno de esos auxiliares mediante reformas a la legislación secundaria precisamen

te con esa calidad, resuelva los asuntos que la Consti
tución no le reserva al Jefe del Ejecutivo y que no re
visten importancia directa para la Nación.

El que el titular del Poder Adminis--
trativo solamente resuelva los asuntos agrarios que le
atribuye la Constitución así como el establecimiento -
de órganos de la Secretaría de la Reforma Agraria que
desconcentradamente sustancién y dictaminen los expe--
dientes que debe resolver el titular de esa dependen--
cia, la reforma de las Comisiones Agrarias Mixtas y la
Rectificación de criterios de Interpretación no por an--
tiguos menos perjudiciales, está acelerarán el abati--
miento del rezago Agrario, que consideramos es la con--
dición SINE CUA NON para que efectivamente puedan ins--
tituirse Tribunales Agrarios que, en los sucesivo, ten
gan a su cargo parte importante de la justicia Agraria
en la esfera administrativa.

B) FUNDAMENTACION CONTITUCIONAL PARA
SU CREACION.

El fundamento Constitucional para la creación de Tribunales Agrarios, se encuentra en el Artículo 27 Constitucional en su fracción XI inciso a) que establece:

"Para los efectos de las disposiciones contenidas en este Artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean".

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

Como ya hemos dejado asentado el Tribunal Agrario que se crea sobre esta base legal como característica esencial requiere de autonomía propia para su funcionamiento, auxiliando el Ejecutivo en la aplicación y en la ejecución de las leyes agrarias sin menoscabar su grado de autoridad suprema.

Ahora bien, el Artículo en cita en su fracción de referencia, tiene el camino abierto para la creación de las leyes reglamentarias más adecuadas para llevar a cabo los objetivos de la Reforma agraria en nuestro país en tal virtud de la creación del Tribunal Agrario no contraviene tal postulado y procede su creación.

Sobre el particular, bajo mi estricta responsabilidad pienso que si se constituyera propietario a todos y cada uno de los ejidatarios de los terrenos que actualmente explotan, o bien a todo aquel que adquiere de la Nación tierra para dedicarla al cultivo con las bases que estableciera el gobierno como representante de aquella como lo establece en el propio Artículo 27 de la Constitución en el sentido "de que la Nación tiene el derecho de transmitir el dominio de sus tierras y aguas a los particulares constituyendo la propia privada" ..asimismo.. "en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público."

En esta hipótesis no tendría objeto - el Tribunal Agrario, ya que todas las controversias -- que se suscitaran tendrían que ventilarse en los Tribunales del fuero común o bien del fuero federal según - el caso siempre por tribunales judiciales, que dirimen controversias que tengan que ver con la propiedad.

C) ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO.

Para instituir el nuevo sistema se debe expedir una ley de justicia Agraria de carácter Federal. Se tratará de tribunales especializados que -- por la complejidad técnica que reviste la materia y -- por su carácter político sería inconveniente que se ubicara en la jurisdicción ordinaria en todo caso, deberá respetarse el criterio establecido en el Artículo - 104 de la Constitución para que además del Juicio de - garantías en ciertos casos las sentencias definitivas

de esos órganos jurisdiccionales sean recurribles ante tribunales judiciales, de la misma forma se podría modificar el Juicio de AMPARO para que proceda, en ciertos casos, el amparo uni-instancial ante Tribunales -- Colegiados del Circuito.

Los Tribunales Agrarios deberán constituir un sistema que puede consistir en un tribunal superior colegiado de jurisdicción regional e integración unitaria. Estos últimos, en el caso de que las Comisiones Agrarias Mixtas se extingan podrían ser -- competentes para emitir los dictámenes conforme a los cuales los Gobernantes dicten los mandamientos con -- los que culmine la primera instancia de los procedi-- mientos Bi-Instanciales.

