

429
2e

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA EN LA LUCHA POR LA TENENCIA DE LA TIERRA

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
RUFO JUSTO MARCIAL

MEXICO, D. F. 1987



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION.	V
CAPITULO I.	1
¿QUE SE ENTIENDE POR LO ADMINISTRATIVO?	2
1.1 DEFINICION DE DERECHO ADMINISTRATIVO	2
1.2 CONCEPTO DE DESCENTRALIZACION	7
1.3 CONCEPTO DE DESCONCENTRACION	14
1.4 MARCO NORMATIVO DEL DERECHO AGRARIO	23
1.5 LOS ORGANISMOS PUBLICOS EN LA REFORMA AGRARIA.	28
CAPITULO II.	34
LA LUCHA POR LA DESCONCENTRACION DE OFICINAS EN MATERIA AGRARIA BASADA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.	35
2.1 OFICINAS CENTRALES	39
2.2 CONSULTORIAS REGIONALES	44
2.3 DELEGACIONES AGRARIAS	51
2.4 PROMOTORIAS AGRARIAS.	55
CAPITULO III.	62
LA LUCHA POR LA SIMPLIFICACION EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA AGRARIA.	62
3.1 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	63
3.2 LA REFORMA ADMINISTRATIVA	68
3.3 EL PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA EN LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA	77
3.4 PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA AGRARIA	87
3.5 LOS NIVELES DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA EN LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS	94
3.6 ESFUERZOS QUE REALIZA EL GOBIERNO EN LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA AGRARIA.	99
CAPITULO IV.	105
LA LUCHA POR LA SEGURIDAD DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO.	105

4.1	LA LUCHA POR EL ESTABLECIMIENTO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL	106
4.2	LA PROPIEDAD EJIDAL	119
4.3	LA PROPIEDAD COMUNAL	127
4.4	LA PEQUEÑA PROPIEDAD	133
4.5	LA PROPIEDAD COMO FUNCION SOCIAL.	141
CAPITULO V.		150
LA LUCHA POR LA SIMPLIFICACION EN LOS PROCEDIMIENTOS DE:		151
5.1	RESTITUCION DE TIERRAS	151
5.2	DOTACION DE TIERRAS	167
5.3	AMPLIACION DE TIERRAS	184
5.4	NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL.	191
CAPITULO VI.		202
LA LUCHA POR LA SIMPLIFICACION EN LOS PROCEDIMIENTOS PARA OBTENER INAFECTABILIDAD AGRARIA.		
6.1	LA SIMPLIFICACION EN LOS PROCEDIMIENTOS	202
6.2	ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD	208
6.3	ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL FRACCION XV	220
6.4	CODIGO AGRARIO DE 1942	223
6.5	CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD AGRICOLA Y GANADERA Y AGROPECUARIA EN LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA.	229
CAPITULO VII.		
PROPOSICIONES RELATIVAS A OBTENER UNA MAYOR SIMPLIFICACION EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CARACTER AGRARIO.		241
7.1	EN LOS PROCEDIMIENTOS EJIDALES	241
7.2	EN LOS PROCEDIMIENTOS DE INAFECTABILIDAD.	246
CONCLUSIONES.		249
BIBLIOGRAFIA.		253

INTRODUCCION

La tesis que ahora pongo a la consideración de los señores licenciados integrantes del Honorable Jurado, para poder obtener el título de Licenciado en Derecho, y que por nombre lleva "La Simplificación Administrativa en la Lucha por la Tenencia de la Tierra", busca analizar los esfuerzos que realizan el Poder Ejecutivo y las autoridades agrarias por hacer más expeditos los procedimientos en materia agraria, así como la solución al rezago de expedientes que esperan una pronta respuesta a sus demandas.

Hasta ahora, la Simplificación Administrativa no ha tenido el éxito que de ella se esperaba en la solución de los problemas del campo; sin embargo, se debe de reconocer el esfuerzo de las autoridades por querer terminar con el rezago de expedientes en la Secretaría de la Reforma Agraria al aplicar este programa de simplificación que entre sus puntos positivos está la desconcentración de la justi-

cia agraria al llevarla al lugar donde se origina los problemas agrarios, aunque la solución se dé en el centro.

Las realidades a que se enfrentan los campesinos al buscar solución a sus demandas, son y seguirán siendo desalentadoras mientras no se busque un Perfeccionamiento en los Procedimientos en Materia Agraria, y que éstos queden plasmados en la Ley; se deben de revisar los términos de cada uno de ellos, así como el Capítulo de sanciones que impongan verdaderas medidas de apremio tanto a las autoridades como a los servidores agrarios que tienen que ver en la solución de los problemas del campo mexicano. Desafortunadamente en nuestro país lo que no se impone, irremediablemente va al fracaso como sucede con el actual programa de Simplificación Administrativa en la Secretaría de la Reforma Agraria.

C A P I T U L O I .

¿QUE SE ENTIENDE POR LO ADMINISTRATIVO?

1.1 DEFINICION DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

1.2 CONCEPTO DE DESCENTRALIZACION.

1.3 CONCEPTO DE DESCONCENTRACION.

1.4 MARCO NORMATIVO DEL DERECHO AGRARIO.

1.5 LOS ORGANISMOS PUBLICOS EN LA REFORMA AGRARIA.

C A P I T U L O I .

¿QUE SE ENTIENDE POR LO ADMINISTRATIVO?.

La administración ha existido en tanto que ha existido el Estado, ya que no es posible concebir un Estado sin administración; todavía más, la administración es el comienzo de toda actividad estatal ¹. Por lo tanto estudia^uremos algunas definiciones que nos digan qué podemos entender por lo administrativo.

1.1 DEFINICION DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

Los estudiosos del Derecho Administrativo han dado algunas definiciones de la Administración Pública y la definen como "la actividad administrativa encaminada a satisfacer las necesidades del interés público por medio de órganos que dependen del Poder Ejecutivo ya sea en forma directa o indirecta".

Según Andrés Serra Rojas: La Administración Pública "es una organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con elementos como: Personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos o con el uso, en caso necesario, de las prerrogativas del Poder Público que aseguran el interés estatal y los derechos de los particulares"².

Leonard D. White, afirma que "la Administración Pública consiste en todo aquello que tiene como finalidad la aplicación o realización de la política nacional"³.

Para Miguel Acosta Romero "es la parte de los órganos del Estado que dependen directamente o en forma indirecta del Poder Ejecutivo; tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, - siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con los siguientes elementos: Personales, patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos"⁴.

Como se puede ver por las definiciones anteriores la

administración es necesaria para alcanzar determinados fi
nes humanos o bien es una actividad del Estado para alcan
zar sus fines.

Lucio Mendieta y Núñez nos dice que el Derecho Agrario Administrativo "es el conjunto de normas e instituciones jurídicas que regulan las atribuciones del Poder Ejecutivo en materia agraria, podemos señalar que esta inter
vención reviste una importancia fundamental toda vez que desde el punto de vista constitucional, el Presidente de la República es considerado como la primera autoridad agraria del País.

La Administración Pública siempre ha existido desde los tiempos más remotos de la historia.

Tanto en Roma como en Grecia antigua, se apreciaban ya las estructuras administrativas.

En China, 500 años A.C. existió un manual de adminis
tración y gobierno.

En la Edad Media y en el Renacimiento existían ya --
sistemas de administración"⁵.

La Administración Pública moderna ha visto extenderse cada vez más sus funciones, por lo que se podría decir que va paralela con la ampliación del Estado, por lo mismo encontramos que día con día la Administración Pública va aumentando sus agencias, oficinas, departamentos o unidades administrativas, el personal de éstas y los medios materiales con que cuentan para ello.

Dentro de la Administración Pública Mexicana, destaca por su importancia la Administración Agraria, encargada de la redistribución de la tierra.

La Administración Agraria se encuentra integrada por:

- El Presidente de la República, la máxima autoridad política en materia agraria.
- El Cuerpo Consultivo Agrario, asesor del Presidente.
- La Secretaría de la Reforma Agraria, con sus oficinas centrales y las Delegaciones Agrarias en cada Estado.
- Las Comisiones Agrarias Mixtas, asesoras de los go

bernadores, y:

- Los Comisariados Ejidales o Comunales.

De estos organismos el que tiene fundamentalmente la tarea de realizar la redistribución de la tierra, es la Secretaría de la Reforma Agraria que directa o indirectamente, tiene bajo su área de influencia a los demás organismos.

La Administración, según la generalidad de los autores, es una disciplina cuyo mérito consiste en aprovechar diversas áreas para formar su esencia; utilizar la científica, la humanística y la técnica para integrarlos en un todo general que comprenda los fenómenos desde una perspectiva lo más amplia posible. Ese es el objetivo de la Administración: Lograr una visión de conjunto basada en conocimientos generales de áreas especializadas para lograr un fin.

Es por ello, que todas las profesionales que por la naturaleza de su actividad o profesión dentro de la Administración Agraria, tienen la obligación de intervenir en la atención de los problemas agrarios, contribuyendo con

soluciones prácticas, pues demandan una solución urgente.

1.2 CONCEPTO DE DESCENTRALIZACION.

Después de que vimos el punto relacionado con la definición del Derecho Administrativo, pasamos a los siguientes apartados que corresponden a los conceptos de Descentralización y Desconcentración que son algunas formas que reviste la organización de la Administración Pública, pero antes es necesario definir el concepto de Centralización.

CENTRALIZACION: Para Gabino Fraga "la Centralización existe cuando los órganos se encuentran colocados en diferentes niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el Jefe Supremo de la Administración Pública"⁶.

Según María Díez es "la que otorga la totalidad de las atribuciones a los órganos centrales que tienen poderes de decisión para todo el territorio del Estado"⁷.

Miguel Acosta Romero dice: "Que es la forma de organización administrativa en la cual las unidades y los órganos de la Administración Pública, se ordenan y se acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República con el objeto de unificar las decisiones, el mando la acción y la ejecución"⁸. Esto por lo que se refiere a México y a la Administración Pública Federal.

Tomando en cuenta las definiciones antes mencionadas consideramos que la centralización, es una forma de organización administrativa en la cual los órganos de la Administración Pública se encuentran colocados en diversos niveles pero enlazados bajo la dirección de un órgano central en el cual se encuentran concentrados todos los poderes. En concreto las decisiones de mando competen únicamente al Ejecutivo Federal representado por el Presidente de la República.

Al hacer un examen de la organización administrativa en su conjunto en un país determinado, se afirma que hay Centralización o Descentralización, y esto quiere decir que el conjunto de órganos administrativos de dicho país se encuentran enlazados bajo la dirección de un órgano --

central, único jerarca de la Administración y por lo tanto hay centralización administrativa.

También se dice que existe centralización administrativa para señalar la manera de cómo se vinculan y coordinan entre sí los diferentes órganos que dependen de un mismo jerarca quien concentra en sus manos la dirección.

La centralización implica la unidad de los diversos órganos por la cual se encuentra compuesta y entre ellos existe un acomodo jerárquico de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de coordinación entre las Secretarías y Departamentos de Estado, y de Subordinación en el orden interno en lo que se refiere a los órganos de cada secretaría y departamento de estado.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA: La Descentralización al igual que la Centralización, es una forma de organización política y una forma de organización administrativa.

La Descentralización Política "se vincula a la estructura misma del Estado y a sus circunstancias histórico-políticas"⁹.

La Descentralización Administrativa "existe cuando - se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas para realizar una actividad que le compete al Estado o que es de interés público"¹⁰.

La palabra descentralizada significa opuesto al centro, siendo el fenómeno que se dirige del centro a la periferia, representando la acción inversa que se presenta en la centralización.

Floyd respecto a nuestro tema afirma "la descentralización realiza una transferencia de competencia en detrimento del poder central y en beneficio de las colectividades locales"¹¹.

La Descentralización Administrativa, tuvo su origen en Francia, por medio de la Institución llamada Establecimiento Público Descentralizado, su fin era atender un servicio público con personal técnico especializado, con libertad de presupuesto y libre de los factores y problemas de la burocracia centralizada, ya que conforme a estas ideas el personal era distinto al de la burocracia y tenían su propio estatuto jurídico ¹².

El hablar de Descentralización es afirmar en retirar los poderes de la Administración de la autoridad central, para así distribuirlos en órganos múltiples que adquieren capacidad de autodeterminación en una forma más o menos amplia.

La Descentralización presupone la desconcentración en base a que es un procedimiento que se aplica al ente centralizado, ya que consiste en separar del centro del poder la facultad de decisión de atribuirla a otros órganos administrativos con personalidad jurídica, las entidades que así nacen se dice que son descentralizadas administrativamente o entidades autárquicas.

Los órganos descentralizados o autárquicos forman parte de la administración, administrando directamente los intereses que les son propios. Estos entes son personas jurídicas estatales que pueden cumplir fines públicos específicos.

Puede existir una descentralización mayor cuando en lugar de conferirle al órgano determinados poderes de administración le otorgan la totalidad de los poderes, pero es atribuirle personalidad jurídica.

DEFINICIONES DE ALGUNOS AUTORES.

Para Gabino Fraga la Descentralización consiste en - "confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación diversa de la jerarquía"¹³.

Según M. Waline "es una organización mediante la cual se integra legalmente una persona jurídica de derecho para administrar sus negocios y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental, ni de la unidad financiera del mismo"¹⁴.

Para Miguel Acosta Romero "es una forma de organización que adopta la administración pública para desarrollar o bien actividades que competen al Estado o que son de interés general en un momento dado, a través de organismos - creados, especialmente para ello, dotados de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio"¹⁵.

Particularmente consideramos que la descentralización administrativa es una organización de la administración pública a través de la cual se realizar actividades generales o que competen al Estado por medio de organismos crea-

dos para ello, los cuales tienen la personalidad jurídica y autonomía orgánica propia con relación al órgano central.

La descentralización en algunos casos da satisfacción a las ideas democráticas y a la conveniencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, la naturaleza técnica de los actos que realiza la administración la obliga a sustraer a dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados y se les encomienda a los elementos que tengan los conocimientos suficientes para atenderlos.

Como ejemplo de organizaciones descentralizadas en México tenemos:

- CONASUPO .
- FERTIMEX .
- FERROCARRILES NACIONALES DE MEXICO .
- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL .
- PETROLEOS MEXICANOS .

1.3 CONCEPTO DE DESCONCENTRACION.

El fundamento de la Desconcentración se encuentra radicado en una necesidad originada en el hecho de que la administración no es capaz por sí misma, ni ejecuta adecuadamente todas las funciones que le corresponde, por esto debe recurrir a los centros administrativos a los cuales demanda el logro de determinados fines y con ello el ejercicio de determinadas actividades.

La Desconcentración nació a la vida pública como una cuestión ligada a la Reforma Administrativa, y se fundamenta en la necesidad originada en el hecho como ya antes se dijo de que la Administración no es capaz por sí misma de ejecutar adecuadamente todas las cuestiones que le son encomendadas.

La Desconcentración es un sistema de organización en que el poder de decisión y competencia son para realizar actos jurídicos que correspondan a personas públicas, dichos actos son atribuidos a órganos que le están subordinados jerárquicamente.

La Desconcentración es contraria a la Centralización.

Para algunos autores la Desconcentración se encuentra ubicada entre la centralización administrativa y la descentralización administrativa¹⁶.

Para que exista el principio de Desconcentración dentro de la Administración Pública se necesita la atribución de una competencia en forma exclusiva a un órgano -- que no ocupe la cúspide de la jerarquía pero que esté encuadrado dentro de la misma. Con un ámbito territorial -- dentro del cual el órgano ejerza su competencia; este requisito es necesario unicamente en la descentralización -- periférica.

En las leyes administrativas de México, la desconcentración es una especulación teórica, como para diferenciarlas de ciertos organismos que tienen estas características de los verdaderamente descentralizados¹⁷.

DEFINICIONES QUE SE DAN ACERCA DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

Según Gabino Fraga, "la desconcentración consiste en la delegación de facultades de los órganos superiores en favor órganos inferiores internos de la misma administra-

ción o en órganos externos a ella, distribuidos en regiones geográficas adecuadas pero en todos los casos quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central"¹⁸.

Mientras que para Sayagues Lazo: "Es la transferencia a un órgano inferior de una competencia o un poder de decisión ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación"¹⁹.

Por lo que consideramos que la desconcentración supone una relación entre órganos de la misma persona jurídica porque se encuentra vinculada a la centralización en la cual existe una subordinación de mayor a menor, por lo tanto no desaparece la jerarquía aunque sí gozan de autonomía técnica.

De ahí que encontramos que la delegación de facultades, de firmas y decisiones que le corresponden al titular se encuentran subordinadas jerárquicamente.

En la desconcentración, a un órgano se le asigna determinada competencia, sin llegar a romper vínculos jerárquicos.

Para la doctrina italiana, la desconcentración y la descentralización son dos modalidades de una misma institución porque expresan realidades dentro del cual existen la descentralización administrativa o autárquica y la descentralización burocrática o jerárquica, las cuales equivalen a la descentralización y a la desconcentración, como en seguida lo veremos.

ADMINISTRACION AUTARQUICA. Porque a través del mismo el Estado reconoce personalidad jurídica a entidades - que se presentan frecuentemente frente a él con fines propios y específicos.

BUROCRATICA O JERARQUICA. Porque en este supuesto - se trata de los propios órganos del Estado que están insertos en un ordenamiento jerárquico independientemente - de que les atribuyen competencia propia.

Por lo mismo, para poder comprenderlas mejor trataremos de ver en que consiste la Autarquía y en qué la Jerarquía.

AUTARQUIA. Es una relación entre sujetos.

JERARQUIA. Es una relación entre personas de un mismo órgano.

Es mejor utilizar la terminología empleada por los tratadistas españoles, franceses y alemanes de hacer uso de la palabra desconcentración en lugar de descentralización, ya que ambas tienen entre sí marcadas diferencias que no hacen posible su equiparación pues son distintas por el objeto y la sustancia.

Por lo tanto encontramos también que a la desconcentración la clasifican de dos maneras que son las siguientes:

DESCONCENTRACION CENTRAL O INTERNA. Que es la atribución de competencia en forma exclusiva a un órgano central, medio e inferior a la jerarquía administrativa.

DESCONCENTRACION PERIFERICA O EXTERNA. Es donde las competencias desconcentradas lo son a favor de un órgano periférico de la administración que tiene su potestad determinada por un criterio territorial ²⁰.

La Desconcentración debe ser establecida por una norma

ma jurídica que tenga el mismo rango jurídico de aquella que había atribuido la competencia que se trata de desconcentrar; como la competencia es atribuida a la Administración por Ley, es éste el procedimiento para llegar a la Desconcentración, aunque también puede llegarse por mérito de un acto del Ejecutivo dictado en virtud expresa - delegación del Legislativo para casos determinados; estos dos sistemas dan lugar a una desconcentración que tiene - extrema rigidez, debido a ésto la administración no estará libre para ratificar o dictar nuevas medidas desconcentradas.

Con la Desconcentración, la administración se acerca a los administrados y la acción administrativa a las necesidades generales. Obliga a los funcionarios superiores de los departamentos ministeriales a tomar decisiones sin respaldarse, por lo mismo, esto hace rápida la solución - de los asuntos y que la acción administrativa sea flexible, y ubica mejor las responsabilidades, con lo que acrecenta el espíritu de iniciativa de los órganos concentrados y la identificación con la tarea que a los funcionarios se les encomienda.

Con la Desconcentración, las autoridades superiores

descargan una parte de las múltiples labores de su competencia, permitiéndole a las autoridades de nivel inferior tomar decisiones rápidas y oportunas en beneficio de la agilidad y eficiencia en el despacho de los asuntos. Evita los inconvenientes y las limitaciones de una larga línea jerárquica con muchos grados y niveles.

CARACTERES DE LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

1.- Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa.

2.- La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina; en base a que el poder central se reserva amplias facultades de mando y decisión, de vigilancia y competencia.

3.- No gozan de autonomía económica.

4.- Gozan de autonomía técnica, que es la verdadera justificación de la desconcentración.

5.- La competencia se ejerce dentro de las facultades del gobierno federal.

6.- El traspaso de poderes se realiza del órgano central hacia los órganos subordinados.

7.- El jerarca mantiene un contralor sobre las actividades que el órgano desconcentrado desarrolla en ejercicio de los poderes que le otorgan.

8.- El traspaso de poderes debe tener origen legal, ya que solo puede hablarse de desconcentración cuando la ley establece la competencia propia del órgano ²¹.

La acumulación de asuntos, la urgencia para resolverlos y la cercanía que permite el poder central de vigilancia, es por lo que no se vacila en otorgarle ciertas facultades y poderes de administración y en el mismo sentido democrático de un gobierno, que sin soltar los lazos de una institución centralizada, permite una cierta injerencia de los particulares o de los órganos que atienden las instituciones.

La administración tiene que adaptarse a las exigencias del interés general porque la desconcentración administrativa requiere de una cuidadosa reglamentación en -- las leyes orgánicas de la administración pública.

Asimismo, se puede decir que el organismo descentralizado:

- Depende de una Secretaría o Departamento de Estado.
- Su competencia se deriva de las facultades de la administración central.
- Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque pueden gozar de presupuesto propio.
- Las decisiones más importantes que se dan, requieren de la aprobación del órgano al que dependen.

EJEMPLOS DE ORGANISMOS DESCONCENTRADOS:

- BANCO DE MEXICO.
- COMISION NACIONAL DE VALORES.
- COMITE DE LUCHA CONTRA LA TUBERCULOSIS.
- CONSEJO DE SALUBRIDAD GENERAL.
- DIRECCION DE AERONAUTICA CIVIL.
- INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL.
- OFICINAS FEDERALES DE HACIENDA.
- PATRONATO PARA LA INVESTIGACION Y DEFENSA AGRICOLA.

1.4 MARCO NARRATIVO DEL DERECHO AGRARIO.

Nuestra Constitución contiene los principios que norman la organización del Estado Mexicano, las relaciones de gobernantes y gobernados así como las bases a través de las cuales deben resolverse los problemas fundamentales del País, como son entre otros, el problema obrero y el problema agrario.

La Constitución Mexicana aprobada en la Ciudad de Querétaro destinó su artículo 27 para definir en forma genérica la propiedad territorial de los recursos naturales.

La Comisión Redactora señaló en la exposición de motivos del anteproyecto que el artículo 27 sería el de mayor trascendencia social de la Nueva Constitución. El Ilustre Constituyente General Heriberto Jara, al participar en el debate, señaló que la inclusión en el texto de la Constitución que en las garantías sociales en favor de los campesinos, obreros, serviría de valuarte protector de los derechos de las clases sociales económicamente débiles y constituiría un ejemplo universal, en virtud de que estas garantías de orden social se sancionan con el más alto valor jurídico ²¹.

Nuestra Constitución Política vigente hasta 1917, consagraba a nivel supremo los derechos sociales en favor de los campesinos y obre

ros, y la Constitución Mexicana expedida el 5 de febrero de 1917, — sirvió de ejemplo a los demás países, para que empezaran a incorporar este tipo de garantías en sus respectivas constituciones.

El Derecho Agrario se encuentra regulado por nuestra Constitución en su artículo 27 el cual es la fuente de donde emana nuestra actual Ley Federal de la Reforma Agraria, pero antes las precedieron — otras leyes, otros códigos que regularon a Nuestro Derecho Agrario, — esta evolución de las leyes agrarias que ha tenido nuestra actual ley ha sido con el único fin de beneficiar al mayor número de mexicanos.

La evolución de las leyes agrarias a partir de 1915 refleja — fielmente las transformaciones en los problemas del campo y en los — puntos de vista adoptados para afrontarlos; la Ley del 6 de enero de 1915 puso atención en la nulidad de las enajenaciones de tierras comunales y creó los primeros órganos facultados para repartir tierras.

En la Ley de Ejidos del 28 de diciembre de 1920 se ordenaron — los ya numerosas circulares expedidas hasta entonces, se impuso un — criterio para calcular la extensión de la unidad de dotación y se establecieron principios de organización de las autoridades agrarias.

La Ley del 22 de noviembre de 1921 otorgó al Ejecutivo la facultad expresa de reglamentar las disposiciones agrarias para facilitarle la resolución de los problemas del campo.

En el año de 1925, la Ley del Patrimonio Ejidal vigorizó el núcleo agrario como unidad social y económica.

La Ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas, del 23 de abril de 1927, aceleró la entrega de la tierra y agua e intentó diseñar el juicio agrario.

En 1931, como consecuencia de la paralización a la que había llegado el reparto de la tierra por el uso desmedido del juicio de garantías por parte de los latifundistas, se modificó la Ley Constitucional del 6 de enero de 1915 para declarar la improcedencia del amparo en materia agraria. Al año siguiente un nuevo ordenamiento acorde con la Reforma Constitucional mencionada, definió un procedimiento más ágil para la tramitación de los expedientes de tierras y aguas.

Las reformas al artículo 27 constitucional del nueve de enero de 1934 garantizaron la pequeña propiedad en explotación y estructuraron el sistema de la autoridad agraria que aún se conserva.

Ese mismo año apareció el Código Agrario con modalidades interesantes: La simplicidad en el procedimiento, el otorgamiento de la capacidad agraria al mayor número de individuos, la delimitación que intervendrían en los procesos rotatorios y restitutorios y la ampliación de posibilidades dotatorias en la creación de centros de población.

En agosto de 1940 se convocó al Congreso de la Unión a un período extraordinario de sesiones para conocer un nuevo proyecto de Código Agrario. En este ordenamiento se protegió a la propiedad agrícola inafectable; se dispuso la ampliación de ejidos no sólo en los terrenos de riego o temporal sino en los de cualquier clase; se sancionó la simulación agraria; fué concebida la inclusión de superficies para fondos legales en las dotaciones de tierras; se recogió la reforma del 10. de marzo de 1937 en materia de inafectabilidad ganadera; y se estimuló la creación de ejidos colectivos. Esta fué la Ley que precedió al Código promulgado el 31 de diciembre de 1942.

Nuestra actual Ley Federal de la Reforma Agraria es Federal por mandato del artículo 27 Constitucional y se refiere a la Reforma Agraria, que es una institución política emanada de nuestro movimiento revolucionario de 1910.

Nuestro Derecho Agrario es un derecho surgido de nuestra propia Constitución. El artículo 27 Constitucional es la base del Derecho Agrario Mexicano, quien lo norma y lo regula y es su necesario fundamento.

Actualmente nuestra carta magna en su artículo 27 Constitucional trata los siguientes elementos:

- La naturaleza de la propiedad rural.
- La restitución de tierras a los pueblos ilegalmente desposeídos, la dotación de tierras a los pueblos que carecen de ellas o que no las tienen en cantidad suficiente.
- La pequeña propiedad no afectada por las leyes revolucionarias.
- La expropiación y el fraccionamiento de los latifundios.
- La limitación de las extensiones de tierras que pueden poseer los particulares o las sociedades.
- La creación de nuevos centros de población agraria.
- La capacidad jurídica de los sujetos regidos por el Derecho Agrario.
- Y finalmente, los principios que rigen la Reforma Agraria.

En el artículo 27 Constitucional se encuentra normada toda la actividad agraria que se realiza en nuestro país, señalando los derechos y obligaciones de los trabajadores del campo, así como limitaciones tanto a personas físicas como a personas morales o sociedades o bien nos da recursos que se pueden interponer cuando nos vemos perjudicados por disposiciones de autoridades que afecten --

nuestros derechos en la lucha por la tenencia de la tierra como lo es el Juicio de Amparo en materia agraria, es pues el Artículo 27 Constitucional el marco normativo de nuestro Derecho Agrario.

1.5 LOS ORGANISMOS PUBLICOS EN LA REFORMA AGRARIA.

El Estado adquiere especial importancia dentro de la agricultura porque ha sido decisión suya el establecimiento de una nueva forma de tenencia de la tierra como principal objetivo dentro del Programa de Reforma Agraria.