Los magistrados del Tribunal supe-- rior deberán ser designados por el Jefe del Ejecutivo con ratificación del Senador y los Tribunales de los Tribunales de los Juzgados habrán de ser nombrados -- por el Pleno del Tribunal. Unos y otro deberán durar en el ejercicio de su encargo 6 años y contar con las

garantías indispensables para asegurar su autonomía.

Los Tribunales agrarios, para que puedan cumplir su cometido, tendrán que ser órganos con jurisdicción delegada de modo que resuelvan directamente con sus fallos y las controversias que se les planteen.

El nuevo proceso agrario deberá recoger los viejos aportes mexicanos: Principio inquisitivo, limitaciones a la preclusión y al desistimiento sumariedad, simplificación de formas, suplencia de la deficiencia y a la reposición del procedimiento y composición equitativa del litigio.

La forma deberá ser oral para lograr el contacto directo del Juzgado con las parte, al mismo tiempo que se acelere la substanciación del procedimiento. La Secretaría de la Reforma Agraria proporcionará el servicio de procuración de justicia y podrá -- iniciar de oficio ciertos expedientes ante los Tribunales de la Materia.

La creación de tribunales agrarios - autónomos, técnico, digno, ágiles y espeditos es lo - que requiere la reforma agraria mexicana para encontrar un nuevo impulso que permita que un gran número de mexicanos vean colmadas sus aspiraciones de seguridad jurídica y sus anhelos de justicia, en ese propósito se unen mexicanos y extranjeros doctrinados y hombres de acción.

COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES.

POR LO QUE SE REFIERE A LA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS ESTIMADOS QUE DEBERAN CONOCER:

- A) Todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstas, se hallen pendientes, o se susciten entre dos o más núcleos de población.

- B) Atender los conflictos legales -
derivados de la tenencia de la -
tierra, ya que éstas requieren de
un órgano competente en la inter-
pretación y aplicación de la Ley.
- C) Los conflictos de linderos que -
surjan entre los ejidos, entre -
las comunidades agrarias, o en-
tre unos y otras, así como las -
disputas que se suscitan con pe-
queños propietarios.
- D) Todas las controversias en mate-
ria que surjan entre sujetos in-
dividuales o colectivos, pero --
sin intervenir en aquellas fun--
ciones que por su trascendencia
social y política el constituyen-
te de Querétaro reservó a la com-
petencia del Ejecutivo Federal en
última instancia, especialmente

en el renglón de la redistribución de la propiedad rural y en el campo de la Planeación, Organización y Fomento de la Producción Agropecuaria.

En consecuencia, el Presidente de la República debe resolver en definitiva los expedientes que hoy en día previene la Constitución, la Secretaría de la Reforma Agraria debe hacerle tratándose de los procedimientos no contenciosos que establece la legislación secundaria y los Tribunales Agrarios habrían de conocer las controversias agrarias que no serán de competencia presidencial. El Cuerpo consultivo agrario seguirá siendo órgano de Jurisdicción retenida en materia Agraria.

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

Con el desarrollo hecho en páginas anteriores se obtuvieron una serie de conclusiones que conviene ahora reunir y presentar en conjunto, pues con ello se captará, el resultado total del trabajo, y se facilita el aprovechamiento del mismo.

- Las condiciones político-sociales --- del campesinado en nuestro país desen-
cadenaron una gran importancia al Mo-
vimiento Revolucionario de 1910, con-
el propósito de dar a conocer el ori-
gen a nuevas relaciones de la propie-
dad territorial con el fin de usufruc-
tarla.

- El Artículo 27 de nuestra Constitu --
ción representa la respuesta al com--
promiso que la burguesía nacional con-
trajo con el campesino, puesto que es
este artículo permitió la división de -

los grandes latifundios dando pose --
sión a los campesinos sin tierra, a -
la vez de permitir jurídicamente la -
permanencia de la propiedad privada -
con fines de explotación agraria.

- Podemos afirmar que los problemas ---
económicos-sociales generados en el -
campo tiene su origen por la presen--
cia del minifundio y latifundio, ya --
que tal situación por una parte no --
permite la adecuada canalización de -
los recursos financieros y por la ---
otra el excedente de tierras, de ----
acuerdo a lo que la Ley establece es-
antijurídico.

- El minifundio es un fenómeno que se ha
agudizado en los campos de México en -
los diversos tipos de tenencia, las --
estadísticas recientes señalan la exis

tencia de más de un millón quinientos mil predios agrícolas inferiores a -- las diez hectáreas en las que no pueden realizarse una explotación técnicamente aconsejable.

- Estamos convencidos que los problemas agrarios en nuestro país tiene su oriten en una mala aplicación de la justicia, ya que en la actualidad, las autoridades correspondientes no han respondido en forma adecuada a las necesidades imperantes. Sin embargo, se están tomando diversas medidas concurrentes, de entre las que destaca la Revisión de la Legislación y la Administración, a fin de obtener los siguientes objetivos principales: a) concluir el reparto agrario, b) explotar más intensamente y racionalmente la tierra, c) disponer de mejores recursos y de resolver con más seleridad -

las controversias agrarias.

- Las normas agrarias del Artículo 27 -- Constitucional han sido reglamentadas por diversos ordenamientos a lo largo de poco más de sesenta años, evolución que ha culminado en el actual complejo legislativo del que destaca la Ley Federal de Reforma Agraria.
- El actual aparato burocrático agrario se ha caracterizado por carecer de una adecuada reglamentación para el objetivo para el cual fué destinada.
- Se plantea la necesidad de crear un órgano, integrado por los Tribunales --- agrarios, que aplique la justicia en - el campo, resuelva el cúmulo de controversias que se registran en esta área- y complete la justicia distributiva --

sin interferir en materia de reparto agrario, planeación y organización de la producción agropecuaria que constitucionalmente quedan a cargo del Jefe del Ejecutivo.

- Se exige la creación de Tribunales -- agrarios que con carácter administrativo tengan como objeto:

La regulación de la distribución de la tierra con fines de explotación, -- desprovistas de sesgos políticos, órganos que respetando las actuales instancias de autoridad, entiéndase el Presidente de la República y los Gobernadores, tengan a su cargo la salvación de las actitudes conflictivas -- asimismo, al instituir el nuevo sistema se debe expedir una Ley de Justicia agraria de carácter Federal.

- El Artículo 27 Constitucional no impo--
sibilita la creación de dichos órga--
nos, puesto que el precio del mencio--
nado artículo sostiene es la propie--
dad original de la tierra en manos de
la nación, así como los diversos sis--
temas para su usufructo y explotación.

- La finalidad de los Tribunales Agra -
rios, es el abatir el rezago agrario -
164 mil expedientes y atender las 300
mil controversias "Sumamente explosi--
vas" que se dan en el campo solo por--
posesión o usufructo de parcelas.

- Los Tribunales Agrarios resolverán --
los problemas en forma expedita sin -
hacer retardados ni complicados los -
trámites que requieran y buscar que--
los procedimientos que se establecie--
ran fueran simples, claros sin compli--
cadas formalidades.

- Los Tribunales Agrarios para que puedan cumplir su cometido tendrán que ser órganos con jurisdicción delegada de modo que resuelvan directamente -- con sus fallos las controversias que se les planteen.

- Los Tribunales Agrarios deberán ser -- autónomos, técnicos, dignos ágiles y expeditos, ya que es lo que requiere la Reforma Agraria Mexicana, para encontrar un nuevo impulso que permita que un gran número de mexicanos vean colmadas sus aspiraciones de seguridad jurídica y sus anhelos de justicia.

- Los Tribunales Agrarios tendrán que ser autónomos en sus funciones y cono

cer de todos los conflictos o controversias en Materia Agraria, ya fueran individuales o colectivos.

- La problemática agraria requiere de urgente atención, tanto por la alta carga de violencia con que en ocasiones se manifiesta como por el rezago agrario que hay actualmente.