Las características propias del Sector Agropecuario han determinado la formación de un complejo cuerpo de instituciones gubernamentales que se encargan de la aplicación de las disposiciones legales correspondientes. La Constitución del Ejido, la Propiedad Privada y la Propiedad Comunal, su regulación y funcionamiento corresponden a la política agraria seguida por el Estado, mientras que la producción y los rendimientos corresponden a la política agrícola seguida por el país. El actual concepto de Reforma Agraria se enfoca hacia una integración de los cauces anteriores aunados a procedimientos complementarios de mejoramiento al medio rural.

De hecho, casi todos los problemas que pueden presentarse en el campo, tienen un organismo que se encarga de tratarlos y resolverlos aún cuando el campesino no tiene la información suficiente para acudir a ellos y frecuentemente se dan duplicidades en las funciones desempeñadas por dos o más organismos. En la actualidad más de 118 organismos estatales, de participación estatal y descentralizados, concurren para la realización de la política agraria, cada uno de ellos respondiendo a objetivos determinados o específicos.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se ocupa preferentemente de promover el desarrollo de la producción agropecuaria mediante la investigación, extensión y asesoramiento a la misma que permiten el aumento de la productividad. Asimismo se encarga de la construcción de nuevas obras de irrigación para las zonas cultivables.

Los Bancos Nacionales de Crédito Agropecuario son las instituciones de crédito que financian a los campesinos para obtener una mayor producción rural.

La Secretaría de Educación Pública lleva a la población campesina la educación general y agrícola.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia, hoy Secretaría de Salud es la encargada de promover la salud en el sector campesino.

Y así podemos ver que todas y cada una de las Secretarías de Estado tienen relación con el campo, unas en mayor grado que otras, pero la Secretaría encargada de atender, conocer y resolver todos los problemas del campo, es la Secretaría de la Reforma Agraria.

En términos generales podemos afirmar que la política de los gobiernos mexicanos a partir de la Revolución, ha sido la de crear organismos necesarios para la pronta solución de los problemas agrarios en el momento en que se presenten, de tal suerte que en la actualidad contamos con un número excesivo de instituciones correspondientes al sector agropecuario agravada por la ausencia de una -- coordinación efectiva entre ellos que pudiera evitar la -- dispersión del esfuerzo.

Dentro de la Administración Pública Mexicana, destaca por su importancia la Administración Agraria, encargada de la redistribución de la tierra.

La Administración Agraria se encuentra integrada por:

- El Presidente de la República, quien es la máxima autoridad política en materia agraria.

El Cuerpo Consultivo Agrario, es el organismo que asesora al Presidente en materia agraria.

La Secretaría de la Reforma Agraria con sus oficinas centrales, delegaciones y promotorías agrarias en cada uno de los estados, así como sus demás organismos encargados de ejecutar la política agraria del presidente.

Las Comisiones Agrarias Mixtas, asesoras de los gobernadores y los comisariados ejidales o comunales.

De estos organismos, el que tiene fundamentalmente la tarea de realizar la redistribución de la tierra, es la Secretaría de la Reforma Agraria ya que en una forma directa o indirecta tiene bajo su área de influencia a los demás organismos agrarios.

INDICE DE CITAS

CAPITULO I

- (1) Adolfo Merkl. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Nacional. México, 1975. Pág. 65.
- (2) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1974. Pág. 55.
- (3) Leonard D. White. Introducción al Estudio de la Administración Pública. Edit. Fourth. Pág. 616.
- (4) Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo, UNAM. México, 1981. Pág. 43.
- (5) Ibidem. Pág. 41.
- (6) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. Edic. 1973, México. Pág. 16.
- (7) Manuel María Díez. Derecho Administrativo. Edit. Plus-Ultra, s/edic., pág. 21.
- (8) Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. UNAM. Edic. 1981, México, pág. 215.
- (9) Ibidem. Pág. 95.
- (10) Ibidem. Pág. 95.
- (11) Fraga, Gabino. op. cit., pág. 201.
- (12) Acosta Romero, Miguel. op. cit. pág. 200.
- (13) Fraga, Gabino. op. cit., pág. 201.
- (14) Serra Rojas, Andrés. op. cit. pág. 580.
- (15) Acosta Romero, Miguel. op. cit., pág. 93.
- (16) Ibidem. Pág. 87.
- (17) Serra Rojas, Andrés. op. cit., pág. 503.

- (18) Fraga, Gabino. op. cit., pág. 199.
- (19) Sayagués Lazo, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Edic. Especial. Buenos Aires, Argentina. P. 224.
- (20) Buttgenbach en Andrés Serra Rojas. op. cit., pág. 503.
- (21) Serra Rojas, Andrés. op. cit. pág. 503.
- (22) Mendieta y Nuñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Edit. Porrúa. 3a. edición. Pág. 51. 1977.

C A P I T U L O I I .

LA LUCHA POR LA DESCONCENTRACION DE OFICINAS EN MATERIA -
AGRARIA BASADA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

- 2.1 OFICINAS CENTRALES.
- 2.2 CONSULTORIAS REGIONALES.
- 2.3 DELEGACIONES AGRARIAS.
- 2.4 PROMOTORIAS AGRARIAS.

C A P I T U L O I I .

LA LUCHA POR LA DESCONCENTRACION DE OFICINAS EN MATERIA - AGRARIA BASADA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

La Desconcentración de Oficinas del actual régimen gubernamental del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, con el fin de llevar las oficinas y el personal de la Secretaría de la Reforma Agraria a los lugares en donde nacen los problemas agrarios, que es el campo.

En el Plan Nacional de Desarrollo en el apartado de Reforma Agraria Integral, se indica que, dadas las condiciones que prevalecen en el medio rural, es necesario que se atiendan especialmente los problemas pendientes de regularización de la tenencia de la tierra y que la política agraria se oriente a la organización de los campesinos, a fin de que tengan una superación socioeconómica.

Con base en ello, los propósitos de la Reforma Agra-

ría Integral son: repartir toda la tierra legalmente afectable, otorgar seguridad jurídica a las diversas formas de la tenencia de la tierra en áreas rurales, regularizar los asentamientos humanos en ejidos y comunidades; consolidar la estructura interna de los grupos campesinos, superando el problema del minifundio mediante la organización agraria y promoviendo el aprovechamiento integral de los recursos naturales.

Con el fin de terminar con la corrupción en el campo, se debe alentar la renovación moral de las relaciones que se establecen entre los sectores responsables de instrumentar acciones de la Reforma Agraria Integral.

La Administración Agraria, será una acción de carácter permanente, orientada a mantener actualizados los derechos de los campesinos y de los núcleos sobre la tierra dividiendo controversias y conflictos que, sobre su propiedad o usufructo se susciten, lo que implica revisar los procedimientos legales, con el fin de hacerlas ágiles y evitar la corrupción. Esta acción permitirá mantener las condiciones de estabilidad social que requiere el campo, para asegurar el desarrollo armónico del sector rural. Asimismo se deberá continuar con la descentralización de las acciones agrarias, con el de agilizar el desahogo.

La Planeación Democrática de la Reforma Agraria Integral, basada en la consulta popular, permitirá la participación organizada de las comunidades rurales como unidades básica de planeación.

El Plan Nacional de Desarrollo como hemos visto contempla la descentralización de oficinas y personal de la Reforma Agraria como una necesidad de llevar al campo mexicano las soluciones de los problemas que por motivos -- agrarios pudiesen tener los campesinos, con esta acción -- se evita o se podrían evitar los grandes desplazamientos que hacen los campesinos a la Ciudad de México buscando -- una solución a los problemas agrarios.

Como fundamento a lo anterior me permito transcribir el siguiente párrafo sacado del mencionado Plan Nacional de Desarrollo:

"Se continuará en forma permanente renovando y vigilando el cambio de autoridades ejidales y comunales en los núcleos agrarios; manteniendo vigentes los derechos agrarios de los individuos en ejidos y comunidades y actualizando los censos correspondientes.

La modernización administrativa identificada con la racionalidad del aparato gubernamental, por la atención de los asuntos de los campesinos, tendrá gran prioridad.

La Descentralización de algunas instancias procesales y la desconcentración de personal a las oficinas foráneas, gran actividad a realizar en el corto plazo ¹.

2.1 OFICINAS CENTRALES.

La Secretaría de la Reforma Agraria: El fundamento legal de esta Secretaría, lo encontramos en la fracción - XI del artículo 27 Constitucional, mediante el cual se creó en 1934, una dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de las Leyes Agrarias y de su ejecución que en ese entonces era la Comisión Nacional Agraria, misma que fué sustituida por el Departamento Agrario, después por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC), hasta llegar a la hoy Secretaría de la Reforma Agraria. Cabe hacer mención que esta dependencia así como la totalidad de las Secretarías de Estado tienen su domicilio principal en la Ciudad de México.

Las atribuciones de la Secretaría de la Reforma Agraria se encuentran impresas en la Ley Federal de la Reforma Agraria, en su artículo 10º

El martes 27 de agosto de 1985, fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria y en su artículo 5º-- contiene las atribuciones que confiere al titular de esta Secretaría de Estado las cuales no son delegables. Como

es sabido el Presidente de la República actúa por conducto de los Secretarios de Estado y los Departamentos de Estado.

Los Secretarios de Estado son Autoridades Políticas Administrativas y vienen a ser los auxiliares más cercanos del Presidente de la República; su calidad también de órgano político se debe a la facultad que les otorga el artículo 92 de nuestra Constitución Política.

LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

La Secretaría de la Reforma Agraria, tiene la responsabilidad política, administrativa y técnica de la Dependencia a su cargo ante el Presidente de la República, -- siendo sus atribuciones las siguientes:

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

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

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

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

5.- Con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos coordinarse para la realización de programas agrícolas nacionales y regionales que se establezcan.

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

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

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

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

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

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

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

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

14.- Intervenir en la resolución de las controversias agrarias.

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

16.- Formar parte de los Consejos de Administración - de los Bancos Oficiales que otorguen créditos a Ejidos o - comunidades.

17.- Informar al Presidente de la República en los casos en que procedan las consignaciones de que trata el Artículo 459, es decir, sobre las responsabilidades en que incurren los gobernadores de los Estados.

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

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

20.- Expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad y;

21.- Los demás que esta Ley y otras Leyes y Reglamentos les señalen ².

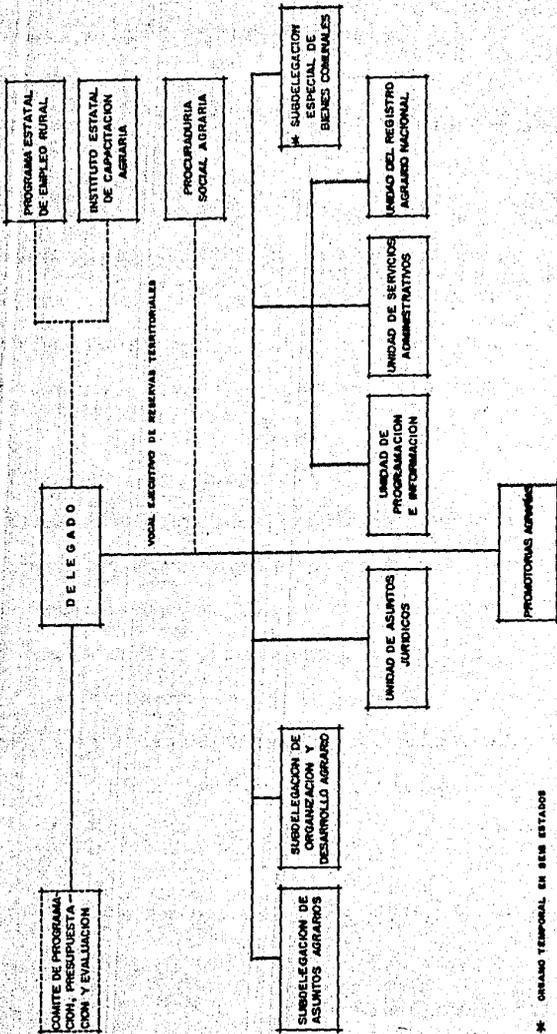
2.2 CONSULTORIAS REGIONALES.

Con fecha 3 de septiembre de 1980, salió publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interior del Cuerpo Consultivo Agrario el cual fué expedido por el entonces Presidente de la República, Lic. José López Portillo, en dicho reglamento se señalan las atribuciones que se le confieren a las Consultorías Regionales.

Así podemos decir que las Consultorías Regionales son un órgano del Cuerpo Consultivo Agrario, y es precisamente el Presidente de este Cuerpo, quien designa a los integrantes de las Consultorías Regionales y en su caso a los presidentes de la misma; también fija la sede y competencia territorial de las mencionadas consultorías, así como el número de sus miembros.

Los conflictos que resulten por competencia entre las Consultorías Regionales, son resueltos por el Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario.

DELEGACION AGRARIA



* ORGANISMO TEMPORAL EN SUS ESTADOS

Asimismo, los criterios que deben observar las Consultorías Regionales en la formulación de proyectos de dictámenes son señalados por el Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario.

El Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario, es quien instruye a las Consultorías Regionales para que se integren debidamente los expedientes que se les turna para que amplíen o modifiquen sus proyectos o dictámenes, así como expedir las normas necesarias para el eficaz funcionamiento de las Consultorías Regionales y ordena al Consejero Titular correspondiente que las visite periódicamente a fin de verificar su cabal cumplimiento.

Es el Secretario General del Cuerpo Consultivo Agrario el encargado de realizar la coordinación administrativa con las Consultorías Regionales, así como designar a los secretarios de sesiones y acuerdos de las mismas y proveer el desempeño de dicho secretario.

El encargado de presidir las sesiones de las consultorías regionales cuando lo estiman necesario, será el Presidente del Cuerpo Consultivo Agrario.

Los Consejeros Supernumerarios integrarán las Consultorías Regionales del Cuerpo Consultivo Agrario y suplirán en sus ausencias temporales a los miembros titulares.

El Reglamento Interno del Cuerpo Consultivo Agrario dispone que el Cuerpo Consultivo Agrario funcionará en pleno y en Consultorías Regionales. También señala que dichas consultorías tendrán competencia territorial en dos o más Entidades Federativas, y podrán ser unitarios o colegiados según lo acuerde el pleno.

En el Capítulo V del Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario en su artículo 16 vienen señaladas las atribuciones de las Consultorías Regionales que enseguida veremos:

1.- Formular los proyectos de dictámen, de opinión y de autorización que serán sometidos para su aprobación al pleno del Cuerpo Consultivo Agrario.

2.- Celebrar cesiones y tomar acuerdos en los términos prescritos por el Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario.

3.- Observar y cumplir las normas e instrucciones que gire el pleno del Cuerpo Consultivo Agrario o el Secretario General.

4.- Proveer a la debida integración de los expedientes que así lo requieran.

5.- Las demás que les confieran los ordenamientos -- aplicables, el pleno o el Cuerpo Consultivo Agrario ³.

Las Consultorías Regionales atendiendo la complejidad, volúmen y conexidad de los asuntos, turnarán a los consejeros dichos asuntos y se hará en forma equitativa.

El orden del día de los asuntos que deban ser discutidos por la consultoría será aprobado previamente por -- acuerdos de sus integrantes.

Los Presidentes de las Consultorías Regionales, durarán en su cargo un año y podrán ser confirmados en la presidencia de éstas.

Las atribuciones de los Presidentes de las Consultorías Regionales son las siguientes:

- 1.- Presidir las sesiones y dirigir los debates.
- 2.- Atender y autorizar la correspondencia.
- 3.- Dictar las medidas que requiera el expedito y -- eficaz funcionamiento de la consultoría.
- 4.- Presentar al Secretario General del Cuerpo Consultivo Agrario los anteproyectos de Plan de Actividades, así como los informes de labores que aquél o el pleno les requieran.
- 5.- Dictar las órdenes relacionadas con el buen funcionamiento de las Consultorías y cumplir con los lineamientos que fije el Presidente del Cuerpo Consultivo Agrario, directamente o a través del Subsecretario de Asuntos Agrarios y Organización y del Secretario General.
- 6.- Informar al Presidente, al Secretario General o al Consejero Visitador las irregularidades que a su juicio hayan cometido los miembros de la consultoría; y
- 7.- Las demás que le concedan los ordenamientos aplicables, el Presidente o el Pleno del Cuerpo Consultivo -- Agrario ⁴.

Es el Artículo 20 del Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario quien nos señala los requisitos que deben cubrir los Secretarios de Sesiones y Acuerdos de las Consultorías Regionales, quienes deberán ser mexicanos por nacimiento, Licenciados en Derecho y de reconocida honorabilidad, no poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie fijada a las propiedades inafectables.

Sus atribuciones son las siguientes:

- 1.- Dar fe del sentido de la votación emitida respecto de los proyectos de dictámenes y de terminaciones que se hayan acordado en la Consultoría.
- 2.- Desahogar los proyectos de dictámenes, acuerdos y determinaciones de la Consultoría.
- 3.- Ejecutar las instrucciones del Presidente de la Consultoría.
- 4.- Llevar el Archivo de la Consultoría Regional de que se trate ⁵.

2.3 DELEGACIONES AGRARIAS.

Las Delegaciones Agrarias, son los órganos que representan a la Secretaría de la Reforma Agraria (Gobierno Federal) en todos y cada una de las Entidades Federativas de la República Mexicana, asimismo sirven de enlace en las relaciones de coordinación entre los gobiernos locales y la Secretaría de la Reforma Agraria.

Son las Delegaciones Agrarias por conducto de su personal especializado, los encargados de realizar los trabajos técnicos que sirven de base a los dictámenes que se formulen en relación con las solicitudes de tierra y de otros asuntos en materia agraria, todas las actividades que en materia agraria realizan las Delegaciones Agrarias en los Estados, son informadas a las Oficinas Centrales de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Los Delegados en su carácter de Presidentes son los encargados de supervisar, presidir las Comisiones Agrarias Mixtas, así como informar de las actividades que éstos realicen a las autoridades centrales.

Las Delegaciones Agrarias tienen las funciones que -

señala la Ley Federal de la Reforma Agraria en su artículo 13 en vigor, también son señaladas estas funciones por el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria pero carecen a su vez de su propio reglamento interno; por lo que esa operación queda bajo la decisión discrecional del Delegado Agrario. Este funcionario es nombrado por el Secretario de la Secretaría de la Reforma Agraria, y es él quien establece las normas que considere pertinentes para garantizar la eficiencia en las funciones de la Delegación.

Las funciones de las Delegaciones Agrarias, como ya se había dicho anteriormente se encuentran enumeradas en el artículo 13 de la Ley Federal de la Reforma Agraria y son los siguientes:

Los Delegados Agrarios en materia de procedimientos y controversias, organización y desarrollo agrario, tendrán las siguientes atribuciones:

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

2.- Tratar con el Ejecutivo Local los problemas agrarios de su competencia.

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

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

5.- Velar bajo su estricta responsabilidad la exacta ejecución de las Resoluciones Presidenciales.

6.- Intervenir en la elección, revocación y substitución de autoridades ejidales y comunales.

7.- Intervenir en las controversias que se suceden en los ejidos y comunidades, en los términos señalados por esta Ley.

8.- Supervisar al personal técnico y administrativo que la Secretaría de la Reforma Agraria comisiona para la resolución de los problemas especiales o extraordinarios dentro de su jurisdicción.

9.- Organizar y Ordenar la distribución del personal técnico y administrativo de la Delegación.

10.- Informar periódica y regularmente a la Secretaría de la Reforma Agraria, de todos los asuntos que tramite y en todos aquéllos que impliquen un cambio o modificación de los derechos ejidales o comunales y de las anomalías y de los obstáculos para la correcta explotación de los bienes que ocurran en su circunscripción. El Delegado Agrario es personalmente responsable de la veracidad de los informes que remita a la Secretaría de la Reforma Agraria.

11.- Realizar en su jurisdicción los estudios y las promociones de organización de los campesinos y de la -- producción agropecuaria regional, o de unidades ejidales y comunales que le encomiende la Secretaría de la Reforma Agraria, en coordinación con otras Dependencias Federales y Locales para lo que dispondrá del número de promotores que se requiere para el cumplimiento de sus funciones.

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

13.- Autorizar el reglamento interior de los ejidos y comunidades de su jurisdicción.

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

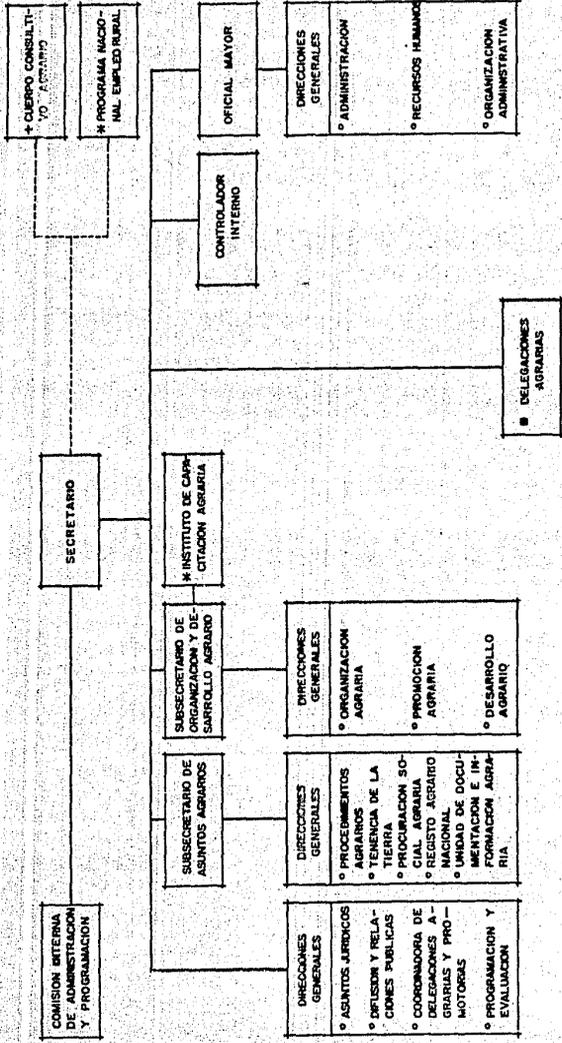
15.- Las demás que esta Ley y otras Leyes y reglamentos les atribuyan.⁶

2.4 PROMOTORIAS AGRARIAS.

Las Promotorías Agrarias nacen por acuerdo presidencial del 5 de abril de 1973, en el sexenio del Presidente Lic. Luis Echeverría Álvarez, a principios de su gobierno.

En este sexenio presidencial fué sustituido el viejo código agrario por la Ley Federal de la Reforma Agraria que trajo consigo nuevos conceptos, asimismo el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización adquirió una estructura mucho más firme, atenta, activa y más dinámica para -- tratar los problemas de los campesinos.

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA



- CONVENCIONES :
- + ORGANO ESPECIAL
 - * ORGANO DESCONCENTRADO FUNCIONAL
 - ORGANO DESCONCENTRADO TERRITORIAL

Es decir, que anteriormente a este sexenio, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización no tenía la suficiente capacidad administrativa para resolver todas las tramitaciones ejercidas por los campesinos quedando así inconclusas y por ello se dió que en las oficinas centrales de la Ciudad de México se vieran saturadas de asuntos que día con día se iban acumulando y sin tomar medidas -- efectivas para la resolución de todos y cada uno de los problemas.

Precisamente el acuerdo presidencial de fecha 5 de abril de 1973 trajo aparejado un programa de desconcentración administrativa de recursos humanos, económicos y materiales con el fin de agilizar las acciones de la Reforma Agraria.

Es importante señalar que las Promotorías Agrarias, nacieron a raíz de este acuerdo presidencial como órganos desconcentrados y que fueron creados con el fin de dar solución a todos los asuntos relacionados con la tenencia de la tierra o bien, relacionados con el Ejido en beneficio del campesinado mexicano.

Estas promotorías se encuentran ubicadas en cada una de las Entidades y Municipios de México.

¿QUE SON LAS PROMOTORIAS AGRARIAS?

Las Promotorías Agrarias de la Secretaría de la Reforma Agraria nacieron con la finalidad de hacer más rápida - la tramitación de los expedientes y documentos elaborados sobre las acciones agrarias de los núcleos de población rural y para mejorar sus condiciones de vida. Para este efecto, fueron concebidas como unidades de carácter representativo de las Delegaciones de la propia Secretaría que tiene en cada Entidad Federativa.

Su misión será la de intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra organización, desarrollo y capacitación campesina que influyen en el aceleramiento del desarrollo social, económico y cultural de los ejidos y - comunidades agrarias y demás acciones que sirven de complemento en las labores que la institución realiza.

FUNCIONES DE LAS PROMOTORIAS.

En la organización del Ejido;

- a) Cambios de autoridades ejidales.
- b) Asamblea General.
- c) Asambleas extraordinarias.
- d) Asambleas de balance y programación.

En el desarrollo económico del Ejido:

- a) Formación de Empresas Ejidales.
- b) Aspectos para la explotación y uso de los recursos forestales del ejido.
- c) Recursos no renovables y su explotación en el Ejido.
- d) Los recursos pesqueros del ejido y su explotación
- e) Aspectos turísticos.

Sobre la Tenencia de la Tierra:

- a) Inspecciones reglamentarias.
- b) Depuración censal.
- c) Regularización de los derechos individuales.
- d) Investigación del usufructo parcelario.
- e) Comisión Nacional para la investigación de fraccionamientos simulados.
- f) Replanto de Linderos.

En los trabajos técnicos, informativos y administrativos:

- a) Ejecución de resoluciones presidenciales.
- b) Deslindes.
- c) Estudio de reconocimiento de los linderos.
- d) Poligonales.

- e) Triangulares
- f) Nivelaciones.
- g) Cálculos topográficos.

INTEGRACION DE LAS PROMOTORIAS AGRARIAS.

La integración interna de las Promotorías Agrarias, está compuesta, en primer lugar por un jefe que está a cargo de la misma, los promotores agrarios, y las secretarías necesarias que se puedan ocupar.

Las promotorías agrarias que forman el personal en cada una de las promotorías agrarias situadas en las Entidades y Municipios de la República Mexicana, no hay número determinado, o sea, depende de los núcleos de población que se encuentren en la jurisdicción de la promotoría.

FUNCION ADMINISTRATIVA DE LAS PROMOTORIAS AGRARIAS.

La función administrativa de las Promotorías Agrarias, corresponde a las Secretarías, que se encargarán de llevar a cabo todo lo relacionado con el papeleo, así como mecanografiar oficios, citatorios, convocatorias y todos los trámites de las acciones ejercidas por los campesinos y llevar en buen orden su archivo.

INDICE DE CITAS

CAPITULO II

- (1) México. Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal. México - Ed. La Secretaría, 1983. p. 285.
- (2) Ley Federal de Reforma Agraria. Exposición de Motivos, antecedentes, reformas, comentarios y correlativos. Martha Chávez Padrón, Editorial Porrúa, S. A. México, 1985. 6a. ed. p. 64.
- (3) Ibidem. p. 74.
- (4) Diario Oficial de la Federación. 3 de sept. 1980.
- (5) Ibidem.
- (6) Ley Federal de Reforma Agraria. op. cit. p. 71.

CAPITULO III. LA LUCHA POR LA SIMPLIFICACION EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA AGRARIA.

- 3.1 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.**
- 3.2 LA REFORMA ADMINISTRATIVA.**
- 3.3 EL PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA EN LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.**
- 3.4 PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA AGRARIA.**
- 3.5 LOS NIVELES DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA EN LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS.**
- 3.6 ESFUERZOS QUE REALIZA EL GOBIERNO EN LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA AGRARIA.**

3.1 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

Entre los objetivos que contiene este Plan, destacan los encaminados a beneficiar al sector campesino sobre todo en lo que se refiere a la Reforma Agraria Integral, Seguridad Jurídica y Administración Agraria que en seguida veremos:

Al respecto dice que la "Reforma Agraria Integral... es la concepción inicial de reforma agraria la de restituir y repartir la tierra a los campesinos carentes de este recurso. Actualmente, dadas las condiciones económicas y sociales que privan en el medio rural, se debe entender y aceptar que el reparto de la tierra es sólo el primer paso y que las acciones de la reforma agraria deben estar también enfocadas a dar certidumbre a su tenencia y usufructo. Agrega más adelante que:

... "Paralelamente, deben buscarse nuevas formas de entrega de la tierra a los campesinos, donde los recursos

adicionales requeridos para su inmediata incorporación al proceso productivo, estén incorporados. Lo anterior implica que, sin perder la prioridad que tiene el reparto de la tierra, se atiendan de manera especial los problemas pendientes de regularización de la tenencia, y la política agraria se oriente a la organización de los campesinos, que sirva como base para la subsecuente organización socio-económica de los mismos, aumente gradual y sostenidamente su capacidad de gestión y autogestión y promueva su incorporación al desarrollo general del país. Asimismo que

"...La irregularidad en la tenencia de la tierra, los diversos trámites burocráticos y la lentitud de las instancias jurídicas y normativas correspondientes, constituyen obstáculos para promover la organización de los productores."

"Por otra parte, subsisten vicios y fallas acumulados en los procedimientos agrarios; algunos de estos procedimientos ya no responden a las actuales condiciones del país y su complejidad ha contribuido a la irregularidad en los derechos agrarios de los individuos, en todas las formas existentes, lo que a su vez dificulta el otorgamiento de apoyo al ejido, a la comunidad y a las auténticas pequeñas propiedades, para su desarrollo como unidades socio-económicas."

"...Las inconformidades, presentadas contra los acuerdos de archivo y los dictámenes negativos del cuerpo consultivo agrario constituyen problemas administrativos importantes que requieren solución inmediata.

"...De igual manera, existe una legislación agraria excesiva y duplicatoria, que en algunos casos por falta de reglamentación da lugar a conflictos de interpretación en demérito del texto constitucional, y no responde totalmente a las actuales circunstancias del campo mexicano. También postula la seguridad jurídica, agregando que:

"...Las modalidades que adopta esta línea de acción consisten en garantizar la seguridad de la propiedad social y en el otorgamiento de los documentos legales que acrediten los derechos agrarios de los individuos y de los núcleos.

"...En el régimen de colonias, proporcionar los títulos correspondientes, así como los documentos que acrediten la legalidad de colonias. En la propiedad privada, documentar con certificado la inafectabilidad agrícola, ganadera o agropecuaria.

"...La regularización de la tenencia de la tierra re-

quiere contar con la base cartográfica correspondiente, por lo que en el corto plazo se fortalecerá con carácter prioritario, el proyecto de levantamiento del Catastro Rural jurídicamente respaldado. En dicho catastro deberán quedar perfectamente localizados los predios con sus linderos, y, en el Registro Agrario Nacional, deberán quedar debidamente inscritos, para los efectos legales, el tipo de tenencia, la superficie, la clasificación de la tierra y los datos generales del propietario o poseedor.

La base cartográfica así estructurada servirá para realizar eficientemente, la regularización de la tenencia de la tierra, que permitirá otorgar la seguridad necesaria en el medio rural, promover la inversión y la reinversión en el sector y, finalmente, apoyar la organización agraria.

Así mismo, se revisará la legislación correspondiente, no sólo para simplificar los trámites o para finiquitar contradicciones entre los diversos reglamentos y leyes vigentes, sino también para establecer la penalización que asegure su observancia, y sobre la administración agraria, establece que:

"...La Administración Agraria será una acción de carácter permanente, orientada a mantener actualizados los

derechos de los individuos y de los núcleos sobre la tierra dirimiendo las controversias y conflictos que, sobre su propiedad o usufructo se susciten, lo que implica revisar los procedimientos legales, con el fin de hacerlos ágiles y evitar la corrupción. Así mismo, se deberá continuar con la descentralización de las acciones agrarias, con el objeto de agilizar su desahogo.

"...La modernización administrativa identificada con la racionalidad del aparato gubernamental, para la atención de los asuntos de los campesinos, tendrá gran prioridad. La descentralización de algunas instancias procesales y la desconcentración de personal a las oficinas foráneas, serán actividades a realizar en corto plazo."¹

Como se puede observar, la mayoría de los objetivos, si no es que todos, contemplados en este Plan Nacional de Desarrollo se han realizado. Como todo Plan puede tener sus fallas, pero en ello mucho tiene que ver el personal destinado para ejecutarlo o llevarlo a cabo.

3.2 LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

El proceso de la Reforma Administrativa se puede enunciar siguiendo la secuencia de etapas y momentos de que nos dice el Lic. Alejandro Carrillo Castro, al expresar:

"Etapa I. Programación de la Reforma.

"Momentos:

- A) Análisis y diagnóstico de la situación administrativa.
- B) Selección, por parte de las autoridades, de objetivos de la Reforma Administrativa e indicación de prioridades a alcanzar, en el marco de la situación.
- C) Determinación de los medios (instrumentos normativos y organismos responsables de orientar, coordinar, ejecutar y evaluar las reformas) y medidas (políticas, programas y proyectos) para alcanzar los objetivos escogidos.

"Etapa II. Instrumentación de la infraestructura.

Momentos:

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

"Etapa III. Ejecución de reformas concretas.

Toma de decisiones sobre las propuestas de reforma.

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

"Etapa IV. Control.

Momentos:

- A) Medición de los resultados obtenidos.
- B) Evaluación de los resultados obtenidos, comparando los con las metas programadas, con el fin de determinar si hay o no desviaciones, circunstancias imprevistas o nuevas posibilidades, así como sus posibles causas.
- C) Sugerencias de medidas correctivas a los órganos decisorios que puedan modificar las decisiones iniciales y definir los objetivos propuestos, así como reajustar o indicar su reformulación a la administración.²

Para cumplir con cada uno de estos momentos se requiere de decisiones al más alto nivel y de recursos apropiados. No solamente de formular un diagnóstico global, ya que dicho diagnóstico sólo sirve de base para elaborar un programa de acción, es necesaria una nueva decisión, la que señale las necesidades consideradas como urgentes por el Ejecutivo. Esto permite, en algunos casos, instrumentar la infraestructura de mecanismos de reforma, pero se requieren nuevamente decisiones específicas para implantar recomendaciones que formulen tales mecanismos.

Por lo anteriormente visto debemos definir a la REFORMA ADMINISTRATIVA, como un proceso permanente, que persi-

que incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato ad ministrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado.

Tanto aquéllos considerados como coyunturales, como de los que son consustanciales a su propia existencia; lo mismo en los aspectos que se refieren a cada una de las instituciones públicas, como a los de la Administración Pública, en su conjunto".³

Este proceso debe ser deliberado por parte de las altas autoridades gubernamentales y, debe contarse con la plena participación de todos los servidores públicos de los diversos niveles administrativos que componen la Administración Pública para tener éxito.

Todo esto debe estar apoyado en los principios de las ciencias y técnicas administrativas y orientarse a revisar y evaluar los sistemas, los procesos, las estructuras y el desempeño de la Administración Pública, en la acción de ca da uno de sus elementos así como en la de todo el conjunto, para proponer y llevar a cabo modificaciones y mejoras que se vayan requiriendo. Este proceso generalmente se enfren ta a obstáculos normales que genera toda innovación y, con secuentemente debe contar con el apoyo político y la estra

tegia de implantación que le permitan vencer la resistencia que le opongan tanto los intereses formales como los informales que habrán de afectarse.

En el Plan Nacional de Desarrollo se esbozan antecedentes de muestreo que sintetizo en la siguiente forma: Desde 1821, se dieron los primeros intentos al respecto. Y fue entonces cuando se emitió el primer reglamento de Gobierno, y quedó establecido que cada ministro estaba obligado a proponer reformas y mejoras en su ministerio y debía coordinarse con los demás ministros con la finalidad de proponer reformas generales. En seguida presentamos en orden cronológico algunas reformas que se dieron en la Administración Pública desde 1821.

Asimismo, se apunta que en 1821 se expidió el Primer Reglamento de Gobierno, en el que autorizaba a que cada Ministro estaba obligado a proponer reformas y mejoras en su ministerio.

Que el Oficial Mayor Primero tenía la obligación de conocer la eficiencia de cada oficial, a cada uno la ocupación apropiada.

En el año de 1917, por decreto se crean los Departam-

mentos de Aprovisionamientos Generales y Contraloría. Y so
bre el particular se dice que se creó la figura jurídica
de los Departamentos Administrativos. Eran los encargados
de la provisión de diversos servicios comunes a todo el
Sector Público, tales como las adquisiciones, los abastecimi
mientos y el control administrativo y contable.

Y entre otros también se creó el Departamento de Contr
aloría, que funcionó de 1917 a 1954. Sus funciones eran
entre otras la de realizar estudios tendientes al mejorami
miento de la Administración Pública.

En el año de 1928, se instituyó el Departamento de
Presupuesto de la Federación, y era el encargado de estudi
ar la organización administrativa, coordinar actividades
y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servici
os públicos.

En el año 1932, se instituyó la Oficina Técnica Fisca
l y del Presupuesto, S.H.C.P.; esta oficina absorbió las
funciones del Departamento del Presupuesto de la Federaci
ón.

En el año 1943, por decreto se creó la Comisión Interse
cretarial integrada por Subsecretarios, Secretarios Genera

rales y representación del Procurador General de la República.

Tenia como función la de formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la Organización Pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar rendimiento de personal, hacer más expeditos los trámites con el mejor costo para el erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos.

Por su parte, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre de 1946, otorgó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, funciones de Organismo Central de Organización y Métodos, para coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias, hacer estudios de macroorganización, sugerir al Presidente medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública y asesorar en la materia a las entidades gubernamentales que lo solicitaran. El órgano encargado de estas tareas fue la Dirección Técnica de Organización Administrativa.

Así tenemos también que en 1958, se otorgan a la Secretaría de la Presidencia creada ésta por la Ley de Secretarías del 23 de Diciembre de 1958, facultad que anteriormente correspondía la Secretaría de Bienes Nacionales.

Esta Secretaría de la Presidencia estaba facultada para estudiar las modificaciones que a la Administración Pública deban hacerse, según el Artículo 16, Fracción IV de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

También en 1965 se creó la Comisión de Administración Pública, dentro de dicha Secretaría de la Presidencia.⁴

La Reforma Administrativa en el actual régimen gubernamental.

Desde el inicio del actual régimen gubernamental, se tuvo como propósito llevar a cabo una profunda renovación moral en las prácticas de los servidores públicos y en la transparencia en el uso de los bienes públicos; asimismo, se propuso aumentar la eficiencia del gobierno; para ello se promovieron importantes reformas creándose en el actual gobierno la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y ordenando el enjuiciamiento de aquéllos funcionarios a los cuales se les comprobaran delitos en contra de recursos de la Nación.

Para hacer eficaz la gestión de la Administración Pública, la Secretaría de la Contraloría General de la Fed-

ración dio a conocer en marzo de 1983 su marco de actuación y su programa general de actividades, implementando mecanismos que normaran, ordenaran y dieran homogeneidad al desempeño de los funcionarios públicos, se racionalizó el uso de los recursos públicos previniendo desviaciones logrando así su utilización eficiente.

Todos los órganos de control interno en las diversas entidades y dependencias del sector público quedaron sujetos bajo la normatividad de la ya mencionada dependencia gubernamental.

Otro instrumento de control fue el sistema de declaraciones de situación patrimonial que se implantó en 1983, pero que avanzó en 1984, al quedar concluido el padrón de servidores públicos del sector central y completarse el 50% del padrón del sector paraestatal.

En 1983 se estableció el programa de simplificación administrativa, cuyo objetivo inmediato fue simplificar trámites y requisitos y eliminar a aquéllos que impidieron racionalizar la prestación de servicios públicos el programa se puso en marcha el 4 de agosto del mismo año y en octubre se cumplió el plazo para que las distintas dependencias identificaran y jerarquizaran sus acciones de simplificación.

3.3 EL PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA EN LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

Con fecha 8 de agosto de 1984, el Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, dio inicio al PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA el cual tiene como objetivo fundamental llevar a óptimas condiciones la relación entre los ciudadanos y el Gobierno Federal, en lo referente a los trámites y gestiones ante las oficinas públicas.

Este programa puede ser considerado como la respuesta del Gobierno de la República a las demandas de los ciudadanos y de las organizaciones sociales, expuestas en todo el país en el sentido de que la gestión pública debe ser ágil, eficiente y honesta.

En la fecha antes señalada, el Presidente de la República convocó a los miembros de su gabinete, a los directores de los principales organismos descentralizados, a los

dirigentes de las organizaciones sociales más importantes del país, para dar inicio al Programa de Simplificación Administrativa. En esa ocasión, el Jefe de la Nación expresó la firme voluntad política de su gobierno de implantar y consumir el citado programa con la participación de los ciudadanos. Además marcó a los servidores públicos de todos los niveles las directrices a seguir el compromiso de cumplir con los objetivos del acuerdo presidencial en el que se basa el programa.

Con fecha 11 de febrero de 1986, tuvo lugar en la Residencia Presidencial de Los Pinos una reunión de evaluación del Programa de Simplificación Administrativa con el fin de ver los avances logrados en algunas dependencias del Ejecutivo Federal. En esta reunión participaron varios secretarios de estado los cuáles expresaron los avances del Programa de Simplificación en sus respectivas dependencias siendo ellos responsables conforme a sus específicas atribuciones, y a efecto de realizar un seguimiento ordenado de los compromisos contraídos fueron calendarizados trimestralmente esclareciendo con claridad los requisitos, trámites, instancias o pasos que se suprimen en el proceso administrativo de que se trate.

En la reunión ya citada anteriormente para exponer el

programa de la Dependencia a su cargo, hizo uso de la palabra el Lic. Rafael Rodríguez Barrera, Secretario de la Reforma Agraria.

Dicho programa nos permitimos transcribir íntegramente, el cual presentamos enseguida.

El Sector Reforma Agraria, comenzó el proceso de Simplificación Administrativa desde el inicio de la presente Administración, siguiendo un criterio de realización. Se revisaron los procedimientos y trámites agrarios para reducir sus pasos y tiempos de atención y se identificaron los distintos obstáculos que impedían su adecuada fluidez. Después, se analizaron las opiniones de organizaciones de productores, manifestadas en los foros de consulta popular, las que enriquecieron notablemente los programas sustantivos del sector y las acciones concretas de simplificación administrativa.

Para la captación de demandas, para informar y evaluar sobre la atención a ellas, y con el objeto de integrar el programa correspondiente, se han llevado a cabo diversas reuniones de coordinación y consulta en la Ciudad de México y en todas las Delegaciones Agrarias del País.

Así mismo, se ha cumplido periódicamente con la presentación de avances y atención a los compromisos programáticos sobre el tema, señalados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, atendiendo particularmente la simplificación directa de 119 procedimientos agrarios.

La apreciación de estas medidas sólo puede practicarse conociendo sus resultados materiales, esto es, los que se traducen a cifras, en relación directa con la demanda ciudadana. Estos resultados fundamentalmente se exponen a continuación:

Se han publicado mil 26 resoluciones presidenciales, que amparan una superficie de 2 millones 798 mil 390 hectáreas en favor de 91 mil 193 campesinos; y se han ejecutado mil 431 resoluciones presidenciales, con la entrega o confirmación de 4 millones 185 mil hectáreas a 122 mil 554 campesinos. Además, con la entrega de 14 mil 200 carpetas de documentos básicos a los núcleos agrarios, prácticamente todos ellos cuentan con este elemento clave para su desempeño productivo.

"La simplificación Administrativa permitió regularizar los derechos agrarios individuales en casi la totalidad

de los ejidos, y por ello se han entregado más de 750 mil certificados a ejidatarios, cifra que representa alrededor del 60 por ciento de lo logrado con anterioridad en toda la historia agraria del país. Respecto a la propiedad privada se han emitido 91 mil 608 certificados de inafectabilidad a auténticos pequeños propietarios.

"En materia de expropiaciones, se publicaron 640 decretos, que comprenden 47 mil 477 hectáreas, con un monto de indemnización de 2 millones 410 mil 754 pesos para los campesinos afectados.

"Estos decretos expropiatorios han permitido regularizar asentamientos humanos localizados en 8 mil 416 hectáreas, beneficiando con ello a más de 198 mil jefes de familia, lo que representa un beneficio directo para más de un millón de mexicanos.

"Varios de estos resultados fueron obtenidos básicamente por la simplificación de los procedimientos administrativos; por ejemplo: en la reducción de mil 315 a sólo 299 días en la regularización de asentamientos humanos y de 730 a 90 días en la integración de expedientes de expropiación.

Con el programa prioritario de Catastro y Regularización de la Tenencia de la Tierra, se ha fotoidentificado y verificado su régimen de tenencia de 566 mil predios, con una superficie cercana a 133 millones de hectáreas. Con esta información cartográfica, obtenida en 33 meses, se da la posibilidad de otorgar, en forma oportuna, miles de documentos para regularizar la situación jurídica de la tierra. En la forma de trabajo tradicional, esta acción hubiera requerido que el área a medir fuera tres o cuatro veces repetida y el tiempo de realización, similar al ya transcurrido de la reforma agraria.

El 5 de febrero pasado culminó este programa en el Estado de Querétaro y están por entregarse los resultados en otras ocho Entidades Federativas.

Además, se celebraron convenios, fijando plazos, con la mayoría de las organizaciones campesinas, lo que ha permitido dar solución a más de 8 mil de los 10 mil asuntos agrarios conflictivos que eran de la competencia de la Secretaría.

El haber dado tratamiento a este importante número de asuntos nos permite dedicar mayor tiempo y esfuerzo para los asuntos restantes que son, la mayoría de ellos, de alto grado de dificultad.

Se eligieron más de 27 mil comisionados ejidales en el mismo número de núcleos, lo que permite informar que los cambios, por primera vez se realizan en totalidad y a vencimiento.

Cabe expresar, como es de justicia, que nunca, en tan poco tiempo, un Gobierno había otorgado seguridad jurídica a tantos campesinos y auténticos pequeños propietarios, para que sin temor puedan trabajar en paz sus tierras.

En el área de servicios administrativos, también se ha continuado con la simplificación administrativa, habiéndose terminado la sistematización del ejercicio, control y rendición de la cuenta del presupuesto de operación de la Secretaría, por medio de procesos electrónicos, permitiendo con ello agilidad en la atención y eficiencia en el manejo del presupuesto, y posibilidad oportuna de correcciones y adecuaciones.

Asimismo han culminado los compromisos relativos a la simplificación del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal.

Habrá de fortalecerse la concepción del ejido como una organización social multiactiva que permita el aprove-

chamamiento integral de sus recursos, disponibles y potenciales. Por ello, se han simplificado los procedimientos que permiten a los campesinos conocer y ejercer sus disposiciones financieras en fondos comunes, depositados al Ficonafe. Por primera vez se conocen los saldos por concepto de capital e interés de los 7 mil 250 ejidos que cuentan con ellos, poniendo en claro, también la disponibilidad de más de 15 mil millones de pesos. Más de 5 mil 100 solicitudes de inversión atendidas con 10 mil millones de pesos y el inventario de necesidades financieras para la utilización de recursos forestales, no renovables, acuícolas y turísticos de más de 3 mil núcleos, materializan la magnitud del esfuerzo realizado.

Por racionalidad administrativa, la Secretaría redujo de 28 a 21 sus órganos laborales, incluyendo en ellos, una Subsecretaría, una Coordinación General y cuatro direcciones generales. Así mismo, en las Delegaciones Agrarias se disminuyeron de 23 a 16 sus unidades de trabajo, no obstante que se les agregó la de Registro Nacional que recibirá los resultados del Programa de Catastro Rural y Regularización de la Tenencia de la Tierra y proporcionará la información y servicios correspondientes.

En cuanto a las tareas de descentralización adminis-

trativa, la Secretaría también comenzó este proceso desde el inicio de esta Administración, siguiendo el criterio jurídico correcto de trasladar funciones, y con ellas, el personal y los recursos de las oficinas centrales en la Ciudad de México a los centros de trabajo del interior del país, a fin de acercar la toma de decisiones y la atención de los asuntos a los lugares en donde se desarrolla la acción agraria y se cuenta con la información adecuada.

Por ello, se han fortalecido las Delegaciones Agrarias otorgándoles diversas facultades en las áreas de Tenencia de la Tierra y de Organización, Capacitación y Desarrollo Agrario.

Los resultados numéricos alcanzados y el cumplimiento de metas y objetivos, sólo han sido posibles, porque las modificaciones a los ajustes y a las adecuaciones técnicas realizadas, se ha sumado el esfuerzo, la voluntad y la dedicación de los servidores agrarios de todos los niveles, para quienes sin titubeos, la reforma agraria significa algo más que un trabajo: Es una devoción y un ideal.

Estamos preparados para presentar en forma detallada, el esfuerzo de simplificación que hemos realizado en un Segundo Foro de Evaluación Anual, en el momento en que nos sea indicado.

Señor Presidente:

En la Secretaría de la Reforma Agraria se sabe que lo más difícil de la administración es hacerla simple; por eso el Programa correspondiente es la infraestructura de los programas sustantivos; en ellos se aplica su idea de hacer más o menos, con menos órganos, con menos personal y con menos recursos; atender más y mejor a los que acudan a nosotros.

La simplificación administrativa ha implicado, además de las adecuaciones legislativas, una profunda revisión de las estructuras, funciones y relaciones normativas, centrales y foráneas, que han permitido apoyar la ejecución de nuestros programas.

Se concibe el proceso de simplificación administrativa, como un ejercicio de racionalidad, inscrito dentro de la moralidad republicana y revolucionaria, por lo que se ha hecho hincapié a los servidores agrarios de que deben respetar esta Institución creada desde hace medio siglo por el Gobierno, para servir a los campesinos de México, y responder, así, a las exigencias y demandas de los propios campesinos, origen y destino de nuestra Secretaría.⁵

3.4 PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA AGRARIA.

Desde la Ley del 6 de enero de 1915, el procedimiento agrario es de carácter administrativo, pues salvo la LEY DE EJIDOS en el caso de restitución estableció un doble procedimiento administrativo y judicial, en las leyes posteriores, hasta la vigente, se ha conservado el procedimiento administrativo.

Ese procedimiento, a partir del Reglamento Agrario, tiene la forma especial de un juicio, es en otras palabras un juicio que se desarrolla ante autoridades administrativas agrarias".⁶

El Maestro Lucio Mendieta y Nuñez señala: "La LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA vigente se divide en 7 libros, los cuatro primeros contienen el derecho sustantivo, los tres últimos se refieren a los procedimientos, la planeación y a las responsabilidades en materia agraria".⁷

Los Procedimientos Agrarios como hemos visto son Procedimientos Administrativos y se encuentran enunciados en el Libro Quinto de la Ley Federal de la Reforma Agraria, el cual se divide en ocho títulos en los que se abordan las siguientes materias: Restitución, dotación y ampliación de tierras, aguas y bosques, permutas, fusión, división y expropiaciones ejidales, inafectabilidad, reconocimiento, ti tu l a c i ó n y deslinde de bienes comunales, nulidad y cancelación, suspensión y privación de derechos, conflictos inter nos y reposición de actuaciones.

Antes de estudiar a cada uno de los procedimientos en particular, es necesario saber qué se entiende por proceso, qué por procedimiento y qué por juicio.

En el campo jurídico Proceso, es el conjunto de actos que coordinados se suceden en el tiempo con el objeto de realizar los fines del Derecho, la justicia, la seguridad y el bien común.

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

Procedimiento.- Es el modo de actuar, es decir, la forma externa del proceso; la manera como es regulada la actividad procesal por la ley.

Juicio.- Es la palabra del latín IUDICIUM, que significa "decir" o "declarar el derecho".

Otros importantes conceptos del Maestro Raúl Lemus García, sobre los procedimientos en Materia Agraria los encontramos en su libro cuyo título es Derecho Agrario Mexicano (sinopsis histórica) en donde haciendo honor al título de su obra, realiza un interesante recorrido a través de la legislación agraria mexicana, abarcando desde los tiempos precoloniales hasta nuestros días, y al analizar en orden cronológico, aquéllos fueron dictados en materia agraria a partir del año 1920, pone especial énfasis sobre los procedimientos de las más importantes acciones agrarias, y al comentar el Libro Quinto de la Ley de la Reforma Agraria, manifiesta: en materia de procedimientos sobre nulidad; se regulan los relativos a suspensión y privación de derechos agrarios y lo más trascendental en el Título Séptimo es que se sientan las bases de lo que puede llegar a configurar un verdadero sistema de justicia agraria descentralizada, que se agota en dos fases, la conciliatoria, que se lleva en la propia comunidad y la de

controversia que se inicia, cuando la conciliación no resuelve el conflicto interindividual, ante la Comisión Agraria Mixta correspondiente y termina en su fallo inapelable.

Se crea un procedimiento para reponer las actuaciones agrarias que se destruyen o pierden por cualquier motivo."⁸

El Maestro Lucio Mendieta y Núñez al comentar el libro Quinto de la Ley Federal de la Reforma Agraria nos dice: "Diversidad de Procedimiento". A cada uno de los derechos agrarios que hemos citado, corresponde la acción respectiva para hacerlo valer mediante los procedimientos que sustituye la Ley Federal de la Reforma Agraria.

En consecuencia, hay acción de restitución, de dotación, de ampliación, de reacomodo, de creación de nuevos centros de población agrícola, de inafectabilidad y otros varios que se derivan del ordenamiento citado.

La Doctora en Derecho, Martha Chávez Padrón, manifiesta que en general se considera que "el proceso supone una actividad generadora de actos jurídicamente reglamentados, encaminados todos a obtener una determinada resolución jurisdiccional y está constituido por la serie de actas del juez y de las partes y aún de terceros, encaminados a la

realización del derecho objetivo que constituye el procedimiento".⁹

Asimismo nuestra autora en cuestión continúa diciendo "...Se habla indistintamente, de procedimientos agrarios, sin hacer ninguna distinción entre ellos. En materia de procedimientos civiles se distingue entre el ordinario y el sumario, reduciéndose las formalidades para distinguir los procedimientos, porque la simplificación del proceso y la economía procesal son principios de su proceso. Cuando afirmamos, que en el Derecho Procesal Agrario hay pluralidad de Procedimientos, nos referimos a que unos son verdaderos juicios ante autoridades y órganos agrarios, con contienda de partes, como la restitución, la dotación, la privación y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios, la primera instancia de conflicto por límites comunales. La nulidad de fraccionamientos, la creación de nuevos centros de población, cuando se finca en terrenos afectados, y lo fueron las permutas de bienes ejidales por bienes particulares, una segunda categoría de procedimientos son de tipo administrativo, porque el ejecutivo federal aplica la ley sin disputas entre partes, tal es el caso de agricultores y ganaderos, la división de ejidos, la fusión de ejidos, las permutas entre ejidos o ejidatarios, la confirmación de posesión de bienes comunales, la modificación o recti-

ficación de fondo de inscripciones del Registro Agrario Nacional, la modificación de los derechos de usuarios en aguas federales y los demás a los cuales la Ley Agraria les otorgue ese carácter; y en una tercera categoría se sitúan los procedimientos mixtos, son aquéllos que se desenvuelven parte frente a las autoridades y órganos agrarios con las características del Derecho Procesal Social, pero que también se desarrollan ante autoridades judiciales y las normas que rigen a éstos, tal es el caso de la segunda instancia en el conflicto por linderos comunales que, por inconformidad con la propuesta presidencial, interponen los interesados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y tal fue el caso de aquél procedimiento mixto que estableció la Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920 en el procedimiento restitutorio, pues al llegarse a la prueba testimonial, se recibieron ante la autoridad judicial, las cuáles pueden rendir informaciones, las prescripciones del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal (artículo 34, fracción XVII)."¹⁰

En síntesis, podemos observar que los procedimientos en materia agraria pueden ser contenciosos, en los que existen contravenciones que se dirimen ante las autoridades agrarias, las que en este caso ejercen funciones jurisdiccionales y existen otros procedimientos que podemos lla

mar propiamente administrativos, en los que no hay conflicto.

En cuanto a las características de los procedimientos agrarios podemos notar que éstos se tramitan ante autoridades administrativas, como son las autoridades agrarias, así como la simplificación de los trámites y la movilidad oficiosa del proceso, no siendo siempre necesaria la gestión de la parte interesada. Ya que la satisfacción de las necesidades agrarias es de interés público.

3.5 LOS NIVELES DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA EN LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS.

El Programa de Simplificación Administrativa tiene como propósito fundamental que las decisiones sean tomadas en el lugar donde se originan los problemas agrarios a fin de darles una pronta y justa solución.

Es necesario tomar en cuenta que el Gobierno Federal ha implementado un programa de descentralización administrativa, el cuál actúa en tres direcciones: Profundiza la desconcentración de facultades y decisiones a las representaciones federales en los Estados; impulsa la transferencia de áreas operativas y de servicios a los gobiernos estatales y continúa la reubicación de personal y de oficinas fuera de la Ciudad de México.

Tanto el programa de descentralización y desconcentración administrativa, así como el programa de simplificación administrativa, son programas nuevos en la actual ad-

ministración (Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado) que no se consolidan totalmente; sin embargo, podemos decir sin temor a equivocarnos que los niveles de simplificación administrativa tanto en los estados como en los municipios son de un nivel bastante elevado.

La Descentralización Administrativa tiende a fortalecer a la República, la fuerza de la Sociedad moderna mexicana se basa en la descentralización, el equilibrio, el federalismo y el municipalismo; concepción democrática del Estado Mexicano, reflejado en parte mediante esta tendencia descentralizadora que tiene como vertientes principales el fortalecimiento de los gobiernos de los estados y la reforma municipal.

La Simplificación Administrativa debe entenderse como la transferencia de funciones y facultades tanto a las oficinas estatales así como a las municipales, a fin de eliminar el exceso de trámites administrativos que desgastan a los campesinos en busca de una solución a sus problemas, por esto es que estas funciones y facultades se llevan hacia los lugares que en éstos se suscitan.

Los campesinos son un sector de la sociedad que más servicios requiere del gobierno y sus dependencias y por

lo mismo son los que más tramitaciones deben realizar, y constantemente se enfrentan a una realidad administrativa complicada que los desanima y margina.

Para los campesinos ha sido una permanente aspiración que las dependencias del Gobierno se pongan en la realidad de la gente del campo, es decir que el gobierno los entienda en sus problemas que a menudo tienen y por consiguiente, se estructuren las cosas, de tal modo que los campesinos en forma personal y directa puedan obtener los servicios que proporciona el Gobierno.

No siempre sucede de esta manera, con frecuencia las oficinas se localizan, no donde están las necesidades, si no donde se encuentran las comodidades. Otras veces la dispersión de oficinas y trámites obliga a un largo peregrinar entre escritorios y ventanillas lo que significa una falta de elemental consideración a aquéllos a quienes el estado debe servir.

También es común observar la lentitud en las respuestas a las peticiones ciudadanas. En la larga cadena burocrática resulta difícil saber quién autoriza o niega una solicitud.

Entendemos la descentralización, la desconcentración y la simplificación de trámites, como la respuesta para superar esas desviaciones de la administración pública y transformarlas en una organización no reñida con la sencillez donde se realizan tareas de servicio a la comunidad.

Por esta razón es que el Gobierno Federal desde el inicio de su gestión se dio a la tarea de identificar funciones, recursos y trámites que pudiesen ser transferidos a los gobiernos estatales.

Por otra parte, el nuevo artículo 115 de la Constitución significó un vigoroso impulso a la organización básica de nuestro federalismo, el municipio; institución que recibió no sólo más facultades, sino también mayores recursos.

La desconcentración de funciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal hacia sus agencias y oficinas de los estados, ha resultado determinante para vincular, cada vez más, la acción del gobierno con sus destinatarios.

El fortalecimiento municipal, la descentralización de funciones y atribuciones en favor de los estados como tam-

bién la desconcentración administrativa de facultades, se han venido acompañando de un amplio proceso de simplificación administrativa, orientado primordialmente a hacer más sencillas y efectivas las relaciones entre la sociedad y sus servidores públicos.

3.6 ESFUERZOS QUE REALIZA EL GOBIERNO EN LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA AGRARIA.

El Programa de Simplificación Administrativa que el Ejecutivo Federal puso en marcha el 8 de agosto de 1984, tiene como objetivos fundamentales llevar a sus óptimas condiciones de relación entre los ciudadanos y el Gobierno Federal, en lo referente a trámites y gestiones ante las oficinas públicas.

El Programa de Simplificación Administrativa puesto en marcha en la fecha antes mencionada debe considerarse como la respuesta del Gobierno a las demandas de los ciudadanos en el sentido de que la gestión pública debe ser ágil, eficiente y honesta.

En la fecha en que dio inicio el citado Programa, el Presidente de la República convocó a los miembros de su gabinete, a los directores de los principales organismos descentralizados siendo la Secretaría de la Contraloría Gene-

ral de la Federación quien recibió el mandato presidencial de coordinar, dar seguimiento y controlar el proceso de simplificación administrativa.

El Programa dio inicio con las siguientes palabras del Presidente de la República:

"Hoy iniciamos formalmente una tarea que considero fundamental para la buena marcha del país. Simplificar la gestión y trámite de los asuntos públicos ha sido y es una demanda permanente de la ciudadanía: A esa demanda estamos respondiendo con el Programa de Simplificación Administrativa.

Esta reunión a la que he convocado a los señores Secretarios de Estado, directores de las principales entidades de la Administración Pública Federal y a los representantes y dirigentes de las organizaciones más importantes de la vida nacional, quiere ratificar la voluntad pública del Gobierno de la República para simplificar la administración, con el objeto de trabajar y vivir más fácilmente; proporcionar agilidad y eficacia a las tareas públicas; hacer más expedita la actividad productiva de los mexicanos, y seguir impulsando la renovación moral de la Sociedad."

La Simplificación de la administración, una mayor eficacia en los trámites, en servicios a cargo de la administración pública, deberá liberar tiempo y energía de los mexicanos. Implicará, de parte de los prestadores de servicios públicos correspondientes, una actitud de respeto y de servicio al ciudadano. Debemos desterrar toda actitud de prepotencia y autoritarismo en los servidores públicos..."¹¹

Así fue como dio principio la Simplificación Administrativa en toda la Administración Pública, incluyendo a la Secretaría de la Reforma Agraria cuyo programa ya vimos en el apartado 3.3 de este trabajo y día con día esta dependencia da a conocer nuevos avances en materia de Simplificación Administrativa como sucedió el 22 de octubre de 1986, fecha en que su titular dio a conocer que la Secretaría de la Reforma Agraria simplificaría sus trámites hasta en un 50%.

"Al acercarse más a los lugares donde viven los campesinos" la Secretaría de la Reforma Agraria simplificará sus términos hasta en un 50%, aseguró el titular de esa dependencia Rafael Rodríguez Barrera, al anunciar la creación de 10 coordinadores regionales de asuntos agrarios que quedarán ubicados en diferentes partes del país.

Se trata de evitar cuellos de botella y que nada justifique ya, que se caiga en los tiempos superados en la misma Secretaría, afirmó Rodríguez Barrera y agregó "en una palabra vamos a agilizar todo el procedimiento agrario".

El titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, habló durante la entrega de nombramientos a los titulares de las 10 coordinaciones, a quienes exhortó a cumplir "con dedicación y honestidad la responsabilidad que se les confiere".

La creación de esos organismos pretende el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación entre los gobiernos federal y estatal, con el propósito de lograr un desarrollo más equilibrado y justo al producirse las decisiones oficiales "en el ámbito donde se generan los problemas campesinos".

Las Coordinaciones regionales estarán ubicadas en las sedes de los consultorios regionales del Cuerpo Consultivo Agrario y su personal será el que originalmente formó parte de las direcciones generales de Tenencia de la Tierra y de Procedimientos Agrarios de la Secretaría de la Reforma Agraria.

El mando central estará a cargo de un coordinador nacional, seguido por jefes de zona y los coordinadores regionales.

Las Coordinaciones Regionales son las siguientes:

- I. Estado de Sonora, Sinaloa y Baja California Norte y Baja California Sur.
- II. Durango, Chihuahua, Coahuila y Zacatecas.
- III. San Luis Potosí, Nuevo León, Tamaulipas y Querétaro.
- IV. Jalisco, Aguascalientes, Colima y Nayarit.
- V. Michoacán y Guanajuato.
- VI. México, Tlaxcala, Morelos, Hidalgo, Guerrero y Distrito Federal.
- VII. Veracruz y Puebla.
- VIII. Campeche, Tabasco, Yucatán y Quintana Roo.
- IX. Chiapas.
- X. Oaxaca.

INDICE DE CITAS

CAPITULO III

- (1) México. Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal. México - Ed. La Secretaría, 1983. pp. 278-285.
- (2) Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. México. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 1975. Pág. 66.
- (3) Ibidem. p. 67.
- (4) Ibidem. p.
- (5) México. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. "Simplificar para Elevar la Productividad. Ed. La Secretaría, 1986. P. 32.
- (6) Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario en México. Ed. Porrúa, S.A. 17a. edición, 1981. P. 459.
- (7) Ibidem. pág. 305.
- (8) Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano (sinopsis histórica). pág. 369 y siguientes. Ed. Limusa.
- (9) Chávez Padrón, Martha. El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. Ed. Porrúa, S.A. 4a. ed. pág. 75. 1983.
- (10) Ibidem. p. 79.
- (11) Periódico MAS, Semanario de México, 22 oct., 1986.

**CAPITULO IV. LA LUCHA POR LA SEGURIDAD DE LA TENENCIA DE
LA TIERRA EN MEXICO.**

- 4.1 LA LUCHA POR EL ESTABLECIMIENTO DEL ARTICULO 27
CONSTITUCIONAL.**
- 4.2 LA PROPIEDAD EJIDAL.**
- 4.3 LA PROPIEDAD COMUNAL.**
- 4.4 LA PEQUEÑA PROPIEDAD.**
- 4.5 LA PROPIEDAD COMO FUNCION SOCIAL.**

4.1 LA LUCHA POR EL ESTABLECIMIENTO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

A comienzos del siglo XX, la distribución de la propiedad agraria en México distinguía a nuestro país como una Nación que todavía no lograba salir de la etapa feudal. En el siglo pasado se había logrado quitar a la Iglesia Católica el monopolio rural que tenía y esto fue gracias a la Reforma Liberal que se dio en este siglo XIX.

Hubo gente brillante que expusieron sus ideas sobre la Reforma Agraria, ideas que no fueron debidamente aprovechadas pues no fueron incorporadas en el Constituyente de 1856 a la legislación mexicana.

En la segunda mitad del siglo pasado hubo gobiernos que 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 tuvo como consecuencia el hacendismo o latifundismo.

Se estimó que en 1910 alrededor del 97% de la tierra apta para usos agrícolas era propiedad de no más de mil familias y sólo el 2% era de pequeños propietarios, el 1% de los pueblos, por lo que el latifundismo se convirtió en la forma típica del régimen mexicano.

La situación social generada por este sistema feudal fue, sin duda, la causa básica del movimiento revolucionario mexicano. La Revolución en sus inicios apareció como una protesta guiada por elementos de la clase media urbana en contra de la permanencia indefinida de Porfirio Díaz en la presidencia, pero la causa principal de nuestra Revolución fue la situación del campo, que se caracterizaba por la concentración de la tierra en manos de unos cuantos, la baja productividad de la agricultura y los bajos salarios.

El problema agrario en México se convirtió en un verdadero impedimento de nuestro desarrollo integral.

Por lo anterior, diversos grupos de revolucionarios tomaron como bandera la necesidad de la Reforma Agraria. Una vez derrocado el General Porfirio Díaz, se iniciaron una serie de proyectos dirigidos a la revolución de los problemas del campo.

En la XXVI Legislatura, los diputados maderistas presentaron varias iniciativas de leyes para gravar las grandes extensiones de tierra (Ley Alarcón) 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.¹

Madero creó una comisión agraria ejecutiva cuya función sería encargarse del fraccionamiento de las haciendas.

Los grupos revolucionarios, tomaron medidas para institucionalizar la Reforma Agraria. Francisco Villa expidió una ley agraria el 24 de mayo de 1915 que prevenía la destrucción de los grandes latifundios y la formación y fomento de la pequeña propiedad.

Madero proclama el Plan de San Luis, el cuál constaba de quince artículos breves, entre los cuáles se encuentran cuatro transitorios. En él se insiste en la elevación de los salarios, reducción de la jornada de trabajo y mejorar las condiciones de vida de los indígenas del país a la vez que se les restituirían las tierras de las cuáles fueron despojados.

Emiliano Zapata, el 28 de noviembre de 1911, en la

Villa de Ayala, forma el documento conocido históricamente con el nombre de "Plan de Ayala", el cual contiene entre otros puntos, que los campesinos despojados de sus tierras entrarán en posesión de ellas, es decir, las tomarán inmediatamente ejercitando su propio poder. Y serían los terratenientes quienes, al triunfo de la Revolución, tendrían que acudir ante tribunales especiales para probar su derecho a las tierras ya ocupadas y recuperadas por los campesinos.

Carranza expidió el 6 de enero de 1915 la Ley Agraria cuyo principal autor fue Luis Cabrera, y que, constituye la "Ley básica de toda nueva Constitución Agraria en México" según dice Lucio Mendieta y Núñez.²

Esta Ley declaró nulas las enajenaciones de tierras comunales en contravención a la Ley del 25 de junio de 1856. Así como todas las composiciones, concesiones y ventas de esas tierras hechas ilegalmente a partir de 1870 por las Secretarías de Hacienda y Agricultura y Fomento; por último, declaró la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde practicadas por las compañías deslindadoras o por las autoridades que hubiesen afectado ilegalmente las propiedades comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas. Para la ejecución de es

ta Ley, no sólo establecía procedimientos restitutorios de ejidos, sino también dotatorios, se creaba una Comisión Nacional Agraria, así como Comisiones Locales y Comités particulares ejecutivos en los Estados.³

Esta Ley también facultaba a los jefes militares para que hicieran repartos agrarios provisionales.

La presentación del proyecto de Carranza a la Asamblea Constituyente por causa de utilidad pública se podía adquirir tierras y repartirlas para fomentar la pequeña propiedad según lo consignaba el artículo 27 del proyecto de constitución.

Este proyecto ratificaba las disposiciones reformistas que prohibía al clero adquirir propiedades, proponía limitaciones a la capacidad de adquirir tierras a Sociedades Anónimas y a bancos. Carranza mostró timidez en cuanto a incluir en la Constitución disposiciones amplias en materia agraria.

La discusión del proyecto del artículo fue propuesto por la asamblea, ya que era sentir general que su redacción no respondía a las urgencias económico-sociales de la revolución.

Pastor Rovaix pidió entonces al Lic. Andrés Molina Enríquez, que preparara un anteproyecto del artículo 27 que incorporara las ideas prevalecientes en la Asamblea sobre la materia. El grupo encargado de la redacción del artículo 123, también se abocó a elaborar un proyecto del artículo 27 a partir del 14 de enero de 1917.⁴

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, estuvieran los derechos superiores de la sociedad representada por el estado, para regular su repartición, su uso y su conservación."⁵

Presentes también estuvieron en los trabajos del grupo las ideas expuestas en los planes político-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 de 1917, el grupo presentó su proyecto, el cual fue turnado, para su estudio y dictamen 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 contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En este artículo tienen por fuerza que asentarse los fundamentos sobre los cuales tendrá que descansar todo el sistema de los derechos que pueden tenerse a la propiedad, raíz comprendida dentro del territorio nacional.⁶

Los considerandos de la iniciativa, que fueron elaborados por Molina Enríquez, hacían una historia o suscita del derecho de propiedad en México, desde la colonia hasta el Porfirismo cuando:

"...La política económica resultante 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 fue peor protegió por medio de las leyes baldías los despojos de la pequeña propiedad."⁷

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

"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 demás que habrá de dictarse, no eluda como lo hizo la de 1857, las cuestiones de propiedad, por miedo a las consecuencias."⁸

La tesis de Molina Enríquez 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, ya 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 la destrucción de los latifundios.

La tesis antes expuesta fue un bizantinismo legalista de Molina Enríquez no compartido por los demás miembros del

grupo redactor a la iniciativa del artículo 27 Pastor Ro-vaix 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 trataba de arrancar y destruir la Revolución popular que representábamos en aquéllos 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.⁹

El fundamento real del artículo 27 Constitucional es la soberanía de la nación para decidir no sólo sus estructuras políticas y legales, sino su sistema económico, dentro del cual reviste importancia especial el derecho de

propiedad. Esta fue la idea que impulsó al constituyente a regular las cuestiones relativas al derecho de propiedad.

En el dictamen presentado por la Comisión Primera de Constitución sobre la iniciativa del artículo 27 se reconoció la propiedad como un derecho natural.

"...El ejercicio del derecho de propiedad no es absoluto, y que así como 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 sólo 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 la propiedad privada es el derecho que ha cedido la Nación a los particulares, sesión en la que no ha podido quedar comprendido el derecho a los del subsuelo ni a las aguas como más generales de comunicación."¹⁰

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, por lo que esta Ley pasó a tener el carácter de Constitucional.

Los diputados constituyentes afinaron algunos conceptos, insistieron en otros, incorporaron algunas ideas a la mencionada iniciativa. Los constituyentes se dieron cuenta de la trascendencia del debate, entre ellos el diputado Bojorques advirtió:

"En estos momentos se ha iniciado el debate más importante de este congreso; 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..."¹¹

El diputado Heriberto Jara criticó a los escrupulosos quiénes fieles a la tradición constitucional veían con azoro la inclusión de un precepto tan extenso en materia de propiedad, por lo que expresó a manera de interrogación:

"...¿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 deben 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 resultado de los deseos, el resultado de los anhelos del pueblo, condensados en eso que se ha dado en llamar Constitución..."¹²

El día 30 de enero fue aprobado el artículo 27 por unanimidad por los ciento cincuenta diputados presentes. La cuestión 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 dicte 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 del régimen constitucional de México de una concepción especial del derecho de propiedad, donde éste es relativo y condicionado por el interés general. El fraccionamiento de los latifundios, el desa-

rollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, la creación de nuevos centros de población agrícola, los procedimientos restitutorios y dotatorios de tierras y aguas, las limitaciones a la capacidad de adquirir y poseer propiedades rústicas impuestas a las corporaciones civiles y eclesiásticas, fueron sólo instrumentación de ese concepto del derecho de propiedad supeditada a una función social que constituye el núcleo doctrinal del artículo 27.

Ese concepto le dio 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. 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.

4.2 LA PROPIEDAD EJIDAL.

¿Qué es el ejido?

Según la terminología colonial, EJIDOS eran los campos o feudos de uso colectivo que pertenecían a las comunidades indígenas. En lo esencial se trataba de pastizales situadas fuera del pueblo.¹

ESCRICHE define al ejido diciendo que "Es el campo o tierra que está a la salida del lugar y no se planta ni se labora, y es común para todos los vecinos. Viene de la palabra latina EXITUS, que significa salida. Los ejidos de cada pueblo están destinados al uso común de sus moradores, nadie por consiguiente puede apropiárselos ni ganarlos por prescripción, ni edificar en ellos, ni mandarlos en legado, LEY 9, título 28, ley 7, título 29, ley 23, título 32, partida 3 y ley 13, título 4, partida 6."²

El término ejido aparece por vez primera en la Refor-

ma Agraria Mexicana en una proclamación de devolución de ejidos que hace Emiliano Zapata, en el año de 1911, para los pueblos que habían sido despojados de sus parcelas de labor. También este término fue incluido en el decreto del 6 de enero de 1915 del cual se presentó un breve resumen del problema agrario de 1856, en páginas anteriores.

En la terminología común, el concepto ejido se refiere a la comunidad de campesinos que han recibido tierras de esta forma (ejidatarios), y el conjunto de tierras que le corresponden. El doctor Lucio Mendieta y Núñez expone en su libro "El Ejido", "que es incorrecta esta titulación desde el punto de vista de la técnica legislativa porque induce a confusiones, pues la única parte donde el artículo 27 constitucional se refiere al ejido es en la fracción X en la cual considera como tal únicamente a las tierras de uso o aprovechamiento común de acuerdo con el concepto que se tenía del ejido en la época colonial."³

El concepto mexicano del ejido se gesta en la Ley del 6 de enero de 1915, cuyo texto denota que sus autores estimaban que el ejido era la extensión total de tierra que necesitaba un núcleo de población campesina para subsistir.

La nueva concepción del ejido estaba tácitamente des-

crita en el artículo 3° de la propia Ley Agraria de referencia, al expresar ésta: "Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos, o que no pudieron lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional, el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentra inmediatamente colindante con los pueblos interesados."⁴

Consecuentemente, el ejido así conceptuado rebasa el de origen español, siendo en ese amplio sentido que lo previnieron las leyes agrarias posteriores y desde luego, la Constitución de 1917, observándose que el nuevo ejido guarda similitud con la institución azteca del "calpulli" que, como hemos visto era la propiedad colectiva del "barrio de gente conocida" al que le correspondían las tierras llamadas calpullallis, que se dividía en parcelas denominadas "tlalmilli" de cultivo individual y goce privado, que ahora se asimilan al moderno ejido, según la composición de éste que enseguida anotamos, no sin antes transcribir el artículo de la Ley Federal de la Reforma Agraria que contempla en primer término la actual institución:

"ART. 195.- Los núcleos de población que carezcan de tierras, bosques o aguas o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, tendrán derecho a que se les dote de tales elementos, siempre que los poblados existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva."

Tales elementos - tierras, bosques, aguas, unidos al de población, conforman el ejido emanado de la Revolución, el cual, a tenor de la vigente ley de la materia se integra por:

1. Las tierras de cultivo o cultivables.
2. Los terrenos de agostadero, de monte o de cualquier otra clase distinta a las de labor, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población de que se trate.
3. La superficie necesaria para la zona de urbanización.
4. Y las superficies laborables para formar las parcelas escolares, a razón de una para cada escuela rural, y las necesarias para el establecimiento de la unidad agrícola industrial para la mujer (art. 225, L.F.R.A.).

Aclarando que son tierras cultivables las de cualquier clase que no estén en cultivo, pero que económica y agrícolamente sean susceptibles de él, mediante inversiones de capital y trabajo que los ejidatarios pueden aportar por sí mismos, o con ayuda del crédito, el artículo 220, de la Ley dispone que en tierras de cultivo o cultivables, la unidad mínima de dotación será:

1. De diez hectáreas en terrenos de riego o humedad, y
2. De veinte hectáreas en terrenos de temporal.

En cuanto a la zona de urbanización, tiene por objeto agrupar a los campesinos para facilitar la tarea de llevar a cabo los beneficios del agua potable, la electricidad y, en general, los servicios públicos indispensables para proteger la salud y promover el progreso en el medio rural.⁵

Respecto a la parcela escolar, deberá destinarse a la investigación, enseñanza y prácticas agrícolas de la escuela rural a que pertenezcan (artículo 102, L.F.R.A.).

En lo que atañe a la unidad agrícola industrial para la mujer, será destinada al establecimiento de una granja agropecuaria y de industrial rurales explotadas colectivamente por las mujeres del núcleo agrario, mayores de 16 años, que no sean ejidatarias (artículo 103 L.F.R.A.).

Y en relación con las tierras de uso comunal, a que se refiere el artículo 223, y que están destinadas a satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población, vienen a serlos considerados en España como ejido.

Conceptuando ya el ejido actual, nos referiremos a las tres clases que de él proviene la Ley Federal de Reforma Agraria, ejidos agrícolas, ejidos ganaderos y ejidos forestales.

1. Ejidos Agrícolas.

Como su nombre lo indica, los ejidos agrícolas son los destinados, de modo principal o exclusivamente al cultivo.

Por razón lógica dado que nuestro país ha sido esencialmente agrícola, esta clase de ejidos es la más numerosa, y asume ahora todavía mayor importancia en razón de la problemática alimentaria que en los últimos años se ha puesto de relieve en nuestro medio. De ahí, las provisiones que en esta materia se han tomado recientemente.

2. Ejidos Ganaderos.

En caso de que en los terrenos afectables pueda desa-

rrollarse económicamente una explotación pecuaria o forestal, aquéllos se entregarán en cantidad suficiente, para que los campesinos puedan cubrir sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que dichos terrenos proporcionen (artículo 224, L.F.R.A.).

Toda vez que en esta clase de ejidos la unidad de dotación debe ser mayor que en los agrícolas, la misma no será menos a la superficie necesaria para mantener a cincuenta cabezas de ganado mayor o su equivalente y se determinará teniendo en cuenta la capacidad forrajera de los terrenos y los aguajes (artículo 225, L.F.R.A.).

3. Ejidos Forestales.

Resultan también de lo preceptuado en el artículo 224 de la Ley, pues previene esta disposición que en caso de que en los terrenos afectables pueda desarrollarse económicamente una explotación forestal, aquéllos se entregarán en cantidad suficiente para que los campesinos puedan satisfacer sus necesidades con el aprovechamiento de los recursos que dichos terrenos proporcionen.

Para fijar la unidad de dotación en estos ejidos, se calculará tomando en consideración la calidad y el valor de los recursos forestales (artículo 225, L.F.R.A.).

Para ambas clases de ejidos, la ley ha fijado importantes lineamientos:

1o. Se fijará técnicamente, mediante estudio especial que al efecto se elabore, la extensión de la unidad de dotación económicamente suficiente para asegurar la subsistencia decorosa y el mejoramiento de la familia campesina.

2o. Deberán explotarse en forma colectiva, salvo que se demuestre que es más conveniente desde el punto de vista económico otro sistema de explotación (artículo 225, párrafos finales, L.F.R.A.).

4.3 LA PROPIEDAD COMUNAL.

Una de las características de la estructura agraria mexicana es la coexistencia de diversas formas de tenencia de la tierra. Junto con la pequeña propiedad ejidal, la legislación reconoce a las tierras "que de hecho o por derecho guarden el estado comunal". (Propiedad comunal.)

Esta es una referencia a las comunidades antiguas ya que la propiedad comunal es anterior a la Reforma Agraria.

La propiedad comunal de la tierra, era la forma de te nencia predominante entre los pueblos prehispánicos de nues tro país, si bien tenía diversas manifestaciones en los di ferentes grupos indígenas. Entre los aztecas, existieron varias categorías de tenencia, pero la base del sistema de propiedad la constituían las tierras comunales asociadas al clan territorial (Calpulli y Altepetlalli).

Después de la conquista, este sistema agrario se vio

afectado por tres siglos de coloniaje. Por una parte, la distribución de encomiendas y mercedes reales a los españoles y sus descendientes, constituyó la base del latifundismo que vino a caracterizar posteriormente a la estructura agraria mexicana. Muchos de los beneficiarios de encomiendas y mercedes reales, abusando de los derechos que disfrutaban, los aprovecharon para arrebatárles a los indígenas sus terrenos comunales.

Durante la época de la Reforma, la propiedad comunal volvió a ser objeto de nuevos ataques. La Ley de Desamortización de 1856 estaba dirigida contra los bienes de las corporaciones civiles y eclesiásticas y tenía por objeto fomentar la propiedad privada de la tierra y el mercado libre de éstas. Con esta ley se pretendía acabar con el latifundio eclesiástico, ya que era este gremio el mayor latifundista del país; pero también las comunidades indígenas fueron consideradas como corporaciones civiles, y, de acuerdo a esta legislación, sus tierras debían pasar como propiedades privadas e individuales a manos de sus usufructuarios; esta norma fue confirmada por la Constitución de 1857, cuyos preceptos agrarios operaron contra las Comunidades.

La transformación de la propiedad comunal en propie-

dades privadas perjudicó a los campesinos indígenas; a ello contribuyeron las leyes sobre colonización y terrenos baldíos. Esta legislación favoreció la consolidación de los enormes latifundios y del régimen de haciendas, en perjuicio de la pequeña propiedad y de las comunidades indígenas.

Como se dijo anteriormente, aún cuando en la antigüedad la propiedad comunal era el sistema agrario predominante; en la actualidad apenas el 5% de la superficie censada aparece clasificada como propiedad comunal.⁶

Al consumarse el movimiento armado de 1910 e iniciarse el proceso de la reforma agraria, las restituciones de tierras comunales no han sido importantes, ya que son muchas las dificultades para probar el derecho a las tierras reclamadas, y esto ha obligado a las comunidades a solicitar dotación de ejidos.⁷

La propiedad comunal está sustentada en el artículo 27 constitucional en su párrafo X, establecido al expedirse la carta de 1917. Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho: por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan resti-

tuido o restituyeren, conforme a la ley del 6 de enero de 1915..."

Al principio de la década de los treintas, al ser reformado el artículo constitucional de referencia, la alusión a las comunidades se situó en la fracción VII, estableciéndose en ella que "los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren".

Quedaron así considerados legalmente, no como comunidades indígenas (concepto más bien sociológico), sino como verdaderas comunidades agrarias (concepto jurídico), cuya singularidad radica en la índole comunal de sus propiedades.

La Ley Federal de la Reforma Agraria contempla la conversión eventual de las comunidades al sistema ejidal, estatuyendo al respecto, que cuando las comunidades que hayan obtenido el reconocimiento de sus derechos de propiedad sobre tierras, bosques o aguas opten por el régimen ejidal, sus bienes se deslindarán y, si lo solicitan y resulta conveniente, se crearán y asignarán unidades individuales de dotación (artículo 61, L.F.R.A.).

*Modos legales de la preservación
de las comunidades.*

La constitución previene un aspecto de competencia que protege y tutela a comunidades y ejidos y se encuentra con signado en la fracción VII, seguido párrafo, del artículo 27, al tenor siguiente: "Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes, o se susciten entre dos o más núcleos de población.

El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas.

Si estuvieran conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial".

Considerando que las normas tutelares son muy numerosas y sólo hemos mencionado las más genéricas y relevantes debemos concluir que las tres formas de propiedad que de-

vienen del triunfo del movimiento constitucionalista y que se vieron cristalizadas en nuestra carta magna de 1917, es tán provistas de una amplia y eficaz tutela de nuestras le yes, la cual impide en principio la afectación de los derechos que asistan a los integrantes de tres de los más im portantes sectores de individuos económicamente débiles, o sean los pequeños propietarios, los ejidatarios y los comu neros.

4.4 LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

Definición:

La pequeña propiedad es la extensión máxima de tierra protegida por nuestra carta magna como inafectable. Así está determinado en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional al señalar que:

"...Los núcleos de población que conozcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomando las de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación..."

Apunta el doctor Lucio Mendieta y Núñez, que la pequeña propiedad debería servir de base para la creación de la clase media campesina, y en consecuencia la pequeña propiedad no puede ser otra que la que satisface las necesidades de una familia de esta clase social.

La Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 249 de la L.F.R.A. menciona que son inafectables por considerarla como pequeña propiedad a las superficies en explotación que no exceda de las siguientes medidas:

- Las superficies de propiedad nacional sujetas a proceso de reforestación.
- Los parques nacionales y las zonas protectoras.
- Las extensiones que se requieran para los campos de investigación y experimentación de los institutos nacionales, escuelas secundarias técnicas agropecuarias o superiores de agricultura y ganadería oficiales y los cauces de las corrientes, los vasos y zonas federales, propiedad de la nación.

Para conservar la calidad de inafectable, la pequeña propiedad llámese agrícola o ganadera, no podrá permanecer sin explotación por más de dos años consecutivos, a menos que existan causas de fuerza mayor que lo impidan transitoriamente, ya sea en forma parcial o total.

Es importante mencionar que en nuestro país existe la mediana propiedad y... El derecho agrario mexicano regula

cuatro formas de tenencia de la tierra en el campo: la mediana propiedad, pequeña propiedad, propiedad ejidal y propiedad comunal. En los tres últimos tipos de propiedad se refiere directamente a ellas, y el primer tipo se deduce del análisis del texto constitucional. Además prohíbe terminantemente el latifundio o gran propiedad.

La mediana propiedad aún cuando no es mencionada directamente en los ordenamientos de la materia, se infiere su existencia del análisis de los propios textos legales cuando prohíben el latifundio y dan nacimiento a la pequeña propiedad inafectable, establecido además en la fracción XVII del artículo 27 constitucional que a la letra dice: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para fijar la extensión máxima de la propiedad rural; y para llevar a cabo el fraccionamiento de los exedentes de acuerdo con las bases que el mismo precepto fija". Esto es, constitucionalmente es posible hablar de una mediana propiedad que tendría los límites máximos que las entidades federativas le fijen. Sería pues una propiedad intermedia por su extensión, entre el latifundio y la pequeña propiedad. Su extensión máxima sería el límite de la pequeña propiedad y la máxima la que las legislaturas locales determinen. Desde luego, estaría sujeta a afectación

y debido a la demanda de tierra por los núcleos campesinos tendría a desaparecer irremediabilmente.⁸

Formas de Constitución.

La pequeña propiedad puede ser agrícola o ganadera y se determina por su extensión o cultivo.

La pequeña propiedad agrícola es aquella que no excede de cien hectáreas de riego o de humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras de explotación.

También se considera como pequeña propiedad a las superficies en explotación que no exceda de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; ciento cincuenta hectáreas para el cultivo de algodón hasta trescientas hectáreas en explotación cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, vainilla, cacao, árboles frutales, etc.

Quando las tierras de los predios sean de varias clases, se calculará el límite superficial de la pequeña propiedad inafectable tomando como equivalente una hectárea

de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero de mala calidad o árida.

La pequeña propiedad ganadera es la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.⁹

Para la determinación de la capacidad forrajera de los terrenos de agostadero o propios para el ganado, se estima que la superficie necesaria para mantener una cabeza de ganado vacuno es la misma que se necesita para alimentar cinco cabezas de ganado menor, tal como: el ovino, caprino, porcino, etc., pero tratándose de ganado equino, en la superficie que se puede alimentar una cabeza de éste, pueden sostenerse cabezas de ganado menor.

La dependencia oficial que determina en qué número de hectáreas puede mantenerse una cabeza de ganado mayor es la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la cual realiza los estudios técnicos correspondientes en la región de que se trate.

Las tierras de agostadero son aquellas en que se producen en forma espontánea plantas forrajeras o vegetación

silvestre que sirven para alimentar al ganado. La circunstancia de que la producción forrajera se vea reforzada con la siembra de pastos no excluye la tierra de la clase de agostadero.¹⁰

Los propietarios de una pequeña propiedad agrícola o ganadera tienen derecho a que se les extienda un certificado de inafectabilidad, es decir un documento en el cual se hace constar que esa propiedad es inafectable por no exceder los límites máximos de superficie y por estar en explotación. Acerca de los certificados de inafectabilidad hablaremos en el Capítulo VI de este trabajo.

Nuestra legislación agraria también trata el asunto relativo a los simples poseedores de propiedades rústicas al manifestar que las personas que en nombre propio y a título de dominio prueban debidamente ser poseedores, de modo continuo, pacífico y público, de tierras con superficie no mayor del límite fijado para la pequeña propiedad inafectable, y las tengan en explotación, tendrán los mismos derechos y obligaciones que los propietarios que acrediten su propiedad con títulos legalmente constituidos, siempre y cuando la posesión se haya realizado cuando menos con cinco años de anterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud de una petición de tierras por parte de un

núcleo de población campesina y no se trate de terrenos ejidales.

Objetivos.

La Constitución estima que la pequeña propiedad no puede ser afectable en ningún caso, ya que atiende a los fines económicos y sociales para los cuales fue creada; dar lugar a la formación de una clase media rural, satisfacer las necesidades de una familia de esa clase social y realizar la transformación de la economía agraria de México.

Así pues, la protección jurídica a la pequeña propiedad está en relación a su elevada misión económica y social en cuanto a producir los satisfactores que el pueblo requiere para alimentarse. Esto es, sólo se respeta la pequeña propiedad agrícola o ganadera cuando está en plena explotación.

Desde el punto de vista de la fracción XV del artículo 27 Constitucional y 249 de la Ley Federal de Reforma Agraria, la pequeña propiedad es una garantía individual, y, como tal, es el único límite que se opone a la acción

dotatoria de los pueblos que carecen de tierras. Por lo que la pequeña propiedad sigue siendo un concepto y una realidad económica universal a la que nuestra Constitución de 1917, además de darle una función específica, la rodea de una serie de garantías y procura su fomento.

4.5 LA PROPIEDAD COMO FUNCION SOCIAL.

La palabra propiedad deviene del término latino "propietas", que a su vez proviene de "propes" que significa "cerca", suscitando así aquél vocablo una idea de proximidad o adherencia entre las cosas, derivando de esa orientación muy general la aceptación económico-jurídico, por lo que la propiedad constituye la relación de dependencia en que el hombre se encuentra respecto de las cosas que le sirven para satisfacer sus necesidades.¹¹

En Roma, se perfiló la idea de la propiedad absoluta, es decir, del "dominium" en cuanto señorío jurídico cabal sobre una cosa, de suerte que, no obstante de que se le impusieron algunas limitaciones (basadas en derechos de otras personas o en regulaciones de policía o de derecho público), tales limitaciones eran siempre de orden extremo, ajenas al concepto mismo de propiedad, que no dejaba de guardar la plenitud de su contenido al influjo de la fórmula integrada por los "jus utendi o usus, jus fruendi o fructus y

propiedad, la facultad de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pudiera rendir fuera de los frutos; la facultad de recoger todos los productos, y el poder de consumir la cosa, esto es, de disponer de ella de una manera definitiva, sea destruyéndola o enajenándola".¹²

Esta concepción gestó la doctrina individualista por excelencia de la propiedad, que perduró durante siglos, hasta que realmente en el curso del presente siglo encontró su antítesis, representada por el conjunto de doctrinas que postulan la función social de la importante institución.

Martín Wolff decía que para el liberalismo económico del siglo XIX libertad y propiedad son dos principios paralelos; la propiedad privada transmisibile por herencia y en lo posible libre de trabas y vínculos, constituye para aquélla doctrina la base del libre desenvolvimiento de la personalidad, y la palanca indispensable para el aumento de la producción de la riqueza.¹³

Fueron la Revolución Francesa y la codificación Napoleónica las que exaltaron la individualización del derecho de la propiedad, proclamando por ende, la inviolabilidad de la propiedad individual, siendo ésta una de las causas

fundamentales de la aparición y desarrollo del capitalismo con su cauda de injusticias y agravios de la clase trabajadora. "La edad heroica del capitalismo (dicen Parravicini y Ardigó) se basa en el concepto de la propiedad individual absoluta; derecho para cada uno de disponer a su antojo de la riqueza, tanto durante la vida como por acto de última voluntad. En la edad precedente, en que era tan fuerte, el sentido de la familia y de su unidad económica, estaba en vigor el mayorazgo y la cabeza de familia debía transmitir el núcleo del patrimonio al sucesor legal. El nuevo siglo, el decimonono, tiempo heroico del "homoeconómicus" y del gran desenvolvimiento capitalístico, proclama, contrariamente, que precisa dejar la máxima libertad de disponer..."¹⁴

En el curso de este siglo (con antecedentes en el siglo XIX), se han desarrollado la concepción de la función social de la propiedad, que limita con mucho, los poderes que la teoría tradicional individualista atribuía a los titulares del derecho de propiedad.

En efecto: La teoría moderna niega que la propiedad en tales facultades de disposición de las cosas, pues habiendo vivido el hombre siempre en sociedad, debe considerarse como miembro de un grupo, de suerte que sus dere-

chos, por consecuencia, han de referirse a este estado social indudable, por lo que no es conducente estimar los derechos de propiedad sólo en orden a los intereses personales de los individuos titulares, sino que deben tomarse en cuenta los más relevantes del núcleo social a que éstos pertenecen.

Para Duguit, principal expositor de la teoría función social de la propiedad, los derechos no pueden ser anteriores a la sociedad, ni sociológica ni jurídicamente, porque el derecho no se concibe sino implicando una relación social, y no puede haber, por consiguiente, ese derecho absoluto antes de formar parte del grupo, de lo que resulta que no es fundada la tesis de que el hombre tenga derechos innatos anteriores a la sociedad, y la cual ha sido defendida por la corriente individualista, sobre todo por la revolución francesa y el código napoleónico.

Dicho autor sostiene, que el derecho se funda en el concepto de solidaridad social, de modo que todas las normas jurídicas, directa o indirectamente, tienden a ese fin y todas ellas imponen ciertos deberes fundamentales, tanto a los gobernantes como a los gobernados, deberes como son:

1. Realizar aquéllos actos que impliquen un perfeccionamiento de la solidaridad social.

2. Abstenerse de ejecutar actos que lesionen la solidaridad social.

A la propiedad la caracteriza considerando que si el hombre tiene el deber de realizar la solidaridad social al ser poseedor de una riqueza, su deber aumenta en la forma en que aquella riqueza tenga influencia en la economía de una colectividad: a medida que tiene mayor riqueza, pues se le imponen deberes de emplear la riqueza de que dispone, no sólo en beneficio individual, sino colectivo, y es en ocasión de estos deberes como se le reconoce el derecho subjetivo de usar, disfrutar y disponer de una cosa; pero no se le reconoce el derecho a no usar, no disfrutar y no disponer, cuando esta inacción perjudica intereses individuales o colectivos.

Es así como Duguit explica que "el derecho de Propiedad es una Función Social, y no un derecho subjetivo, absoluto, inviolable, anterior a la sociedad y al Estado y que la norma jurídica no puede tocar, por el contrario, es la consecuencia de un deber social que todo hombre tiene para intensificar la interdependencia y solidaridad humana".¹⁵

Nuestra Constitución de 1917, fue una de las primeras en fundarse en la teoría de la función social de la propie

dad, misma que implícitamente acoge muy en especial en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, al disponer "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación..."

De este principio general, la propia disposición citada desprende los siguientes efectos:

1. Con tal objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios.
2. Para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación.
3. Para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables.
4. Para el fomento de la agricultura, y
5. Para evitar la destrucción de los elementos natu-

rales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Se desprende asimismo del aludido principio, la siguiente importantísima consecuencia, que ha fincado o sustentado a la Reforma Agraria.

"Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad, la que en última instancia sugirió o predeterminó la afectación de latifundios en favor de la clase campesina y sobre una base plenamente jurídica que en nuestro medio se caracterizó en las aludidas normas consignadas en el artículo 27 constitucional.

INDICE DE CITAS

CAPITULO IV

- (1) Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario en México. Ed. Porrúa, S.A. 17a. edición, 1981. pp. 167-169.
- (2) Ibidem. p. 177.
- (3) Ibidem. p. 179.
- (4) Rouaix, Pastor. Génesis de los Artículos 27 y 127 de la Constitución Política de 1917, Gobierno del Estado de Puebla. 1945. pp. 91-129 y siguientes.
- (5) Ibidem. p. 135.
- (6) Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sexagenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, México, 1960. Tomo V. p. 1223.
- (7) Ibidem. p. 1223.
- (8) Ibidem. p. 1224.
- (9) Rouaix, Pastor. op. cit. p. 144.
- (10) Ibidem. p. 1071.
- (11) Ibidem. p. 1084.
- (12) Ibidem. p. 1094.
- (13) Michael Gutelman. "El Capitalismo y Reforma Agraria en México". Colección Problemas de México. Ed Era, S.A. México, 1974. p. 125.
- (14) Scribe, Joaquín. Diccionario Razonado de la Legislación y Jurisprudencia. 19a. ed. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1912. p. 599.
- (15) Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario en México. op. cit. p. 323.

- (16) Silva Herzog, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Tomo II. p. 208. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1973.
- (17) Considerandos del Reglamento de las zonas de urbanización.
- (18) Bartra, Roger. Estructura Agraria y Clases Sociales en México. Ed. Era, México, 1974. p. 106.
- (19) Ibidem, p. 113.
- (20) Ruiz Massieu, Mario. Introducción al Derecho Mexicano. Derecho Agrario. Ediciones UNAM, 1981. p. 24.
- (21) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 27, fracción 15, párrafos 1°, 2°, 3° y 4°.
- (22) Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera y Agropecuaria. Artículo 5°, fracción V.
- (23) Vivanco C., Antonio. "Propiedad Agraria". Enciclopedia Jurídica Omeba, pág. 450, Tomo XXIII, Ed. Bibliográfica Argentina, 1971.
- (24) Petit, Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano. pp. 229-230. Ed. Epoca, S.A. México, 1977.
- (25) Castan Tobeñas, José. La Propiedad y sus Problemas Actuales, p. 44, Ed. Reus. Instituto Madrid, 1973.
- (26) Duguit, Leon. Las Transformaciones Generales del Derecho desde el Código de Napoleón, p. 21. Traducción de F. Beltrán. Madrid, 1921.

CAPITULO V. LA LUCHA POR LA SIMPLIFICACION EN LOS PROCEDI-
MIENTOS DE:

- 5.1 RESTITUCION DE TIERRAS.
- 5.2 DOTACION DE TIERRAS.
- 5.3 AMPLIACION DE TIERRAS.
- 5.4 NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL.

LA LUCHA POR LA SIMPLIFICACION
EN LOS PROCEDIMIENTOS DE:

5.1 RESTITUCION DE TIERRAS.

En la época colonial aparece en América el término restitución, en la Novísima recopilación de Indias, se ordena que se restituyan quienes fueron despojados de sus tierras. También declaraba nulas e insubsistentes y opuestas al pensamiento real, las adjudicaciones a la corona o a particulares de cualquier condición que sean y transacciones que se hubieren hecho en el año de 1937 gozaban o disfrutaban los pueblos; y se establece que sean reintegrados desde luego.¹

En la época independiente con la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856 y cuyos lineamientos se incorporaron al artículo 27 de la Constitución de 1857 la cual quedó vigente hasta la Constitución de 1917, las comunidades fueron privadas de capacidad jurídica para ad-

quirir, administrar o defender sus bienes comunales por diversas disposiciones, ordenando que dichos bienes fueran adjudicados y titulados en forma individual a los comuneros sobre la superficie que venían poseyendo, pues la comunidad no existía como colectividad ni tenía personalidad legal.

Procede la restitución cuando las tierras comunales fueron adjudicadas a personas no comuneros en contravención a lo dispuesto por la Ley del 25 de junio de 1856 y demás leyes relativas; cuando dichas tierras se invadieron y ocuparon ilegalmente mediante concesiones, composiciones o ventas que efectuó la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal desde el 1o. de diciembre de 1876; cuando las tierras comunales se invadieron y ocuparon ilegalmente por diligencias de apeo, deslinde, transacciones, enajénaciones o remates, que efectuaron compañías, jueces, autoridades estatales y federales desde el 1o. de diciembre de 1876, o sea cuando inició sus efectos la Ley del 31 de mayo de 1875, que creó a las compañías deslindadoras. Los anteriores casos están previstos en la fracción VIII del artículo 27 constitucional en donde se declararon afectados de nulidad todos esos actos.²

En la Constitución de 1857, el precepto individual que garantizó la propiedad particular, hacían que las co-

comunidades agrarias intentaran inútilmente durante su vigencia, recuperar sus bienes ante los tribunales del fuero común ejercitando la acción reivindicatoria, del derecho civil y debido a su falta de personalidad y capacidad jurídica sustantiva y adjetiva, los tribunales no podían dar trámite favorable a sus demandas ni dictar sentencia accediendo a sus peticiones. Por lo anterior, los sentimientos populares desembocaron en el nacimiento del Derecho Social y como ejemplo tenemos el Plan de Ayala en que el ejército campesino de la Revolución expresó sus deseos de recuperar sus tierras comunales ante tribunales especiales, pensando en la necesidad de crear una nueva magistratura, con nuevas acciones y procedimientos que atendieran sus problemas jurídicos.

La Revolución Mexicana se inició al anhelo popular de la restitución de tierras, dicha palabra estuvo presente en el Plan de San Luis Potosí y en el Plan de Ayala. En el Decreto del 6 de enero de 1915 apareció la restitución pero ya como un derecho tanto sustantivo como adjetivo. Posteriormente incorporando los lineamientos de esta Ley, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 en su fracción VIII, del artículo 27 declara nulas todas las enajenaciones o actos por los cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos,

terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y núcleos de población.

Al declarar la Constitución de 1917 nulas las ventas, ocupaciones, etc., efectuadas ilegalmente sobre bienes comunales, se pensó en crear un procedimiento donde se resolviera dicha nulidad, que no tuviera el formalismo del procedimiento común y que fuera más expedito para resolver las necesidades sociales. En un principio en la legislación agraria el procedimiento fue mixto, presentando pruebas ante los tribunales comunes, como aconteció en la Ley de Ejidos del 30 de diciembre de 1920, sistema que se abandonó en el Reglamento Agrario del 17 de abril de 1922. Por las dificultades que se generaron para probar sus derechos los núcleos de población en los juicios restitutorios y llegar con frecuencia a una sentencia negativa, después de la pérdida de tiempo que lo anterior significaba, el volver a iniciar la solicitud de tierras por la vía dotatoria, por esto en la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y aguas del 23 de abril de 1927 se inicia la creación de la doble vía ejidal, procedimiento que servirá a las acciones restitutorias y dotatorias.³

La restitución en muy pocos casos se ha promovido y

en menos aún ha prosperado por las muchas dificultades con que se han encontrado los núcleos de población con títulos la propiedad de los bienes motivo de la reclamación y lo más difícil es comprobar la fecha y la forma en que fueron despojados de sus tierras; es por eso que los núcleos de población han optado por promover preferentemente juicios dotatorios de ejidos señalando las mismas tierras que se consideraban con derecho, sorteando obstáculos que se opusieran a sus pretensiones.

*Procedimiento de la
acción restitutoria.*

Los núcleos de población que han sido privados de sus tierras, aguas o bosques, por cualquiera de los actos señalados por el artículo 27 Constitucional, tendrán derecho a que se les restituyan, cuando se compruebe:

- I. Que son propietarios de las tierras, bosques o aguas cuyas restituciones solicitan; y
- II. Que fueron despojados por cualquiera de los actos siguientes:

- a) Enajenaciones hechas por jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.
- b) Concesiones, composiciones o ventas hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 10. de diciembre de 1876 hasta el 6 de enero de 1915, por los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes objeto de la restitución; y
- c) Diligencias de Apeo o Deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período comprendido desde el 10. de diciembre de 1876 hasta el 6 de enero de 1915, por los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes cuya restitución se solicite.

Bienes inafectables por restitución.

Al concederse una restitución de tierras, bosques o aguas únicamente se respetarán:

I. Las tierras y aguas tituladas en los repartimientos hechos conforme a la Ley del 25 de junio de 1856.

II. Hasta cincuenta hectáreas de tierras siempre que hayan sido poseídas a nombre propio y a título de dominio por más de diez años anteriores a la fecha de la notificación inicial del procedimiento que se haga al propietario o poseedor, en los términos de la ley vigente en la fecha de la solicitud.

III. Las aguas necesarias para usos domésticos de los poblados que los utilicen en el momento de dictarse la resolución respectiva.

IV. Las tierras y aguas que hayan sido objeto de dotación a un núcleo o nuevo centro de población; y

V. Las aguas destinadas a servicios de interés público.

Para que proceda la acción restitutoria se requiere:

- a) La existencia de un núcleo de población comunera.
- b) Que sea propietario, con títulos de tierra y/o aguas.
- c) Que se encuentre privado de sus bienes (debiendo acreditar la fecha y forma de despojo).

- d) Por cualquiera de los actos ilegales pormenorizados por la fracción VIII del artículo 27 Constitucional; y
- e) No encontrarse en los casos de excepción señalados por la fracción constitucional citada.⁴

Procedimiento agrario para obtener la restitución de tierras, bosques y aguas.

La restitución tiene como fin el que se devuelva a los núcleos de población que de hecho o por derecho guardan el estado comunal, las tierras, bosques y aguas que injustamente les fueron arrebatadas. El fundamento legal lo encontramos impreso en la Ley Federal de la Reforma Agraria, Libro Quinto, Título Primero, Capítulos I y II.

Las solicitudes de restitución, dotación o ampliación de tierras, bosques y aguas, se presentarán por escrito y directamente ante los gobernadores. Los interesados entregarán copia a la Comisión Agraria Mixta.

El Ejecutivo Local dentro de las setenta y dos horas siguientes a la presentación de la solicitud mandará comprobar si el núcleo de población solicitante reúne los re-

quisitos que establecen los artículos 195 y 196 de la misma Ley. De no reunir los requisitos, se comunicará a los interesados la improcedencia de la solicitud, pero que pueden intentarlo nuevamente al reunir los requisitos que se les pide.

Si se reúnen los requisitos establecidos, se mandará publicar la solicitud en el periódico oficial de la entidad turnándose el original a la Comisión Agraria Mixta en un plazo de diez días para que se inicie el expediente; en ese período deberá expedir los nombramientos de los miembros del Comité Particular Ejecutivo que son electos por los solicitantes.

Si el Ejecutivo Local no realiza estos actos, la Comisión Agraria Mixta, con la copia que le fue entregada iniciará el expediente, hará la publicación en uno de los periódicos de mayor circulación en la entidad, notificando el hecho a la Secretaría de la Reforma Agraria (artículo 272).

Si la solicitud fuese poco explícita sobre la acción que se intente, el expediente se tramitará por la vía de dotación (artículo 273).

Si la solicitud es de restitución se iniciará el expediente por esta vía, al mismo tiempo de oficio se seguirá el procedimiento de dotación, por si la restitución es declarada improcedente (artículo 274).

Surtirá efectos de notificación para todos los propietarios de inmuebles rústicos que se ubiquen dentro del radio de afectación y para todos los propietarios o usuarios de las aguas afectables; la publicación de la solicitud o del acuerdo de iniciación del expediente.

El mismo día que la Comisión Agraria Mixta o el Gobernador ordenen la publicación anterior, notificarán al Registro Público correspondiente, enviándole oficio por correo certificado para que haga las anotaciones marginales.

Las Comisiones Agrarias Mixtas deberán informar a los propietarios de tierras y aguas afectables sobre este particular, por medio de oficio que les dirijan a los cascos de las fincas (artículo 275).

Si la solicitud es de dotación y antes de la Resolución Presidencial se solicite restitución, el expediente continuará tramitándose por la doble vía, dotatoria y restitutoria (artículo 276).

Los expedientes de dotación o restitución de aguas se tramitarán de acuerdo con lo que se establece para las dotaciones y restituciones de tierras (artículo 272).

Se señalará en los mandamientos de los Ejecutivos Locales, las superficies y los linderos de los terrenos reivindicados, en caso de restitución. En lo que respecta a la Dotación, la extensión total y la clase de tierras concedidas, la distribución de la afectación entre las fincas que hayan de soportarla, las unidades de dotación que se integran el número de individuos cuyos derechos se dejen a salvo; las superficies para usos colectivos; para la parcela y para la unidad agrícola industrial de la mujer.

El Ejecutivo Local autorizará los planos de acuerdo a los cuales se otorgará la posesión provisional; si se restituye o se dota con tierras de riego, también se expresará la cantidad de aguas a que ésta corresponda (artículo 278).

En un plazo de cuarenta y cinco días los cuales empiezan a contar a partir de la fecha en que se hizo la publicación de la solicitud, los solicitantes presentarán a la Comisión Agraria Mixta los Títulos de Propiedad y la documentación necesaria mediante la cual comprueben la fecha y

la forma de despojo de las tierras, bosques y aguas, los presuntos afectados exhibirán los documentos en que funden sus derechos.

Si en la solicitud, se detallan los predios o terrenos objeto de la demanda, además de hacerse la publicación, se corre notificación por oficio a los presuntos afectados.

Cuando no se enumeren los predios de la Comisión Agraria Mixta investigará de oficio lo que corresponda.

Identificados los predios, hará la notificación por oficio a los presuntos afectados, contándose a partir de la notificación el plazo de cuarenta y cinco días (artículo 279).

La Comisión Agraria Mixta enviará a la Secretaría de la Reforma Agraria, los títulos y documentos a que se refiere el artículo anterior a fin de que se compruebe su autenticidad en un plazo improrrogable de treinta días. La Secretaría devolverá inmediatamente a la Comisión con el dictamen paleográfico correspondiente y su opinión acerca de dicha autenticidad e indicará el procedimiento que debe seguirse para satisfacer la necesidad agraria de los solicitantes (artículo 280).

Si los títulos son auténticos y se comprueba la fecha y la forma de despojo, de manera que la restitución sea procedente, la Comisión Agraria Mixta suspenderá la tramitación dotatoria y si con los bienes reclamados no se han constituido ejidos o nuevos centros agrícolas, la propia Comisión realizará en un plazo de sesenta días después de recibido el examen paleográfico, los trabajos siguientes:

1. Identificación de los linderos y del terreno cuya restitución se solicita y planificación en que aparezcan las propiedades inafectables.

2. Formación del censo agrario correspondiente. La junta censal se constituirá con los representantes de la Comisión Agraria Mixta y del núcleo de población solicitante, y

3. Informe escrito que aplique los datos a que se refieren las fracciones anteriores, precisando la extensión y la clase de los bienes que por restitución se reclamen y, en su caso, indicará las fracciones que hayan pasado a formar parte de ejidos o nuevos centros de población agrícola (artículo 281).

Si la Secretaría de la Reforma Agraria opina que no

procede la restitución, la Comisión Agraria Mixta continuará de oficio la dotación (artículo 282).

La Comisión Agraria Mixta, con vista de las constancias del expediente, formulará dictamen en un plazo de diez días, a partir de la fecha en que concluyan los trabajos a que se refiere el artículo 281, sometiéndolo a la consideración del Ejecutivo Local, quien dictará mandamiento en un plazo que no exceda de cinco días.

Después de dictar su mandamiento, el Ejecutivo Local, enviará el expediente al delegado agrario para que le dé el curso que corresponde.

Si el Ejecutivo Local no dicta su mandamiento en el término señalado, se tendrá por negativo, y la Comisión Agraria Mixta recogerá el expediente dentro de los cinco días siguientes, turnándolo al Delegado Agrario para que se continúe con el trámite.

Si es la Comisión Agraria Mixta la que no emite dictamen dentro del plazo indicado, el Ejecutivo Local recogerá el expediente de dicha Comisión, dictando su mandamiento en el término de cinco días ordenando su ejecución. Resuelto, lo enviará al delegado agrario para que continúe el trámite de éste (artículo 283).

El Delegado Agrario complementará el expediente si es necesario en un plazo de quince días; después formulará el resumen del procedimiento y con su opinión lo turnará dentro de tres días, junto con el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Recibido el expediente por la Secretaría de la Reforma Agraria lo revisará y en quince días lo turnará al Cuerpo Consultivo Agrario, el cual en pleno o acuerdo para completar el expediente en un plazo de sesenta días. El dictamen se someterá a la consideración del Presidente de la República para su resolución definitiva (artículo 284).

Cuando los terrenos de labor restituidos no sean suficientes para que todos los individuos con derechos obtengan tierras en extensión igual a la unidad de dotación, la Comisión Agraria Mixta tramitará de oficio un expediente de dotación complementaria, de acuerdo con las disposiciones relativas a dotación.

Este expediente se iniciará con la publicación del acuerdo de la Comisión Agraria Mixta (artículo 285).

**LA RESTITUCION DE TIERRAS CON LOS PROCEDIMIENTOS
YA SIMPLIFICADOS:**

RESTITUCION DE TIERRAS: Actualmente este trámite se puede realizar en las delegaciones agrarias obteniéndose la respuesta correspondiente en 280 días y no en un año como sucedía antes.

RESTITUCION DE BIENES

COMUNALES:

Se facultó a las delegaciones agrarias para autorizar las restituciones, con lo cual los comuneros ahora obtienen respuesta a su solicitud en 470 días en lugar de 526.

RESTITUCION DE AGUAS:

Al facultarse a las delegaciones agrarias para autorizar las restituciones, se redujo de 455 a 440 días el tiempo de tramitación y se evita el desplazamiento de los ejidatarios a las oficinas centrales.⁵

5.2 DOTACION DE TIERRAS.

Los núcleos de población que carezcan de tierras, bosques o aguas, o no los tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, tendrá derecho a que se les dote de tales elementos siempre que los poblados existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud.

Por escrito y ante el gobernador del estado correspondiente se presentará la mencionada solicitud de restitución, dotación o ampliación de tierras, bosques o aguas, debiendo los interesados de entregar copia de ésta a la Comisión Agraria Mixta.

El Ejecutivo Local dentro de las setenta y dos horas siguientes a la presentación de la solicitud mandará comprobar si el núcleo de población solicitante reúne los requisitos de procedencia; si no es así, contestará a los interesados que no procede la solicitud, notificándoles que

la acción podrá intentarse nuevamente cuando se hayan reunido los requisitos de procedencia.

Carecen de capacidad para solicitar dotación de tierras, bosques o aguas:

I. Las capitales de la República y de los Estados.

II. Los núcleos de población cuyo censo agrario arroje un número menor de veinte individuos con derecho a recibir tierras por dotación.

III. Las poblaciones de más de diez mil habitantes según el último censo nacional, si en su censo agrario figuran menos de ciento cincuenta individuos con derecho a recibir tierras por dotación.

IV. Los puertos de mar dedicados al tráfico de altura y los fronterizos con líneas de comunicaciones ferroviarias internacionales.

Tendrá capacidad para obtener unidad de dotación el campesino que reúna los siguientes requisitos:

1. Ser mexicano por nacimiento, hombre o mujer mayor de dieciséis años o de cualquier edad si tiene familia a su cargo.

2. Residir en el poblado solicitante por lo menos des de seis meses antes de la fecha de presentación de la solicitud o del acuerdo que inicie de oficio el procedimiento, excepto cuando se trate de la creación de un nuevo centro de población o del acomodo en tierras ejidales excedentes.
3. Trabajar personalmente la tierra como ocupación ha bitual.
4. No poseer a nombre propio y a título de dominio tierras en extensión igual o mayor al mínimo establecido para la unidad de dotación.
5. No poseer un capital individual en la industria, el comercio o la agricultura, mayor del equivalente a cinco veces el salario mínimo mensual fijado para el ramo correspondiente.
6. No haber sido condenado por sembrar, cultivar o cosechar marihuana o amapola o cualquier otro estupefaciente; y
7. Que no haya sido reconocido como ejidatario en nin guna otra resolutoria de tierras.

Los alumnos de las escuelas de enseñanza agrícola media especial o subprofesional que reúnan los requisitos fi jados por las fracciones I, IV y V del artículo 200 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, tienen derecho a ser

incluidos entre los campesinos capacitados en los censos de su población y de recibir unidad de dotación disponibles en otros ejidos. También tienen derecho a concurrir entre los capacitados los peones o trabajadores de las haciendas.

Bienes Afectables.

Serán afectables para fines de dotación o ampliación ejidal, todas las fincas cuyos linderos sean tocadas por un rayo de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante. Las propiedades de la federación, de los estados o de los municipios, serán afectables para dotar o ampliar ejidos o crear nuevos centros de población.

Bienes inafectables por dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población ejidal.

Son inafectables por concepto de dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población, las pequeñas propiedades que estén en explotación y que no excedan de las siguientes superficies:

1. Cien hectáreas de riego o humedad de primera o las que resulten de acuerdo con sus equivalencias.
2. Hasta ciento cincuenta hectáreas dedicadas al cultivo de algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo.
3. Hasta trescientas hectáreas en explotación, cuando se dediquen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.
4. La superficie que no exceda de la necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalencia de ganado menor.

También son inafectables:

- a) Las superficies de propiedad nacional sujetas a proceso de reforestación.
- b) Los parques nacionales y las zonas protectoras.
- c) Las extensiones que se requieren para los campos de investigación y experimentación de los institutos nacionales, y las escuelas secundarias técnicas agropecuarias o superiores de agricultura y ganadería oficiales.
- d) Los cauces de las corrientes, los vasos y las zonas federales, propiedad de la nación.

La superficie que deba considerarse como inafectable, se determinará computando una hectárea de riego, por dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad, y ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Procederá la acción dotatoria cuando haya:

- a) Un núcleo de población, integrado de veinte individuos con capacidad agraria individual cada uno de ellos.
- b) Que se encuentre establecido por lo menos con seis meses de anterioridad a la fecha de publicación de la solicitud de dotación.
- c) Que no carezca de capacidad para solicitar dotación de tierras, bosques o aguas.
- d) Que no tenga tierras o no las tenga en cantidad suficiente para atender sus necesidades.

Una vez reunidos los requisitos de procedencia, se publicará la solicitud en el periódico oficial de la entidad turnando el original a la Comisión Agraria Mixta en un plazo de diez días para que inicie el expediente; en ese período se expedirán los nombramientos de los miembros del Comité Particular Ejecutivo designado por el núcleo de población solicitante.

Si el Ejecutivo Local no lleva a cabo estos actos, se rá la Comisión Agraria Mixta la que previa investigación de la capacidad del núcleo de población solicitante iniciará el expediente con la copia que se le haya entregado, hará la publicación correspondiente en uno de los periódicos de mayor circulación de la localidad, expedirá los nombramientos al Comité Particular Ejecutivo, notificando este hecho a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Si la solicitud es de restitución, se iniciará por esta vía, pero también se seguirá de oficio el procedimiento de dotación por si la restitución se declara improcedente.

La publicación de la solicitud o el acuerdo de iniciación del expediente que se tramite de oficio, surtirá efectos de notificación para todos los propietarios de inmuebles rústicos ubicados dentro del radio de afectación y para todos los propietarios o usuarios de las aguas afectables.

El día que la Comisión Agraria Mixta o el Gobernador ordenen la publicación anterior, notificarán este hecho mediante oficio al Registro Público que corresponda.

A través de oficio las Comisiones Agrarias Mixtas in-

formarán sobre el particular a los propietarios de tierras o aguas afectables, a los cascos de las fincas.

Antes de que se dicte Resolución Presidencial a una solicitud de dotación, si se pidiera restitución, el expediente continuará tramitándose por la doble vía, haciéndose nueva notificación a los presuntos afectados.

Los mandamientos de los Ejecutivos Locales señalarán las superficies y los linderos de los terrenos reivindicados, en caso de restitución; en caso de dotación, señalarán la extensión total y la clase de tierras concedidas, la distribución de la afectación entre las fincas que hayan de soportarla, las unidades de dotación que se constituyan y el número de individuos cuyos derechos se dejen a salvo en su caso, así como las superficies para uso colectivo, para la parcela escolar y para la unidad agrícola industrial de la mujer.

El Ejecutivo Local, autorizará los planos de acuerdo a los cuales se otorgará la posesión provisional; si se restituye o se dota con tierras de riego, se indicará también la cantidad de aguas que a éstas corresponda.

Primera instancia para dotación de tierras.

Publicada la solicitud o el acuerdo de iniciación de oficio, la Comisión Agraria Mixta, dentro de los ciento veinte días siguientes a la publicación, realizará los trabajos enseguida detallados:

1. Formación del censo agrario del núcleo solicitante y recuento pecuario.
2. Levantamiento de un plano del radio de afectación para conocer: la zona ocupada por el cacero o la ubicación del núcleo principal de éste; las zonas de terrenos comunales; el conjunto de las propiedades inafectables; los ejidos definitivos o provisionales y las porciones afectables de las fincas.
3. Informe por escrito que complemente el plano con amplios datos sobre ubicación y situación del núcleo peticionario sobre la extensión y calidad de las tierras planificadas; sobre los cultivos principales, consignando su producción media y los demás datos relativos a las condiciones agrológicas, climatológicas y económicas de la localidad; propiedad y extensión de las fincas afectables en favor del solicitante; examen de sus condiciones catastrales o fiscales, anexando los certificados que se recaben del Registro Público de la Propiedad o de las oficinas fiscales.

La Comisión Agraria Mixta pondrá a la vista de los solicitantes y propietarios los trabajos censales, para que en diez días formulen sus objeciones con las pruebas documentales correspondientes; si son fundadas dichas observaciones, la Comisión rectificará los datos objetados dentro de los diez días siguientes; si durante la tramitación de esta primera instancia se plantea un problema de nulidad o invalidez de la división o fraccionamiento de una propiedad, la comisión mencionada, antes de emitir su dictamen informará a la Secretaría de la Reforma Agraria, proporcionándole todos los datos de que disponga para que resuelva lo procedente.

Con base en los datos que obran en el expediente, documentos y pruebas presentados por los interesados, la Comisión Agraria Mixta dictaminará sobre la procedencia o no de la dotación, dentro de un plazo de quince días, contados a partir de la fecha en que se haya integrado el expediente. Esta someterá su dictamen a la consideración del Ejecutivo Local quien dictará su mandamiento en un plazo de quince días. Una vez dictado éste, ordenará su ejecución, turnándolo a la Secretaría de la Reforma Agraria para su trámite correspondiente; si dentro del plazo señalado el Ejecutivo Local no dicta su mandamiento, se considerará desaprobado el dictamen de la Comisión Agraria Mixta,

recogiendo ésta el expediente dentro de los tres días siguientes turnándolo a la Secretaría de la Reforma Agraria para su trámite subsecuente.

Si la Comisión Agraria Mixta no dictamina dentro del plazo legal, recogerá el expediente y dictará dentro de cinco días el mandamiento que juzgue procedente, ordenando su ejecución y turnándolo a la Secretaría de la Reforma Agraria para su trámite correspondiente.

Cuando el Ejecutivo Local dicte su mandamiento sin dictamen de la Comisión Agraria Mixta, la Delegación Agraria si es necesario, recabará los datos que falten practicando las diligencias que procedan dentro de los treinta días; formulará un resumen del caso y con su opinión lo enviará junto con el expediente al Secretario de la Reforma Agraria en el plazo de tres días para su resolución. La Comisión Agraria avisará a la Delegación Agraria del envío de sus dictámenes y de los casos en que éste no dicte oportunamente su mandamiento.

Durante la tramitación del expediente y hasta cinco días antes de que la Comisión Agraria Mixta rinda su dictamen al Ejecutivo Local, los propietarios presuntos afectados podrán exponer por escrito ante la Comisión lo que a su derecho convenga.

Los alegatos y documentos que con posterioridad se ofrezcan, deberán presentarse ante el Delegado Agrario para que se tome en cuenta al hacerse la revisión del expediente.

El Ejecutivo Local enviará los mandamientos que dicte a la Comisión Agraria Mixta en el plazo de cinco días para su ejecución. Si el mandamiento concede tierras, bosques o aguas, la Comisión designará un representante al Comité Particular Ejecutivo, a los miembros del núcleo de población beneficiada y a los propietarios afectados para que asistan a la diligencia de posesión en la que fungirá como asesor. Esta deberá practicarse dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la expedición del mandamiento del gobernador, e invariablemente comprenderá el deslinde de los terrenos que se entregan en posesión.

Si el mandamiento que dicte el gobernador considera que dentro del radio de siete kilómetros del núcleo gestor no existen terrenos afectables, lo notificará al Comité Particular Ejecutivo y a los propietarios que hubiesen sido señalados como afectables y ordenará que sea publicado en el periódico oficial de la entidad.

En el artículo 229 de la L.F.R.A. se establece que

para la ejecución de los mandamientos del gobernador se citará previamente a los interesados a la diligencia en que se dará a conocer el contenido del mandamiento, se procederá a deslindar los terrenos objeto de la restitución o dotación y se nombrará si no existiere el Comisariado Ejidal, quien recibirá la documentación correspondiente incluyendo un instructivo de organización y funcionamiento del ejido formulado por la Secretaría de la Reforma Agraria, y los bienes concedidos por dicho mandamiento. Asimismo, asignará en su caso, las unidades de dotación que provisionalmente deban corresponder a cada ejidatario.

En el artículo 300 de la L.F.R.A. señala que al núcleo de población ejidal, a partir de la diligencia de posesión provisional, se le tendrá como legítimo poseedor de las tierras, bosques y aguas concedidos por el mandamiento para todos los efectos legales y con personalidad jurídica para disfrutar de todas las garantías económicas y sociales que esta ley establece, así como para contratar los créditos refaccionario y de avío respectivos.

El artículo 301 de la L.F.R.A. señala que una vez realizada la diligencia de posesión, la Comisión Agraria Mixta informará inmediatamente a la Secretaría de la Reforma Agraria y a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos

licos, sobre la ejecución del mandamiento y remitirá éste para su publicación en el periódico oficial de la entidad. Si las tierras o aguas afectadas están comprendidas en varias entidades federativas, la publicación se hará en los periódicos oficiales de cada una de dichas entidades.

El artículo 302 de la L.F.R.A. señala que si al darse una posesión derivada del mandamiento de un Ejecutivo Local, se encuentran dentro de los terrenos concedidos cosechas pendientes de levantar, se fijará a sus propietarios el plazo necesario para recogerlas, el cual se notificará expresamente publicándose en las tablas de avisos en las oficinas municipales correspondientes al núcleo de población beneficiado.

Los plazos que se fijan a los cultivos anuales corresponderán a la época de las cosechas en la región, no alcanzando el siguiente ciclo agrícola del cultivo de que se trate.

En relación a los terrenos de agostadero, se fijará un plazo máximo de treinta días para que los ejidatarios entren en posesión plena, salvo que medien las circunstancias previstas en el artículo 312 de la L.F.R.A., y en cuanto a terrenos de monte en explotación la posesión será

inmediata, pero se concederá el plazo necesario para extraer los productos forestales ya elaborados que se encuentren dentro de la superficie concedida.

El artículo 303 de la L.F.R.A. señala que los afectados con aprovechamientos de agua por virtud de esta Ley, tendrán derecho a que durante la diligencia posesoria se le señalen los plazos necesarios para conservar el uso de las aguas que en la fecha de posesión utilicen en el riego de cultivos pendientes de cosechar. Este plazo no será menor que el tiempo faltante para la terminación del período de riego, tratándose de cultivos anuales; en los casos de los cultivos a que se refiere la fracción tercera del artículo 249, el plazo se concederá hasta por un año, salvo el de plantaciones de caña de azúcar, para el cual podrá ampliarse hasta que se efectúe el segundo corte.

Segunda instancia para dotación de tierras.

En el artículo 304 de la L.F.R.A., se establece que recibiendo la Secretaría de la Reforma Agraria el expediente que le envía el Delegado, procede a revisarlo y en un plazo de quince días lo turnará al cuerpo consultivo agrario, quien en pleno dará su dictamen o acuerdo para com-

pletar el expediente en el plazo de sesenta días. En el dictamen también se hará alusión a la forma como se desarrolló la primera instancia, en cumplimiento de los plazos y los términos señalados en esta ley y a las fallas en el procedimiento.

En base a los términos del dictamen se formulará un proyecto de resolución, el que se elevará a la consideración del Presidente de la República.

Si el dictamen del cuerpo consultivo agrario es positivo, con base en él se formulará un proyecto de resolución que se elevará a la consideración del Presidente de la República; pero cuando el dictamen sea negativo se actuará de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 326 de esta ley, es decir, que la Secretaría de la Reforma Agraria lo notificará al Comité Particular Ejecutivo, a los propietarios afectados y al Registro Público de la Propiedad de la entidad correspondiente para que se tilden las anotaciones a que se refiere el artículo 449 de la L.F.R.A., es decir, que el registro citado deberá hacer las anotaciones marginales preventivas o definitivas respecto de los bienes sobre los que existan solicitudes agrarias, conforme a las modificaciones que reciba de las autoridades del ramo las anotaciones se harán en los libros que registran la traslación de dominio de los inmuebles y de los derechos reales.

**LA DOTACION DE TIERRAS CON LOS PROCEDIMIENTOS
VA SIMPLIFICADOS:**

DOTACION DE TIERRAS:

"Se facultó a las delegaciones agrarias para realizar este procedimiento, con lo cual disminuyó de 230 a 210 días el tiempo de tramitación y se eliminó el envío del expediente a las oficinas centrales."

SOLICITUD DE AMPLIACION

O DOTACION DE EJIDOS:

"La respuesta a estas solicitudes ahora se otorga en veinte días, debido a que se facultó a las delegaciones agrarias para realizar el trámite correspondiente, beneficiándose así a todos los ejidatarios."

DOTACION DE AGUAS:

"Al facultarse a las delegaciones agrarias para efectuar las dotaciones, se redujo a quince días el tiempo necesario para realizar su tramitación."

5.3 AMPLIACION DE TIERRAS.

Los núcleos de población ejidal que no tengan tierras, bosques y aguas en cantidad bastante para satisfacer sus necesidades, tendrán derecho a solicitar la ampliación de su ejido, siempre que comprueben que explotan las tierras de cultivo y las de uso común que posean. Igualmente, el núcleo de población podrá adquirir con recursos propios, con créditos que obtengan o por cualquier otro medio legal para ser incorporadas al régimen ejidal, tierras de propiedad privada de la zona.

Quando el núcleo de población haya adquirido terrenos en los casos señalados en este artículo y en Asamblea General acuerde solicitar su incorporación al régimen ejidal bastará que así lo manifiesten, acompañando la documentación que justifique la propiedad, al Delegado Agrario de la entidad donde se ubiquen los bienes adquiridos, quien previo deslinde de la superficie y comprobación del origen de la propiedad, emitirá opinión y remitirá el expediente

al Cuerpo Consultivo Agrario para efectos del artículo 304 de la Ley Federal de la Reforma Agraria en lo que fuese aplicable.

Si sólo hay predios con superficie menor a la que se requiere para dotar o ampliar tierras a un núcleo agrario o establecer un nuevo centro de población y que sean legalmente afectables, podrán ser destinados para el acomodo de los campesinos con derechos a salvo, creando unidades individuales de dotación.

Historia de la acción y su procedimiento.

Por decreto del 28 de julio de 1924 se creó la tercera acción agraria en orden cronológico, la ampliación de ejidos. La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y aguas del 23 de abril de 1927, dispuso que sólo transcurridos diez años de la fecha en que por resolución presidencial haya recibido un poblado por dotación o restitución, tierras o aguas, podrá tramitarse un nuevo expediente agrario de dotación relativa al mismo núcleo. En la Ley que se reformó, la de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas del 23 de abril de 1927, expedida el 21 de marzo de 1929, se repitió la disposición anterior.

Se fijaron las condiciones de la ampliación en el Decreto del 26 de diciembre de 1930, modificando el del 21 de marzo de 1929, que las tierras se destinen a formar nuevas parcelas, no ampliar las existentes al pasar los diez años; que en el censo no haya personas consideradas en otros expedientes; que las tierras dotadas anteriormente estuvieran eficientemente aprovechadas.

En el primer Código Agrario del 22 de marzo de 1934, se suprimió el requisito de los diez años a partir de la dotación para que se pudiera solicitar la ampliación y especificó que sólo se requiera un número mínimo de veinte individuos capacitados y sin parcela para que procediera la acción, y que las tierras dotadas hubiesen sido eficientemente aprovechadas; estas disposiciones fueron reiteradas en el Código Agrario de 1940 y en el de 1942. En 1948 apareció un decreto que fijó una interpretación de los artículos 50, 52 y 97, en relación al 232 del Código Agrario de 1942, en el que se estableció que en caso de ampliaciones se "investigue si se explota la totalidad de las tierras de cultivo y si son aprovechadas las de uso común de que disfruta el núcleo, dadas en posesión por resoluciones presidenciales dictadas con anterioridad".

Para que proceda la acción ampliatoria de tierras se requiere:

- a) Que exista un núcleo de población previamente dotado;
- b) Que explote totalmente sus tierras ejidales;
- c) Que tenga un número mayor de diez individuos con capacidad agraria individual, pero sin tierras, o que fueron insuficientemente dotadas;
- d) Que no haya parcelas vacantes en los alrededores donde acomodarlos, y
- e) Que existan tierras disponibles y afectables dentro del radio legal de afectación.

Procedimiento agrario de ampliación de tierras.

Su fundamento se encuentra en el LIBRO QUINTO, TITULO PRIMERO, CAPITULO I de la Ley Federal de la Reforma Agraria, en su artículo 272 que dice:

Las solicitudes de Restitución, dotación o ampliación de tierras, bosques o aguas, se presentarán en los estados en cuya jurisdicción se encuentre el núcleo de población interesado, por escrito y directamente ante los Gobernado-

res, debiendo los interesados entregar copia de éstas a la Comisión Agraria Mixta.

El Ejecutivo Local dentro de las setenta y dos horas siguientes a la presentación de la solicitud mandará comprobar si el núcleo de población solicitante reúne los requisitos de procedencia. Si no es así, contestará a los interesados que no procede la solicitud, notificándoles que la acción podrá intentarse nuevamente al reunir los requisitos de Ley.

Si se reúnen los requisitos establecidos, se mandará publicar la solicitud en el periódico oficial de la entidad turnando el original a la Comisión Agraria Mixta en un plazo de diez días para que inicie el expediente, en ese lapso se expedirán los nombramientos de los miembros del Comité Particular Ejecutivo designado por el núcleo de población.

Si el Ejecutivo Local no realiza estos actos será la Comisión Agraria Mixta quien inicie el expediente con la copia que le fue entregada, hará la publicación en uno de los periódicos de mayor circulación de la localidad expedirá los nombramientos del Comité Particular Ejecutivo y notificará el hecho a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Si al ejecutarse una resolución presidencial de restitución o dotación, se comprueba que las tierras entregadas son insuficientes para satisfacer íntegramente las necesidades del poblado, se tramitará de oficio el expediente de dotación complementaria o ampliación, según el caso. El procedimiento se sujetará a lo prevenido para la dotación de tierras, en lo que le fuere aplicable.

Resolución Presidencial.

A diferencia de la resolución presidencial en la dotación, la de ampliación debe reseñar: las resoluciones presidenciales, sus publicaciones en el Diario Oficial de la Federación y las superficies con las que se ha dotado al pueblo y con las que ya se haya ampliado; además deberá analizar si dichas tierras dotadas se encuentran total y eficientemente aprovechadas y si, a pesar de esto, las necesidades económicas de los campesinos no han sido satisfechas.

La entrega de tierras en unidades de dotación ejidal se realizará de oficio por la Secretaría de la Reforma Agraria en única instancia y se otorgarán por resolución presidencial, con los derechos y obligaciones que para los

ejidatarios dispone la Ley. Cada unidad de dotación deberá ser inscrita en el Registro Agrario Nacional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido "La ampliación de ejidos equivale a dotar de terrenos a un pueblo y por tanto, son incuestionables las facultades de las autoridades agrarias para ampliar la dotación hecha a un pueblo."

La simplificación administrativa en la solicitud de ampliación o dotación de ejidos.

"La respuesta a estas solicitudes ahora se otorga en 20 días, debido a que se facultó a las delegaciones agrarias, para realizar el trámite correspondiente, beneficiándose así todos los ejidatarios."

Ampliación de aguas.

"Los ejidatarios ahora pueden solicitar este servicio en las delegaciones agrarias, disminuyendo así el tiempo de transición de 513 a 498 días."

5.4 NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL.

Procederá la creación de un Nuevo Centro de Población, cuando las necesidades del grupo capacitado para constituirlo no pueda satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos. Los nuevos centros de población se constituirán en tierras que por su calidad aseguren rendimientos suficientes para satisfacer las necesidades de su población.

Al constituir un Nuevo Centro de Población no podrán afectarse las tierras y aguas que legalmente deben dotarse o restituirse a otros núcleos de población.

Es de interés público la elaboración y ejecución de planes regionales para la creación de nuevos centros de población. Las dependencias gubernamentales competentes deberán colaborar para el mejor logro de dichos planes a fin de que todo nuevo centro de población que se constituya pueda contar con obras de infraestructura económica y la

asociación técnica y social necesarias para su sostenimiento y desarrollo.

Historia de la Acción y su Procedimiento.

En el Código Agrario del 22 de marzo de 1934 apareció la acción y su procedimiento, de creación de nuevos centros de población, que se calificaron de agrícolas, que es la denominación constitucional de ellos; pero esta acción no se utilizó durante la vigencia del primer Código Agrario. Durante la vigencia del Código Agrario de 1940, se siguió reglamentando esta acción y se inició la idea de que las tierras que se dotaran debían entregarse a los mexicanos por nacimiento.

En la exposición de motivos del decreto del 31 de diciembre de 1962, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 1963, se expresó "dentro del amplio y vigoroso proceso que ahora desarrolla la Reforma Agraria, debe destacarse el nuevo concepto que de la colonización se ha venido a establecer y el destino que se ha dado al importante patrimonio que representan los terrenos nacionales y, en general, los terrenos rústicos propiedad de la Federación. El Jefe del Ejecutivo ha abandonado el

concepto tradicional de la colonización para dar a ésta un sentido revolucionario, encauzándola en favor de los campesinos sin tierra y sin recursos y organizándola dentro del nuevo concepto de propiedad que vincula la posesión de la tierra con el trabajo de la misma para ponerla así, de modo permanente, en manos de los auténticos agricultores. Es bien sabido que la colonización iniciada desde el siglo pasado con el propósito de acrecentar la producción agrícola y distribuir mejor la población rural, no ha producido resultados efectivos. También es cierto que la colonización en estos últimos tiempos autorizados con relación a terrenos particulares, deben constituirse y organizarse como ejidos. Esta confusión se debe a que los autores del proyecto de ley abandonaron la terminología constitucional, no comprende dichos ejidos ignorando que haya sido universalmente aceptado por los autores de Derecho Agrario que la palabra agrícola comprende lo mismo la agricultura propiamente dicha que la silvicultura y la cría de ganado".

Los nuevos centros de población agrícola son una forma de colonización interior que de acuerdo con leyes anteriores podían emprender empresas privadas y el Gobierno.

La Ley Federal de Reforma Agraria señala, que la crea

ción de nuevos centros de población agrícola se deben llevar a cabo exclusivamente por el Gobierno Federal. Sin embargo, el artículo 248 dice que "se declara de interés público la elaboración y ejecución de planes regionales para la creación de nuevos centros de población "lo que parece abrir la puerta a la colonización privada que desde luego tendría que adoptar una forma distinta a la ejidal.

Supuestos de la Acción.

Para que proceda la creación de un nuevo centro de población ejidal se requiere que exista un grupo de veinte o más individuos con capacidad individual agraria.

La Ley Federal de Reforma Agraria establece: "tienen derecho a solicitar dotación de tierras, bosques o aguas por la vía de creación de un nuevo centro de población los grupos de veinte o más individuos que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 200, aun cuando pertenezcan a diversos poblados. La misma ley dispone "procederá la creación de un nuevo centro de población, cuando las necesidades del grupo capacitado para constituirlo no pueden satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos".

Primer supuesto de la acción.

Hay dos interpretaciones:

Primera: supone que los individuos solicitantes deben ser ejidatarios con derechos a salvo, que han acreditado su personalidad en los expedientes de restitución, dotación o ampliación y que en esas resoluciones presidenciales se les consideró con capacidad pero se les dejaron sus derechos a salvo por no alcanzar parcela o unidad de dotación individual. Otra interpretación es la que se lleva a cabo en la práctica, en la que los individuos solicitantes se les aplica el criterio de calificar su capacidad de acuerdo con el artículo 200 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Segundo supuesto.

Es que no haya parcelas vacantes, ni tierras disponibles en los alrededores del grupo solicitante y que en cambio, sí las haya fuera del radio legal de afectación, en otras partes donde haya tierras afectables y susceptibles de abrirse al cultivo, cuyos rendimientos sean suficientes para satisfacer las necesidades agrarias de los sollicitan-

tes, y sobre las cuales legalmente no deban constituirse ejidos por la vía de dotación y ampliación y comunidades por la vía de restitución.

Procedimiento para la creación de un nuevo centro de población ejidal.

Si el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario que recaiga en un procedimiento de dotación fuese negativo, la Secretaría de la Reforma Agraria lo notificará al Comité Particular Ejecutivo, a los propietarios afectados y al Registro Público de la Propiedad de la entidad correspondiente, para que se cumpla con lo establecido por el artículo 449 de la Ley Federal de la Reforma Agraria y ordenará que se inicie, el expediente del Nuevo Centro de Población Ejidal con la indicación de que se consulte a los interesados, por conducto de la Delegación Agraria respectiva, acerca de su conformidad para trasladarse al lugar en donde sea posible establecer dicho centro.

Si la respuesta es negativa, La Secretaría de la Reforma Agraria dictará acuerdo de archivo del expediente, como asunto concluido, comunicándolo al gobernador del Estado correspondiente y al núcleo interesado (art. 326 L.F.R.A.).

El Delegado Agrario, el mismo día que reciba la solicitud u obtenga la conformidad de los campesinos interesados, enviará aquélla, o el acta en que ésta conste, a la Secretaría de la Reforma Agraria. Simultáneamente, si en la solicitud o en la declaración los campesinos señalan los predios presuntamente afectables, el delegado notificará este hecho al Registro Público de la Propiedad que corresponda mediante oficio que le dirija por correo certificado, para las anotaciones a que se refiere el artículo 449. Dentro de los treinta días siguientes hará un estudio pormenorizado acerca de las posibilidades de que el nuevo centro de población se establezca en la entidad de que sean vecinos los solicitantes; dicho estudio se enviará de inmediato a la Secretaría.

Si el propietario del predio afectable justifica su inafectabilidad en los términos del artículo 210 de la L.F.R.A., la Secretaría de la Reforma Agraria enviará oficio al delegado para que éste disponga la cancelación de la anotación preventiva en el Registro Público de la Propiedad, sin perjuicio de lo que la resolución presidencial definitiva establezca para cada caso (art. 328 L.F.R.A.).

Recibida la solicitud, la Secretaría de la Reforma Agraria mandará publicarla en el "Diario Oficial" de la

Federación, en el periódico oficial de la entidad de donde sean vecinos los solicitantes y en el de aquella donde está ubicado el predio o predios que se señalen como afectables.

La Secretaría en un plazo de quince días siguientes a la misma publicación surtirá efectos de notificación para los propietarios o poseedores, en los términos del artículo 210.

Sin perjuicio de lo establecido en dicho artículo, dentro de quince días siguientes a la publicación mandará notificar a los poseedores o propietarios, por medio del oficio a que se refiere el segundo párrafo del artículo 275, para que en un plazo de 45 días expresen por escrito lo que a su derecho convenga (art. 329 L.F.R.A.).

Cuando en el caso del artículo 326 los solicitantes expresan su conformidad ante el delegado agrario, este levantará un acta en la que conste dicha conformidad, la que se tendrá como solicitud (art. 330 L.F.R.A.).

Al recibir la solicitud, la Secretaría de la Reforma Agraria estudiará la ubicación del nuevo centro de población, prefiriendo los predios señalados por los sollicitan-

tes, si son afectables, y las tierras de la entidad federativa en que resida el núcleo peticionario. En un plazo de sesenta días se determinará la cantidad y calidad de las tierras, bosques y aguas que deba comprender y las fincas que puedan afectarse, los proyectos de urbanización, de saneamiento y de servicios sociales que deban establecerse y los costos de transporte, traslado e instalación de los beneficiarios.

En caso de que no se localizaren terrenos afectables de inmediato para crear el nuevo centro de población, los expedientes instaurados se reservarán y se irán resolviendo por orden cronológico, conforme se disponga de tierras afectables (art. 331 L.F.R.A.).

Los estudios y proyectos formulados se enviarán al Ejecutivo Local y a la Comisión Agraria Mixta de la entidad correspondiente, a fin de que en quince días expresen opinión. Simultáneamente se notificará por oficio a los propietarios afectados que no hubiesen sido señalados en la solicitud agraria y a los campesinos interesados, y en un plazo de cuarenta y cinco días expresen por escrito lo que a sus derechos convenga (art. 332 L.F.R.A.).

Transcurridos los plazos mencionados anteriormente,

y previo dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, el Secretariado de la Reforma Agraria elevará a la consideración del Presidente de la República el asunto, para que dicte la resolución correspondiente (art. 333 L.F.R.A.).

Las resoluciones presidenciales sobre creación de nuevos centros de población se ajustarán a las reglas establecidas para la dotación de ejidos, en cuanto a su contenido, publicación y ejecución, y surtirán respecto de las propiedades afectadas, los mismos efectos que éstas.

Además indicarán las dependencias de los ejecutivos Federal y Local que deban contribuir económicamente a sufragar gastos de transporte, instalación y créditos para subsistencia de los campesinos y realizar las obras a que se refiere el artículo 248 de la L.F.R.A. (art. 334 L.F.R.A.).

Si los peticionarios son vecinos de un núcleo con solicitud de dotación o de ampliación de ejidos sin resolución presidencial ni posesión provisional, optarán entre seguir el procedimiento para la creación de un nuevo centro de población o el dotatorio directo. Manifestada la voluntad de los peticionarios, se seguirá el procedimiento que hubiesen optado y se suspenderá el otro. La determinación adoptada se notificará a la Comisión Agraria Mixta Respectiva (art. 335 L.F.R.A.).

INDICE DE CITAS

CAPITULO V

- (1) Chávez Padrón, Martha. El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. op. cit., p. 125.
- (2) Ibidem, pp. 127-131.
- (3) Ibidem, pp. 131-134.
- (4) Ibidem, p. 134.
- (5) México. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Renovación Moral: Simplificación Administrativa 6. México - La Secretaría, 1986. p. 109.
- (6) Ibidem, p. 109.
- (7) Chávez Padrón, Martha, op. cit., p. 173.
- (8) Lemus García, Raúl. op. cit., p. 24.
- (9) México. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Renovación Moral. Simplificación Administrativa. op. cit. p. 109.
- (10) Mendieta y Núñez, Lucio. Introducción al Estudio del Derecho Agrario. 2a. ed. Ed. Porrúa, S.A., 1966. p. 1-2.
- (11) Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario en México. op. cit. p. 446.

6.1 LA SIMPLIFICACIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS.

En el capítulo III en su apartado 3.3 vimos lo referente al PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA EN LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA; siendo la fecha del 8 de agosto de 1984 cuando se dio inicio al Programa de Simplificación Administrativa cuyo objetivo principal es la de agilizar los trámites de manera eficiente y honesta.

Los procedimientos en materia agraria pueden ser contenciosos, y son aquéllos en que existen contravenciones que se dirimen ante las autoridades agrarias, las que ejercen funciones jurisdiccionales. Otros procedimientos son aquéllos en los que no existe conflicto alguno y son los llamados procedimientos administrativos.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación encargada del Programa de Simplificación Administrativa nos da a conocer 143 procedimientos en la Secretaría de la Reforma Agraria, 18 procedimientos simplificados en

el Fideicomiso Bahía de Banderas, 6 procedimientos simplificados en la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y 5 procedimientos simplificados en el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Para el ponente la Simplificación Administrativa no tiene razón de ser en la Reforma Agraria lo que cabría en este caso sería el Perfeccionamiento de los Procedimientos en materia agraria, ya que está visto que en la Ley Federal de la Reforma Agraria están contemplados los términos que tiene cada uno de los procedimientos, ya sea en los de dotación, ampliación, restitución o para la creación de nuevos centros de población ejidal, así como para obtener los certificados de inafectabilidad agraria.

Con esto no queremos decir que la Simplificación Administrativa no sea operable en otras áreas de la Administración Pública donde se puede aplicar con éxito.

En mi concepto, en la Secretaría de la Reforma Agraria fue elaborado un Programa de Simplificación Administrativa con la sola finalidad de cumplir un mandato del Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ya que dentro de dicho Programa se enumeran procedimientos de índole interna como es

la relación de trabajo que la Secretaría tiene con sus empleados.

Ahora bien, si la Simplificación Administrativa en la Reforma Agraria consiste en descentralizar organismos agrarios llevándolos al lugar donde surgen los problemas agrarios, vemos que se está cumpliendo con la finalidad de hacer más expedita la justicia agraria, de esta manera se evita también el desplazamiento del campesino a la Ciudad de México y el gasto económico que esto le ocasiona.

Si la Simplificación Administrativa tiene como propósito fundamental el hacer más expedita la impartición de justicia en el campo eliminando requisitos que retrasen y entorpecen a la misma, vemos que dicha simplificación administrativa (en la Reforma Agraria) no está cumpliendo con su cometido que es precisamente la solución pronta y expedita de los problemas agrarios en el campo mexicano. Basta con ver la gran cantidad de expedientes rezagados que existen en la Secretaría de la Reforma Agraria que aún esperan una pronta solución y que la Simplificación Administrativa en lo que tiene de vigencia aún no se las ha dado.

Por lo anterior, estoy convencido que lo que se nece-

sita es un perfeccionamiento de los procedimientos en materia agraria y toda vez que está cercana la conclusión del reparto agrario y para lograr la consolidación jurídica de dicho reparto es necesario crear los tribunales agrarios que vengan a dar la solución a los problemas suscitados en el campo.

Para reafirmar aún más mi punto de vista al respecto, me permito transcribir parte de un editorial escrito en el periódico "Universal" de fecha 5 de agosto de 1987. TOR-TUGUISMO EN REFORMA AGRARIA.

"...Hoy mismo la Secretaría de la Reforma Agraria constituye un muro de contención en la solución de grandes y viejos problemas; el personal burocratizado de esta Secretaría está absolutamente acorralado por una global política federal antiagraria y no se deslindan físicamente en favor de los grupos beneficiados un conjunto de Resoluciones Presidenciales; la ejecución de muchas Resoluciones Presidenciales, se detienen pretextando falta de recursos económicos, o porque los delegados agrarios no obedecen las órdenes de ejecución en real apoyo a los gobernadores que se oponen a ellas para favorecer a los caciques, compadres suyos o bien para favorecer a los grandes propietarios de la tierra utilizando miles de argucias legaloides o en

otros con razonamientos técnicos, pasando años sin que se ejecuten tales Resoluciones Presidenciales.

Los malabaristas de Reforma Agraria retardan el expediente, lo cambian de razón, lo archivan o lo pierden; a los trabajos de identificación de fraccionamientos simulados o no se les da el trámite que corresponde o simplemente no se le impulsa; la cancelación de Certificados de Inafectabilidad Agrícola, Ganadera y Forestal se pasan a un indignante tortuguismo.

Tortuguismo lo hay en la unidad de acuerdos presidenciales y ahí en tal dependencia, como en otras, la información a los campesinos es secreto de Estado; la misma figura del Secretario y el Subsecretario depende ahora de un "formato" ilegal en donde las direcciones de Tenencia de la Tierra y Derechos Agrarios pelean por su patente. Agréguese a ello que el Jurídico de la Presidencia rechaza las propuestas de firma de las Resoluciones Presidenciales que duraron años, décadas para conformarse tan solo porque les falta un punto o una coma; en la estructura de la SRA la dualidad de funciones se multiplica al igual que el tortuguismo y el burocratismo; las Salas Estatales y Regionales trabajan con pesadez, pierden expedientes, los archivan o simplemente no les dan trámite o los revuelven contra

los grupos solicitantes; en fin que la estructura no es de agilización expedita de trámites como lo querían las últimas reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria, sino todo lo contrario..."

6.2 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD.

Como antecedentes de la pequeña propiedad, que aunque no son legislativos debemos de tomar en cuenta, ya que demuestran la inquietud que desde antes que se legislara sobre la materia existía y de los cuales enumeraremos los siguientes:

El "proyecto de confiscación de intereses de europeos y americanos adictos al gobierno español" formulado por Don José María Morelos, el cual nos dice:

"Deben también inutilizarse todas las haciendas grandes, cuyos terrenos laborios pasen de dos leguas cuando mucho, porque el beneficio de la agricultura consiste en que muchos se dediquen con separación a beneficiar un corto terreno que puedan asistir con su trabajo".

El Doctor Francisco Severo Maldonado en 1823 publicó

un proyecto de leyes agrarias el cual pretendía que: "Toda la parte del Territorio Nacional que actualmente se halla libre de toda especie de dominio individual, se dividirá en predios o porciones, que ni sean tan grandes que no pueda cultivarlas bien el que las posea, ni tan pequeñas que no basten sus productos para subsistencia de una familia de 20 ó 30 personas."

Otro antecedente lo encontramos en las ideas agrarias del diputado Don Ponciano Arriaga en su discurso ante el Congreso de 23 de junio de 1856 para la expedición de una Ley Agraria que en el punto II nos dice: "Se declara como máximo de posesión de fincas rústicas 15 leguas cuadradas. Los poseedores de haciendas de mayor extensión deberán cultivar sus terrenos acotándolos debidamente y si no lo hicieren no tendrán derecho de quejarse por los daños causados por quienes metan ganados o se aprovechen de los frutos naturales.

Los antecedentes antes escritos nos demuestran la necesidad que existía por definir a la pequeña propiedad y su necesidad por buscar su protección.

Don Francisco I. Madero en declaraciones hechas a la prensa el 27 de junio de 1912 manifestó: "...Siempre he

abogado por crear la pequeña propiedad, pero eso no quiere decir que se vaya a despojar de sus propiedades a ningún terrateniente. El mismo discurso que ustedes comentan, to mando únicamente una frase, explica cuáles son las ideas del gobierno. Pero una cosa es crear la pequeña propiedad, por medio del esfuerzo constante y otra es repartir las grandes propiedades, lo cual nunca he pensado ni ofrecido en ninguno de mis discursos o proclamas."

Tomamos esto como antecedente, porque si bien es cierto que Don Francisco I. Madero no se interesó por crear a la pequeña propiedad, sí podemos darnos cuenta que iba en aumento la inquietud porque ésta fuese creada.

El Plan de Veracruz fue expedido el 12 de diciembre de 1914 por Don Venustiano Carranza en ese puerto, el cual nos dice:

"El primer jefe de la revolución y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensable para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí;

leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados..."

Don Venustiano Carranza dictó la Ley de 6 de enero de 1915 cumpliendo su promesa.

La Constitución de 1917.

Esta Constitución Nacional, expedida en Querétaro el 5 de febrero de 1917 en su artículo 27, elevó a la categoría de Ley Constitucional al de 6 de enero de 1915, estableciendo innovaciones en materia de propiedad. Establece como principio central que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del Territorio Nacional corresponde originariamente a la nación, "La cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada."

El artículo 27 constitucional contiene cuatro nuevas direcciones:

10. Acción Constante del Estado para regular el apro-

vechamiento y la distribución de la propiedad y para imponer a ésta las modalidades que dicte el interés público.

20. Dotación de tierras a los núcleos de población necesitados.

30. Limitación de la propiedad y fraccionamiento de los latifundios.

40. Protección y desarrollo de la pequeña propiedad.

Con el fin de señalar la extensión máxima de tierra que debe poseer una sola persona, el artículo 27 Constitucional manda a que los Estados dicten leyes en las que se señale la extensión máxima de terreno que debe poseer una sola persona en sus respectivas jurisdicciones evitando así el latifundismo. De esta manera, el artículo 27 Constitucional eleva a la categoría de garantía individual a la Pequeña propiedad y le da protección a esta forma de tenencia de la tierra, pero aún no queda definida.

El Reglamento Agrario.

Con la facultad conferida por el decreto del 22 de

noviembre de 1921 en su artículo 3o., el Ejecutivo expidió con fecha 17 de abril de 1922, un Reglamento Agrario. En ese reglamento se trató de hacer más expedita la Reforma Agraria reduciendo al mínimo los requisitos y los trámites.

La Pequeña Propiedad.

El artículo 27 Constitucional pedía la protección de ésta al hacerse dotaciones de tierra, pero sin definirla, hasta que el Reglamento Agrario abordó el problema resolviendo al exceptuar de la dotación de ejidos a las siguientes propiedades.

I. Las que tengan una extensión de 150 hectáreas en terrenos de riego o humedad.

II. Las que tengan una extensión no mayor de doscientas cincuenta hectáreas en terrenos de temporal, que aprovechen una precipitación pluvial anual abundante y regular.

III. Las que tengan una extensión no mayor de quinientas hectáreas en terrenos de temporal de otras clases.

El Reglamento Agrario no señala que estas extensiones

constituyan a la Pequeña Propiedad, pero el hecho de considerarlas inafectables, nos señala el respeto por el artículo 27 Constitucional en favor de la Pequeña Propiedad.

También quedaron fuera de las afectaciones ejidales, las extensiones de tierra comprendidas en los contratos de colonización celebrados con el Gobierno Federal pues estaban destinadas a ser repartidas entre los colonos para formar pequeñas propiedades; cumpliendo lo dispuesto por el artículo 27 Constitucional que propone el desarrollo de la Pequeña Propiedad.

Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 23 de abril de 1927, reglamentaria del artículo 27 Constitucional.

Se ve en esta Ley el esfuerzo realizado por encontrar un concepto de pequeña propiedad derivada de las cualidades intrínsecas de ella misma y representa una notable superioridad sobre el reglamento, ya que sin entrar en definiciones ordena el respeto de ciento cincuenta hectáreas en tierras de riego o de su equivalente en tierras de otra clase.

La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas.

Establece como pequeña propiedad una superficie 50 veces mayor que la parcela de dotación individual, esta misma ley señala como parcela de dotación individual una superficie que varía según la calidad de la tierra. La Ley establece como mínimo intocable, la extensión de 150 hectáreas de cualquier clase de tierra.

Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 21 de marzo de 1929.

Con esta Ley se dio un sensible retroceso, pues en materia de pequeña propiedad se volvió al sistema del reglamento agrario seguramente por considerar a la Ley del 23 de abril de 1927 poco práctico el sistema establecido.

Reformas al artículo 27 Constitucional.

Por decreto de 9 de enero de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 10 del mismo mes y año, fue reformado el artículo 27 Constitucional, sin

embargo, nuevamente no fue precisado el concepto de pequeña propiedad y señala que sólo son respetables las pequeñas propiedades agrícolas en explotación; y según el nuevo texto se requieren dos condiciones para que la pequeña propiedad quede libre de afectaciones agrarias: que sea agrícola y que esté en explotación.

Código Agrario de 22 de marzo de 1934.

El Primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos se expidió el 22 de marzo de 1934 introduciendo innovaciones fundamentales.

Dentro de las disposiciones más importantes del Primer Código Agrario tenemos las que se refieren a la Pequeña Propiedad y que al respecto nos señala que este Código conservó el sistema de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, por lo que se refiere a la Pequeña Propiedad sistema establecido por el Reglamento Agrario.

En casos de dotación, se considera como Pequeña Propiedad y a la cual se debe de respetar una superficie de 150 hectáreas en tierras de riego y de 500 hectáreas en tierras de temporal y en reducir esas extensiones en una

tercera parte "cuando dentro del radio de 7 kms. no hubiere las tierras suficientes para dotar a un núcleo de población".

El artículo 59 de este Código establece que los dueños de predios aceptables tienen el derecho de escoger la localización que debe darse a la Pequeña Propiedad inafectable.

El Código Agrario del 22 de marzo de 1934 fue reformado por decreto del 10. de marzo de 1937 con el único propósito de proteger la industria ganadera del país, pues ésta se hallaba en franca decadencia por efecto de la Reforma Agraria, ya que los propietarios de fincas ganaderas se negaban a incrementar sus empresas pues tenían temor a ser afectados por una dotación de tierras. Ante esta situación el Presidente de la República, el General Lázaro Cárdenas, dictó el decreto antes aludido agregando al código el artículo 52 bis, inciso en el cual se declaran inafectables a petición de parte, las tierras destinadas a la ganadería, bajo las siguientes condiciones: a) que la negociación ganadera tenga un pie no inferior a 500 cabezas de ganado mayor, si no son lecheras o de 300 si lo son o su equivalente en ganado menor; b) que el terreno sea propiedad del ganadero; c) que estén satisfechas las necesidades agrarias

de la zona o que en un radio de 7 kms. haya tierra disponible para satisfacerlas, y d) que si no se satisface este requisito, el propietario se comprometa a comprar otros terrenos en favor de los ejidatarios, para librar los ganaderos de la afectación. El mínimo de la extensión respectable fue señalado en 300 hectáreas en las tierras más férricas y 50,000 en las desérticas, por un plazo no mayor de 25 años.

Quedó establecido en el mismo decreto que el propietario de una finca ganadera afectada, podría conservar su ganado en la misma, durante tres años, "a fin de no disminuir la capacidad productora de la zona y evitar el remate de ganado excedente a precios antieconómicos.

Código Agrario de 23 de septiembre de 1940.

Este código conservó en gran parte la letra y las orientaciones del anterior, incluyendo un capítulo especial sobre CONCESIONES DE INAFECTABILIDAD GANADERA el cual repitió las disposiciones del decreto de 22 de marzo de 1934 ampliándolas y agregando otras que reglamentaron con mayor detalle la importante innovación.

Código Agrario de 31 de diciembre de 1942.

Este código estuvo vigente durante 29 años y a pesar de ser mejor que el anterior, contenía lagunas, deficiencias y preceptos anticonstitucionales, entre otros los relativos a las concesiones de inafectabilidad ganadera. Así tenemos que el Código Agrario de 1942 fijó para la pequeña propiedad la extensión invariable de 100 hectáreas de tierras de riego o su equivalencia en tierras de otras clases.

6.3 ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL FRACCION XV.

Este artículo constitucional en su fracción XV se refiere al respeto que deben tener las Comisiones Mixtas, los gobiernos de los Estados y las demás autoridades agrarias por la pequeña propiedad, ya sea agrícola o ganadera en explotación, pues se estaría violando un precepto constitucional así como a la Ley Federal de la Reforma Agraria en su artículo 249 su afectación.

No hablaremos ampliamente sobre esta forma o tipo de propiedad, pues ya lo hemos hecho en forma detallada en el capítulo VI, en el apartado 6.3 (LA PEQUEÑA PROPIEDAD) de este trabajo; sin embargo, señalaremos que se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra en explotación y para efectos de equivalencia con otros tipos de tierra se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

También se considera 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 del algodón, si reciben riego de avenida, fluvial o por bombeo; de trescientas hectáreas en explotación, cuando sean destinadas al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao o árboles frutales.

Pequeña Propiedad Ganadera.

Es aquélla que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

No podrán ser afectadas las pequeñas propiedades a las que se haya expedido certificado de inafectabilidad y se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera, aun cuando en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados siempre que se reúnan los requisitos de Ley.

La protección jurídica a la Pequeña Propiedad se da

para garantizar la misión económica y social en la producción de satisfactores que necesita el pueblo para su alimentación. Se respeta la Pequeña Propiedad cuando está en plena explotación.

6.4 CODIGO AGRARIO DE 1942.

Este Código Agrario, fue expedido durante el régimen presidencial del General Manuel Avila Camacho.

El presente ordenamiento legal, constó de 365 artículos, incluyendo los transitorios y se dividió en cinco libros, doce títulos, cuarenta y dos capítulos, dos secciones y un cuerpo de disposiciones generales y otro de artículos transitorios.

"El libro primero trató de la organización y competencia de las autoridades y órganos agrarios y ejidales.

El libro segundo, se refirió a la redistribución de la propiedad agraria.

El libro tercero, reguló el régimen de propiedad y explotación de bienes ejidales y comunales.

El libro cuarto, reguló los precedimientos agrarios.

El libro quinto, estableció las sanciones en materia agraria."⁹

La Doctora Martha Chávez Padrón en la exposición de motivos de este Código expresó: "El principio que ha regido la distribución de competencias es el de resolver para el Departamento Agrario, la generalidad de las funciones fundamentales de la acción administrativa en la materia, como son aquéllas en virtud de las cuales se reconoce, crean, modifican y extinguen derechos agrarios, en tanto que a la Secretaría de Agricultura se le encomienda agrícola. Continúa diciendo que se distinguió a las autoridades que actúan en nombre del Estado y las Comunidades Ejidales".

Del artículo 1o. al 32, este Código contenía la organización y competencia de las autoridades, órganos agrarios y ejidales, así como sus facultades; requisitos para desempeñar determinados cargos.

En los artículos 1o., 2o. y 4o. se mencionan a las autoridades consideradas como agrarias, órganos agrarios y órganos ejidales. Las atribuciones de las autoridades, así como de los órganos agrarios y ejidales fueron plasmadas

en los numerales comprendidos del 33 al 45. Entre ellas mencionaremos algunas de esas atribuciones.

El Presidente de la República, era la suprema autoridad agraria, sus resoluciones definitivas no podían ser modificadas, los Gobernadores de los Estados y Territorios, así como el Jefe del Departamento del Distrito Federal, dictaban mandamientos para resolver en primera instancia expedientes de restitución y dotación de tierras y aguas, también opinaban sobre expedientes que se referían a los nuevos centros de población agrícola; el Jefe del Departamento Agrario, acordaba con el presidente y firmaba con éste las resoluciones o acuerdos en materia agraria; el Cuerpo Consultivo, dictaminaba sobre los expedientes que deberían ser resueltos por el titular del Poder Ejecutivo, revisaba y autorizaba planos, proyectos; los Delegados del Departamento Agrario, representaban dentro de su jurisdicción al Ejecutivo Federal, presidían las Comisiones Agrarias Mixtas; el Secretario de Agricultura y Fomento, determinaba los medios adecuados para el control legal de los recursos de los ejidos, resolvía los asuntos de la organización agraria Ejidal; las Comisiones Agrarias Mixtas, substanciaban los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras y aguas, opinaba sobre nuevos centros de población; el Jefe de Asuntos Indígenas, ejecutaba

las resoluciones presidenciales, intervenía en la ejecución de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Unión, el Comité Ejecutivo Agrario representaba legalmente a los núcleos de población, entregaba al comisionado la documentación y cuanto tenía a su cargo, al concederse la posesión; la Asamblea General de Ejidatarios, elegía y removía a los miembros del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia, autorizaba, modificaba o rectificaba las determinaciones del Comisariado Ejidal; los Comisariados Ejidales, representaban al núcleo de población ante las autoridades administrativas recibía la ejecución de mandamiento de los Gobernadores o de la resolución presidencial, administraba los bienes ejidales que se encontraban en régimen comunal, vigilaba el parcelamiento ejidal y por último el Consejo de Vigilancia, vigilaba los actos del Comisariado Ejidal se ajustaran a los preceptos del Código Agrario, revisaba mensualmente las cuentas del Comisariado Ejidal.

La Inafectabilidad de los bienes se reguló por los artículos 48, 104 al 126 y del 292 al 301, viéndose claramente la forma dispersa en que fue tratada esta figura jurídica agraria siendo reformada por distintas leyes y decretos.

En el libro segundo del capítulo de disposiciones generales, se tocó lo relativo a la simulación, los gravámenes el régimen contractual muy singular, la evicción, los servidumbres, etc.

Los Procedimientos agrarios, se encontraban dispersos por todo el Código Agrario y muchos fueron adicionados mediante decretos.

Los plazos de ofrecimiento de pruebas y alegatos de la primera instancia eran amplios y se implantó en la segunda instancia, pues antes de este Código los presuntos afectados, sólo podían utilizar la segunda instancia para presentar pruebas y alegatos en relación con la ejecución provisional de la resolución.

Las sanciones agrarias estaban contempladas en el libro quinto, pues en este capítulo se especificó y detalló con mayor claridad las sanciones a que se hacían acreedores las autoridades, órganos que intervinieron en la aplicación de este código, demarcándose en qué casos se incurría en responsabilidad.

Es muy cierto que todo el Derecho cada día se va transformando y consecuentemente el Derecho Agrario, tiende a

adicionarse, modificarse y con ello alcanzar si no un perfeccionamiento legal, sí adecuarse en ese devenir del tiempo actualizando los ordenamientos legales para que sean puestos a la práctica actual, beneficiando con ello a nuestra sociedad y en nuestro caso al campesino. Es por esto que el Código Agrario de 1942, fue modificado hasta llegar a su total desplazamiento, al derogarse y ser sustituido por nuestra actual Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.

6.5 CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD AGRICOLA.

CERTIFICADO DE INAFECTABILIDAD. Es un documento público firmado por el presidente de la República, en donde se hace constar que un determinado predio rústico ha sido declarado inafectable por medio de la correspondiente resolución presidencial, precisamente porque reúne los requisitos legales establecidos para la llamada pequeña propiedad. Este documento se expide previa solicitud del propietario o poseedor del predio en cuestión, como lo señala la L.F.R.A.

El certificado de inafectabilidad puede ser según el artículo 258, agrícola, ganadero o agropecuario. Los requisitos para su otorgamiento se han fijado atendiendo a diversos criterios, como los de la extensión de las tierras, la calidad de los cultivos y la finalidad de la explotación.

Este documento surte plenos efectos de protección del

predio de que se trate, admitiéndose expresamente el recurso de amparo para hacerlo valer frente a los actos de afectación por parte de las autoridades agrarias. Por lo mismo, la ley mencionada prevé en su artículo 446 su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

Asimismo, la ley determina las causas porque puede cesar el citado certificado de inafectabilidad o quedar nulo. El cultivo de la amapola o de cualquier estupefaciente en el mencionado predio realizado por el propietario o poseedor, o consentido por él, hace que cese automáticamente el multicitado certificado; cuando sus titulares adquieren nuevas extensiones de tierra de manera que sumados rebasen los límites constitucionales o legales tomados en cuenta para la expedición del certificado; cuando el predio no se explote durante dos años consecutivos; o cuando se dedique a fin distinto del señalado en el certificado.

En síntesis podemos afirmar que el certificado de inafectabilidad, es una constancia de una Resolución Presidencial, declarando que un determinado predio es inafectable y por tanto no podrá ser objeto de afectaciones agrarias.

El predio inafectable lo es la pequeña propiedad, una de las formas de tenencia de la tierra consignada en nuestra Constitución por:

La fracción XV del artículo 27 constitucional establece:

"...Se considerará pequeña propiedad agrícola la que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación.

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

Se considerará asimismo, como pequeña propiedad las superficies que no excedan de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, se reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientos, en explotación, cuando se destine al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cocoa o árboles frutales.

Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta qui-

nientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos".²

Asimismo, la fracción citada establece que la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, en ningún caso se podrá afectar, lo anterior queda ratificado con lo expuesto en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional que señala:

"...Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población tendrán derecho a que se les dote de ellas tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación..."

Es decir que la pequeña propiedad no puede ser afectada para fines de dotación o ampliación ejidal, por lo que en consecuencia la pequeña propiedad que no rebase los límites establecidos por la fracción XV citada, ratificadas por el artículo 249 de la L.F.R.A. serán inafectables, en la extensión que señala, tienen derecho a obtener la declaración de inafectabilidad y la expedición de Certificado correspondiente en los términos de los artículos 257 y

354 de la Ley, dicho certificado podrá ser como ya mencionamos agrícola, ganadero o agropecuario.

Por otra parte, el último párrafo de la fracción XV del artículo 27 constitucional establece:

"...Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualquier otra ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad a la que se le haya expedido certificado de inafectabilidad, se mejore la calidad de sus tierras para la explotación agrícola o ganadera de que se trate, tal propiedad no podrá ser objeto de afectaciones agrarias aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley". Este párrafo se encuentra regulado por el artículo 256 de la L.F.R.A.

Procedimiento para otorgar el certificado de inafectabilidad.

A) El Propietario de un predio que se encuentre dentro de las medidas señaladas por la L.F.R.A. y que corresponden a la pequeña propiedad, podrán solicitar la expedición del certificado de Inafectabilidad correspondiente.

Esta solicitud se hará ante el C. Delegado Agrario, representante de la Secretaría de la Reforma Agraria en la entidad federativa de que se trata (art. 354 L.F.R.A.), esta solicitud deberá ser por triplicado (art. 21 del Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera). Los datos y documentos que deberá contener y acompañar a la solicitud son los siguientes (arts. 21 y 22 del R.I.A.G.).

- a) Nombre completo, nacionalidad y domicilio.
- b) Nombre del predio, su ubicación, superficie total..
- c) Información de si el predio proviene de algún fraccionamiento o si es pequeña propiedad de origen...
- d) Explotación a que se dedica el predio.
- e) En el caso de que el predio sea un excedente de alguna afectación provisional o definitiva, información respecto de los poblados que lo hayan afectado.
- f) Original o copia certificada y dos copias simples de los documentos que acrediten al solicitante, cuando se trate de representantes del propietario.
- g) Original o copia certificada del título de propiedad o de las constancias de posesión, más dos copias simples.
- h) Tratándose de propietarios extranjeros, copias certificadas de la tarjeta de registro y de la auto-

rización para adquirir tierras más dos copias simples de dichos documentos.

- 1) Original y dos o tres copias del plano del predio.

- B) El Delegado Agrario dará entrada a la solicitud, instaurando el expediente, y enviará aviso de iniciación a la Dirección de Planeación con copias para el Vocal Consultivo, para la Dirección de Inafectabilidad Agraria, para la Comisión Agraria Mixta y para el solicitante (art. 23 R.I.A.G.)

- C) El Delegado Agrario dentro de los diez días siguientes mandará inspeccionar el predio para el efecto de comprobar la veracidad de las pruebas aportadas y especialmente la circunstancia de que la propiedad se encuentra en explotación (arts. 354 L.F.R.A. y 24 del R.I.A.G.).

- D) Transcurrido el plazo anterior, el Delegado Agrario citará a los núcleos agrarios ubicados dentro del radio legal de afectación (7 kms. Art. 203 L.F.R.A.), y a los propietarios colindantes de la finca, para que en un plazo de 20 días expongan lo que a su derecho convenga (art. 354 L.F.R.A.).

- E) Con los documentos y alegatos presentados en el plazo indicado el Delegado Agrario, formará un expediente que remitirá con su opinión, a la Secretaría de la Reforma Agraria, dentro de los quince días siguientes (art. 354 L.F.R.A.).
- F) La Secretaría de la Reforma Agraria se cerciorará de que el solicitante no tenga inscrita en el Registro Agrario Nacional la propiedad de otros terrenos que, sumados a aquéllos cuya inafectabilidad solicita, rebasen la extensión de la pequeña propiedad (art. 353 L.F.R.A.).
- G) La Secretaría de la Reforma Agraria revisará el expediente y con base en los documentos que obran en él, lo turnará al Cuerpo Consultivo Agrario (art. 353 L.F.R.A.).
- H) El Cuerpo Consultivo Agrario debe elaborar en el término de 30 días su dictamen para que sea sometido a la consideración del Presidente de la República (Art. 353 L.F.R.A.).
- I) En caso de que el Presidente de la República considere favorable el dictamen del Cuerpo Consultivo

Agrario ordenará que se publique en el "Diario Oficial" de la Federación y en el periódico oficial de la entidad que corresponda y se inscribirá además en el Registro Agrario Nacional (Art. 353 L.F.R.A.).

Toda vez que por decreto publicado en el "Diario Oficial" de la Federación de fecha 17 de enero de 1984, se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Ley Federal de la Reforma Agraria entre los cuáles se encuentra el artículo 353, este procedimiento fue modificado ya que ahora será el titular de la Secretaría de la Reforma Agraria entre los cuales se encuentra el artículo 353, este procedimiento fue modificado ya que ahora será el titular de la Secretaría de la Reforma Agraria quien revisará el expediente y quien determinará sobre la expedición del Certificado de Inafectabilidad, ordenando su inscripción en el Registro Agrario Nacional, es decir será el secretario quien revisará el expediente sin que tenga que enviar al Cuerpo Consultivo Agrario para que elabore dictamen y lo turne al Presidente de la República para su aprobación y publicación respectiva, la reforma al citado artículo se encuentra relacionada con la adición de la fracción XX al artículo 10 de la L.F.R.A., que señala como una atribución del Secretario la de expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad.

Procedimiento de otorgamiento del certificado de Inafectabilidad en la práctica, conforme al desarrollo de cada una de las actividades que se realizan por parte de los que intervienen.

- a) Propietario: presenta solicitud ante el C. Delegado Agrario (Art. 354 L.F.R.A.).
- b) Delegado Agrario: ordena mesa de trabajo, revisión de expediente y formula aviso de iniciación.
- c) Delegado Agrario: firma aviso de iniciación y envía copia a departamentos señalados en el Reglamento de Inafectabilidad (Art. 23 R.I.A.G.).
- d) Delegado Agrario: comisiona ingeniero para efectuar inspección técnica reglamentaria del predio (Art. 354 L.F.R.A. y art. 24 R.I.A.G.), plazo diez días siguientes a la solicitud.
- e) Delegado Agrario: citará núcleos agrarios en radio de 7 Kms. y propietarios colindantes para dar a conocer, la acción intentada, dando 20 días de plazo para que declaren lo que a su derecho convenga (art. 354 L.F.R.A.).
- f) Ingeniero Comisionado: rendirá Informe de Inspección por escrito emitiendo opinión (art. 354 L.F.R.A. y art. 24 R.I.A.G.).
- g) Delegado Agrario: formará expediente con los docu-

mentos y alegatos presentados, y emitirá opinión al respecto (Art. 354 L.F.R.A.).

- h) Delegado Agrario: remite expediente con su opinión a la Dirección General de Inafectabilidad (Art. 354 L.F.R.A.), plazo 15 días a partir del informe.
- i) Dirección General de Inafectabilidad: recibe expediente y revisa investigación relativa a que el solicitante no tiene inscrito en el Registro Agrario Nacional, otros terrenos que sumados no rebasen el límite de la pequeña propiedad.
- j) Secretario de la Reforma Agraria: revisará el expediente y con base en los documentos que obren en él, determinará sobre la procedencia del certificado de inafectabilidad (art. 353 L.F.R.A.).
- k) Secretario de la Reforma Agraria: si la determinación es favorable expide el certificado de inafectabilidad y ordena su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

INDICE DE CITAS

CAPITULO VI

- (1) México. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Renovación Moral: Simplificación Administrativa. op. cit. p.
- (2) Periódico "El Universal", Miércoles 5 de agosto de 1987.
- (3) Lemus García, Raúl. op. cit. p. 411.
- (4) Chávez Padrón, Martha. El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. op. cit. p. 257.
- (5) Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1983. p. 86.
- (6) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 27, fracción V.

7.1 EN LOS PROCEDIMIENTOS EJIDALES.

Considero como una imperiosa necesidad el PERFECCIONAMIENTO DE LA LEY AGRARIA, con esto propongo que se revisen y actualicen los términos señalados para cada Procedimiento Ejidal; pero esto debe ir aparejado en la revisión de las sanciones que por incumplimiento o por no apegarse a los términos señalados para cada procedimiento se debe de aplicar tanto a las Autoridades, Funcionarios o Personal de la Reforma Agraria, ya que actualmente las sanciones impuestas son de tipo "simbólico" y generalmente ni se aplican; es por eso que mi propuesta va encaminada a que estas sanciones sean más drásticas, que lleguen hasta la destitución del personal que incumpla con la ley a fin de que tenga éxito la SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA.

También se deben de tomar en cuenta los obstáculos que impiden que los mencionados procedimientos ejidales se realicen con celeridad, como por ejemplo: la pluralidad de autoridades agrarias que intervienen en los procedimientos

ejidales. La tramitación agraria llevada a efecto a través de un proceso que comprende dos instancias teniendo como autoridad máxima al Presidente de la República sin cuyo fallo no es válido el del Gobernador del Estado donde se localiza el núcleo de población solicitante. Del Presidente parten las decisiones definitivas sobre otorgamiento o negación de la solicitud de tierras de un determinado grupo de campesinos; el criterio centralista político-jurídico, vuelve lento y engorroso el trámite de redistribución de tierras. ¿Por qué no confiar en la competencia y honestidad de quienes están más en contacto con las realidades de la tierra?

En la Reforma Agraria se hace indispensable un sistema de administración de personal desde el reclutamiento, la selección, los sistemas de control, la determinación de la escala de salarios y principalmente la definición de responsabilidades y del sentido económico y social que su labor tiene.

Los empleados de base son los que principalmente se caracterizan por aceptar "propinas" de campesinos o propietarios para lograr una atención más ágil para sus asuntos. Cambiar la mentalidad de estas personas es una tarea bastante difícil si no se cuenta con una decisión firme por transformar la configuración del medio burocrático.

La tramitación agraria con el paso del tiempo eliminará o disminuirá considerablemente una de sus fases: la tramitación en primera instancia; esto ocurrirá cuando el proceso de localización de tierras, dotación y creación de nuevos centros de población, ya no tengan más tierra; cuando la limitada extensión territorial de la República, en lo que respecta a tierras de cultivo, agostadero o temporal susceptibles de ser utilizadas para fines agropecuarios, se hayan agotado y sólo quede el recurso de vigilar los ejidos constituidos.

Otros obstáculos que impiden a los organismos agrarios llevar a cabo las disposiciones contenidas en la legislación agraria es la falta de recursos económicos para la contratación del personal calificado como ingenieros, topógrafos y agrónomos que se encarguen de definir claramente los límites entre ejidos, los deslindes, los parcelamientos, las clasificaciones de calidad de las tierras, etc.

La falta de personal técnicamente preparado, proporcionalmente remunerado que ayude a eliminar la "gratificación" para acelerar un trámite o la "corta" para dar preferencia a un asunto.

También la falta de capacitación del personal que trabaja en las delegaciones agrarias o en oficinas agrarias, es por eso que sugiero que a este personal se le deben de dar cursos de capacitación, con el fin de que conozcan la ley o bien los cambios o reformas que ésta tenga.

La falta de personal en determinadas áreas y el exceso en otras, por lo que se debe de poner el personal suficiente en las áreas donde se le debe dar celeridad a los expedientes que esperan una pronta solución.

También existe personal que permanece bastante tiempo en determinados puestos creando intereses personales, por lo que considero que el personal que tenga poder de decisión debe ser rotativo.

La falta de comunicación en las Comisiones Agrarias Mixtas y los Gobernadores que en ocasiones, por atender a fines personales y políticos, se obstaculizan mutuamente; las demoras en los trabajos preliminares por ausencia de personal técnico; la tardanza en la resolución del Gobernador que aunque la ley establece que se debe de dar en un plazo no mayor de quince días, tarda en la mayoría de los casos entre seis meses y dos años.

Generalmente los mandamientos de los Gobernadores cuando se tienen que afectar latifundios o bien Pequeñas Propiedades que no tengan los supuestos que señala la ley se dan en forma negativa, y esto se debe a los intereses tanto políticos como personales.

Estos intereses políticos y personales también se presentan en otros funcionarios menores que impiden o retardan la aplicación de los términos señalados en la ley para cada procedimiento Ejidal.

Las quejas de los campesinos por irregularidades cometidas, que hacen necesaria la revisión del trámite anteriormente llevado, duplicándose el trabajo al llegar a las mismas conclusiones; las demoras en el envío de los expedientes para su trámite en segunda instancia, etc.

7.2 EN LOS PROCEDIMIENTOS DE INAFECTABILIDAD.

Teniendo como fundamento la fracción XV del artículo 27 Constitucional que nos define a la Pequeña Propiedad muy claramente, ya que señala las medidas que ésta debe de tener de acuerdo a la calidad de la tierra y las cuales vimos detalladamente en los capítulos IV, inciso 4.4 y VI, en los incisos 6.3 y 6.5 del presente trabajo; así como también lo expuesto en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional que nos señala el respeto para la pequeña propiedad agrícola en explotación al realizarse actos de dotación o ampliación ejidal, restitución o la creación de nuevos centros de población. Otro fundamento es el artículo 249 de la Ley Federal de la Reforma Agraria.

Me permito proponer que con el fin de hacer más simples los procedimientos de inafectabilidad agraria, agrícola o ganadera, debe desaparecer la expedición de los Certificados de INAFECTABILIDAD, ya que por el solo hecho de tener las medidas señaladas tanto por la Constitución así como por la Ley Federal de Reforma Agraria.

La Pequeña Propiedad Agrícola en explotación debe de ser respetada, la Constitución no señala que deba de expedirse certificado alguno.

Ahora bien, la Ley Federal de Reforma Agraria, en el Libro Sexto, Título Primero, capítulo único del Registro Agrario Nacional nos indica en su artículo 442 que "La propiedad de tierras, bosques o aguas nacidas de la aplicación de esta Ley, los cambios que sufra aquélla de acuerdo con la misma y los derechos legalmente constituidos sobre esa propiedad, se inscribirá en el Registro Agrario Nacional.

Por otra parte, nos dice el artículo de la L.F.R.A., lo siguiente:

Artículo 443. "La inscripción en el Registro Agrario Nacional acreditará los derechos de ejidatarios comuneros y pequeños propietarios sobre tierras, bosques, pastos o aguas que se hayan adquirido por virtud de esta Ley. En la misma forma se acreditarán las modificaciones que sufran estos derechos.

Artículo 444. "Las inscripciones del Registro Agrario Nacional y las constancias que de ellas se expidan harán prueba plena en juicio y fuera de él.

Artículo 445. "El Registro Agrario Nacional será público, por lo que se refiere a las inscripciones señaladas en el artículo 446; cualquier persona podrá obtener información sobre o las copias que expresamente solicite.

La expedición de constancias o de certificados, cuando interesen a los núcleos de población o a sus integrantes, no causan un impuesto o derecho alguno. También este beneficio debe alcanzar a los pequeños propietarios.

Artículo 447. "El Registro Agrario Nacional, también deberá llevar debida nota de todos los terrenos nacionales, de los denunciados como baldíos y demasías, de todas las pequeñas propiedades, de las tierras comunales y de todos los ejidos del país desde el día en que obtengan su posesión provisional.

A fin de que respeten estas propiedades, ya sea ejidal, comunal o pequeña propiedad.

CONCLUSIONES

I. Dentro del Programa de Simplificación Administrativa cabe mencionar como una acción positiva la Desconcentración de Oficinas Agrarias llevando la justicia agraria al lugar donde se suscitan los problemas del campo mexicano; evitando con esto el desplazamiento y gasto económico que representaba el venir a la Ciudad de México en busca de solución a sus problemas.

II. Con el presente trabajo propongo que se analice la Ley Federal de Reforma Agraria, con la finalidad de que se revisen los términos dados para los procedimientos tanto en materia ejidal como comunal, los que necesiten actualizarse. Con esto se logrará una verdadera Simplificación Administrativa.

III. También con el mismo propósito de lograr una verdadera Simplificación Administrativa, se debe revisar el

capítulo referente a las *Sanciones* a servidores públicos agrarios que tengan que ver en la solución de los problemas del campo y que incumplan con los términos señalados por la Ley Federal de Reforma Agraria; que pidan o reciban dinero para darle preferencia a determinado expediente. En la actualidad estas sanciones son "simbólicas".

IV. Es innegable que la Simplificación Administrativa no ha tenido el éxito esperado en cuanto a la solución de los problemas agrarios, ya que los procedimientos se siguen llevando con lentitud, a tal grado que el Cuerpo Consultivo Agrario está saturado de expedientes que esperan una pronta solución. Más que una Simplificación Administrativa lo que se necesita es buscar un PERFECCIONAMIENTO DE LOS PROCEDIMIENTOS EN MATERIA AGRARIA.

V. Con la desconcentración de justicia agraria lo que se está haciendo es saturar de expedientes a las Delegaciones Agrarias en los Estados, ya que es la Delegación la encargada de conocer de todos los problemas agrarios en la jurisdicción a que corresponda por lo que es necesario ape- garse a los términos señalados en la ley, para evitar la saturación de expedientes sin solución.

VI. La desconcentración de oficinas agrarias trata de

evitar el desplazamiento de los hombres del campo a la ciudad que buscan una solución a sus problemas, con esto se busca llevar la justicia al lugar donde radican dichos problemas pero finalmente el Poder de Decisión se encuentra en el Centro. Por lo que debe confiarse en la competencia, honestidad y con facultad de resolver de quienes están en contacto con la realidad de la Tierra.

VII. Las autoridades agrarias deben de dar por terminado el reparto agrario de tierras de aquellas entidades donde ya no hay tierras que repartir; cancelando los expedientes de solicitud de dotación, restitución de tierras, ampliación de ejidos o para la creación de nuevos centros de población. Se debe dictaminar en forma negativa.

VIII. Con la conclusión del reparto de tierras se debe considerar la tantas veces solicitada creación de los tribunales agrarios que resuelvan las controversias que se susciten por la tenencia de la tierra.

IX. Para terminar con el rezago de expedientes que esperan una pronta resolución se necesita además de la Simplificación Administrativa, la reestructuración de las oficinas en que se encuentren éstos y terminar con este multicitado rezago de expedientes. Para que el personal se

distribuya con las necesidades de cada área, ya que hay oficinas con demasiado personal y en otros faltan.

X. Teniendo como finalidad evitar el rezago de expedientes, es necesario que éstos se promuevan de oficio ape^gándose a los términos señalados por la Ley para cada uno de los procedimientos.

XI. En la Secretaría de la Reforma Agraria se hace indispensable un sistema de selección de personal para los empleados que laborarán en dicha dependencia, ya que este personal debe de contar con una verdadera vocación de servicio; que ayuden al campesino a encontrar la solución a su problema y no discriminarlo.

XII. Es necesario revisar la Ley Agraria con la finalidad de evitar la pluralidad de instancias que intervienen en los procedimientos agrarios; evitando con esto el alargamiento de los procedimientos agrarios.

XIII. El certificado de Inafectabilidad Agraria debe desaparecer evitando con esto la duplicidad de procedimientos. La Pequeña Propiedad que tenga o cumpla con los requisitos que la Ley Federal de Reforma Agraria le señala debe ser respetada; ya que ésta ha sido registrada en el Registro Nacional Agrario.

BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Administrativo. UNAM, México, 1981.
2. Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Edit. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1975.
3. Castan Tobeñas, José. La Propiedad y sus Problemas Actuales. Edit. Reus. Madrid, 1973.
4. Chávez Padrón, Martha. El Derecho Procesal Agrario y sus Procedimientos. Edit. Porrúa, S.A. 4a. ed. México, 1983.
5. Chávez Padrón, Martha. El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. Edit. Porrúa, S.A., 1983.
6. Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sexagenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana. México, 1960. Tomo II.
7. Escriche, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. 2a. ed. Edit. Norbaca California Ensenada, Baja California, 1974.
8. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. México, 1973.
9. Lemus García, Raúl. Derecho Agrario Mexicano (Sinopsis Histórica). Edit. Limusa. 3a. edic. México, 1978.
10. Mendieta y Núñez, Lucio. Introducción al Estudio del Derecho Agrario. 2a. edic. Edit. Porrúa, S.A., 1966.
11. Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria. 15a. edic. Edit. Porrúa, S.A. México, 1978.
12. Mendieta y Núñez, Lucio. El Sistema Agrario Constitucional. Edit. Porrúa, S.A. 3a. ed., 1977.

13. Merkl, Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Nacional. México, 1975.
14. Ruiz Massieu, Mario. Introducción al Derecho Mexicano — Derecho Agrario— Ediciones de la UNAM, 1981.
15. Rouaix, Pastor. Génesis de los Artículos 27 y 127 de la Constitución Política de 1917, Gobierno del Estado de Puebla, 1945.
16. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. México, 1974.
17. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Renovación Moral. Simplificación Administrativa. México, 1986.
18. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Simplificación Administrativa. México, 1984.
19. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Simplificar para elevar la Productividad. México, 1986.
20. Secretaría de Programación y Presupuesto. Conferencia de Prensa sobre el Programa de Descentralización de la Administración Pública. México, 1985.
21. Secretaría de Programación y Presupuesto. Reunión para la Descentralización y Simplificación Administrativa. México, 1986.
22. Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo. México, 1983.

LEGISLACION

1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Porrúa, S.A. México, 1985.
2. Ley Federal de Reforma Agraria. Edit. Porrúa, S.A. 26a. edic. México, 1986.

3. Reglamento Interno de la Secretaría de la Reforma Agraria.
4. Reglamento de Inafectabilidad Agrícola, Ganadera y Agropecuaria.

PERIODICOS

1. Periódico "El Universal".
2. Periódico "MAS", Semanario de México.