- La multiplicidad de controversias acumuladas en el campo se plantean en 80 por ciento entre individuos y grupos de campesinos que se disputan la posesión y usufructo de la tierra apoyando sus derechos en diversos títulos, la mayoría de los cuales derivan de resoluciones presidenciales ya ejecutadas.

- De los 164 mil expedientes agrarios existentes sólo 32 mil se refieren a-

acciones básicas de reparto de tierras, en tanto que los 132 mil se relacionan en su mayor parte con conflictos relativos o inherentes el de ser sumamente explosivos.

- Los conflictos agrarios, abruman y seguirán siendo un cargo pesado para las autoridades agrarias, sin poder éstas darle solución por no ser organismos competentes en la mayoría de los casos para resolverlos provocando en cambio las acciones que le son propias.

- Por el exceso de problemas, por la falta de recursos y personal capacitado y por atender funciones ajenas a su naturaleza jurídica de origen, han fracasado las comunicaciones agrarias mixtas habilitadas por la Ley de Reforma Agraria, como Tribunales de Justicia -

Agraria de los que provienen en gran medida el rezado agrario.

- Debe recordarse, que la política agraria no ha logrado todos los objetivos de la Reforma, como son una mayor producción, mejores niveles de vida para el sector rural, un alto grado de capitalización, en el campo correlación equilibrada entre el medio urbano y el medio rural.

- El establecimiento de los Tribunales Agrarios son el único camino para hacer frente a una nueva problemática social en el campo mexicano, es el único camino para desahogar el rezago agrario y evitar la sosobra en el campo.

- El que el Titular del Poder Administrativo solamente resuelva los asuntos agrarios que le atribuye la Constitu--

ción, el establecimiento de órganos - de la Secretaría de la Reforma Agraria que desconcentradamente sustancien y dictaminen los expedientes que deba resolver el Titular de esa dependencia la Reforma de las comisiones Agrarias Mixtas y la rectificación de criterios de Interpretación no por Antiguos menos perjudiciales, acelerarán el abatimiento del rezago agrario, que consideramos es la condición SINE-QUA NON para que efectivamente puedan instituirse Tribunales Agrarios que, en lo sucesivo, tengan a su cargo parte importante de la justicia agraria en la esfera Administrativa.

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

1.- XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados Edición realizada a instancia del Presidente de la Gran Comisión: ALFONSO MARTINEZ DOMIN -- GUEZ.- LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO (México a través de sus Constituciones) II Tomo, México 1967.

2.- DR. LUCIO MENDIETA NUÑEZ.- El problema Agrario de México.- Décima Edición.- Editorial Porrúa, S. A., México 1968.

3.- Varios autores.- ENCICLOPEDIA DE MEXICO.- Tomo I.- Tercera Edición.- Editada por - Enciclopedia de México, S. A.- México 1977.

4.- CARLOS TELLO.- La tenencia -- de la Tierra en México.- Primera Edición.- Impreso - por la Dirección General de Publicaciones.- México - 1968.

5.- LIC. CARLOS M. IBARRA.- Eco- nomía Política Mexicana.- Primera Edición.- Impresa en la Universidad de Puebla.- Puebla 1940.

6.- VARIOS AUTORES.- Crónica Ilus- trada de la Revolución Mexicana.- Seis Tomos.-Edito- rial Oublex México 1972.

7.- DR. GONZALO M. ARMIENTA CALDERON.- Perspectivas de los Tribunales Agrarios en el Derecho Mexicano 1979.

8.- MANUAL DE TRAMITACION AGRARIA.- Departamento de asuntos agrarios y Colonización.- México 1964.

9.- Ley Federal de Reforma Agraria Editorial Porrúa, S. A., México, D.F., 1979.

10.- Constitución Política de -- los Estados Unidos Mexicanos, Editada por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión XLVII- Legislatura 1968.

11.- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

12.- Ley Orgánica del Tribunal - Fiscal de la Federación.

13.- Reglamento Interno de la -- Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

14.- Reglamento Interno de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje.