

50
24

000894

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN

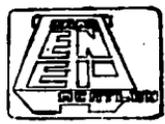
'97 MZO 10 AM 9 19

DEPTO. DE TITULOS
PROFESIONALES
LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA:
SU JUSTIFICACION JURIDICA Y SOCIAL, DENTRO
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL,
EN EL MEXICO ACTUAL.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ANTONIO CASTILLO MENDOZA

ASESOR: LIC. MARNAY DE LEON ALDABA



ACATLAN, MEXICO.
**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1997



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A DIOS:

Por ayudarme a creer en mí y en los demás.

A MI MADRE, SILVIA MENDOZA ALVAREZ:

Con todo mi amor y mi cariño. Gracias, pues todo lo que soy te lo debo a tí; puedes estar segura que todo tu sacrificio, no fue en vano.

A MI HERMANA, LILIANA CASTILLO MENDOZA:

Tu apoyo me ha servido, sé que puedo confiar en tí, te quiero. Espero que el presente trabajo te sirva de aliciente en tu vida profesional.

A ELVIRA E ISAURO:

Mis segundos padres, gracias por todo lo que me ofrecieron, pues sé muy bien que fue motivado por un sentimiento grande y sincero, él cual es mutuo.

A VICTOR Y ENRIQUE:

Porque la hermandad, no necesita llevarse en la sangre, sino en el corazón.

AL LIC. HONORIO TORRES LOPEZ:

Por ser mi maestro y amigo, la mayor parte de mi formación profesional se la debo a él. Gracias.

A LA LIC. MARNAY DE LEON ALDABA:

Por compartir conmigo su tiempo, asesoramiento y dedicación al presente trabajo. Su calidad humana y conocimiento de la materia, es un digno ejemplo a seguir.

AL SINODO:

Con gran respeto y admiración.

A TODOS MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS:

Me agradecería mencionar a todos, pero no quisiera omitir a nadie. Espero que en un futuro, podamos seguir compartiendo infinidad de anécdotas y vivencias.

A MIS MAESTROS:

Gracias, pues todos ellos me ayudaron a formarme un criterio profesional.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO:

Por permitirme ser universitario, de lo cual me siento orgullo; prometo ser un digno representante y poner siempre el nombre de mi Institución, en los niveles más alto.

INDICE

Introducción.	1.
Capítulo Primero. Antecedentes de la Secretaría de la Reforma Agraria (1915 - 1972).	
Comentario.	4.
1.1. Primera Ley Agraria (Ley del 6 de Enero de 1915).	6.
1.2. Constitución de 1917. Artículo 27 Constitucional.	15.
1.3. Organismos que precedieron al surgimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria.....	23.
1.4. La Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971.	28.
Notas del Capítulo Primero.	30.
Capítulo Segundo. La creación de la Secretaría de la Reforma Agraria, organismos descentralizados y dependencias (su evolución y desarrollo).	
2.1. Antecedentes.	32.
2.2. Marco Legal.	45.
2.3. Atribuciones.	57.
2.4. Estructura Orgánica y funcionamiento de cada organismo.	60.
2.5. Situación actual de la Secretaría de la Reforma Agraria.	66.
Notas del Capítulo Segundo.	69.
Capítulo Tercero. Visión actual del campo mexicano. El programa del sector agropecuario.	
Comentario.	71.
3.1. Programa de mediano plazo, denominado Programa Sectorial Agrario 1995 - 2000.	73.

3.1.1. Diagnóstico del Sector Agrario.	74.
3.1.2. Objetivos sectoriales..	78.
3.1.3. Política Agraria.	79.
3.1.4. Estrategias.	80.
3.1.5. Programas Institucionales.	84.
3.1.6. Evaluación de la Gestión.	107.
Notas del Capítulo Tercero.	109.

Capítulo Cuarto. Expectativas con los organismos jurídicos actuales.

Comentario.	111.
4.1. Tribunales Agrarios.	112.
4.2. Procuraduría Agraria.	114.
4.3. Registro Agrario.	116.
Notas del Capítulo Cuatro.	118.

Capítulo Quinto. Propuestas.

Comentario.	120.
Primera propuesta.	121.
Segunda propuesta.	122.
Conclusiones.	124.
Bibliografía.	126.
Legislación.	129.
Diario Oficial de la Federación.	130.

INTRODUCCION.

La historia del campo mexicano hasta el año de 1992, estuvo envuelta en varios matices, toda vez que los alcances jurídicos habían llegado a un nivel, en donde se tendría que discutir, analizar y concientizar los fines logrados para poder impulsar el desarrollo del sector agrario, de manera eficaz y productiva.

El organismo que, como titular ha logrado velar por los intereses del campo es, la Secretaría de la Reforma Agraria, dependencia que pertenece a la Administración Pública Centralizada, y que sin duda ha cumplido cabalmente sus atribuciones conferidas.

Pero con los cambios y las reformas sufridas en 1992, a nuestra Carta Magna y leyes reglamentarias de la materia en cuestión, se ha desatado un sin fin de comentarios, en el sentido si realmente dicha Secretaría puede cumplir con los objetivos propuestos en la actualidad.

Es por ello, que en el presente trabajo se estudiará y se analizará si el legislador al momento de justificar la presencia de la Secretaría de la Reforma Agraria, en nuestra Administración Federal, nos indicará también que, en dicha dependencia se encuentran todos los elementos formales y materiales, que la faculten para alcanzarlos todos los fines que se pretenden alcanzar con esta nueva legislación y estructura, dadas a conocer después de la reforma sufrida en 1992.

Hablar de la Secretaría de la Reforma Agraria, es hablar sin duda de una Dependencia Federal, que ha dado grandes resultados en su ramo y que podría

considerarse como una de las pocas que se ha ido perfeccionándose paulatinamente en su andar, al ir cumpliendo con sus tareas que se le han sido encomendadas.

Cabe destacar, que en la investigación realizada existen pocos autores que se han preocupado en la actualización de la materia agraria, a pesar de las múltiples transformaciones existentes y en donde realmente se tiene puntos de partida de donde iniciar, e incluso, sugerir y complementar.

Los antecedentes que constituyen la base primordial, del por qué de las instituciones que regulan el campo y de su existencia, resultan interesantes en virtud del reconocimiento de los grandes avances que se han obtenido durante toda su etapa, sin olvidar que en México, sus tierras son bastante productivas y de grandes extensiones.

Para la mejor comprensión del presente tema, se incurrió también en la participación de conferencias celebradas en nuestra máxima Casa de Estudios, en donde los conocimientos de personajes conocedores en materia agraria, motivó a un más el afán de estudiar y proponer, en su caso, algunas soluciones posibles para que se dé el verdadero inicio del desarrollo y auge del agro mexicano, el cual se encuentra rezagado.

No debemos olvidar, que independientemente de este trabajo, que podría considerarse como un buen inicio en la búsqueda de una óptica distinta al campo, es necesario la participación de todas las áreas sociales, políticas y culturales; que ayuden en el conocimiento y aportación de nuevas formas de integración del agro a dichos sectores, es decir, encontrar la verdadera interrelación que ayude a forma conciencia de lo que es, en que nos benéfica y que podemos darle.

el autor.

CAPITULO PRIMERO.

Antecedentes de la Secretaría de la Reforma Agraria (1915 - 1972).

Comentario.

1.1. Primera Ley Agraria (Ley del 6 de Enero de 1915).

1.2. Constitución de 1917. Artículo 27 Constitucional.

1.3. Organismos que precedieron al surgimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria.

1.4. La Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971.

COMENTARIO.

La Secretaría de la Reforma Agraria es una dependencia de la Administración Pública Centralizada Mexicana, una de sus funciones primordiales es la cabal aplicación de las disposiciones que en materia agraria contempla el artículo 27 Constitucional.

Su actual estancia en México, es el resultado de los diferentes acontecimientos socio-políticos registrados a través de la historia, principalmente a raíz del movimiento social revolucionario de 1910, y los sucesos subsecuentes a su finalización, hechos que constituyen los antecedentes históricos de dicha Secretaría.

Los hechos acaecidos a principios de siglo y posteriores al movimiento armado de 1910, fueron la base fundamental del camino legislativo que ha tenido el país en materia de política agraria, y que forman los antecedentes históricos y legislativos de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Los años de 1906, 1915 y 1917 fueron decisivos en la historia agraria nacional. Como resultado de la conquista española, durante la Colonia, en el México Independiente y a principios del presente siglo, la concentración de la tierra y las inequitativas condiciones de los trabajadores de la hacienda, fueron parte del descontento de quienes empezaron a expresar el pensamiento revolucionario.

Una de las primeras manifestaciones, aparecen en San Luis Misuri en 1906, donde se dio a conocer un documento que contenía expresiones de injusticias: El Manifiesto y Programa del Partido Liberal Mexicano, con el pensamiento de los hermanos Flores Magón. Sus puntos sobre materia agraria eran: prohibir el latifundio, postular un máximo de propiedad, restituir y distribuir nuevas tierras a los pueblos despojados y colonizar el país.

Don Francisco I. Madero, opositor del gobierno Porfirista, promulga en 1910 el llamado Plan de San Luis, en donde plasma, de manera somera, al campo mexicano: demandando la restitución de tierras comunales a sus antiguos poseedores (consideró el problema agrario y trató de resolverlo).

El Caudillo del Sur, Don Emiliano Zapata, en su Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911, toma puntos relevantes del Plan de San Luis y exige la restitución de tierras, montes y aguas a los pueblos e individuos, usurpados por hacendados y caciques.

Al triunfo de la Revolución, el Plan de Ayala expresión del pensamiento zapatista, constituye el inicio legal de la Reforma Agraria, pues su exigencia de expropiación y fraccionamiento de los latifundios, con el objeto de dotar a los campesinos de fundo legal y ejidos, es el fundamento de la primera acción agraria de dotación, reglamentada por la Ley del 6 de enero de 1915.

El Plan de Guadalupe publicado por Don Venustiano Carranza, jefe del Primer Ejército Constitucionalista, pone de manifiesto el desconocimiento del gobierno usurpador de Don Victoriano Huerta, el cual fue adicionado el 12 de diciembre de 1914, para incluirle una importante medida que provocó una gran atracción de contingentes campesinos a la causa del Ejército Constitucionalista.

Esta medida fue la declaración de Don Venustiano Carranza en obligarse a expedir y poner en vigor durante la lucha, las leyes agrarias que favorecieran la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos de las tierras de que fueron despojados (1).

1.1. PRIMERA LEY AGRARIA (LEY DEL 6 DE ENERO DE 1915).

Antes de la Ley del 6 de enero de 1915, El C. Licenciado y Diputado, Don Luis Cabrera en su discurso dado a conocer en el Diario de los Debates de fecha 3 de diciembre de 1912, comentó la necesidad de velar por los intereses del campo; entre las situaciones que expuso, habló de la repartición de tierras a quienes carecían de ellas, de la expropiación y del problema agrario, que debería ser resuelto por el Poder Legislativo, entre otras cuestiones; y en donde se propuso un proyecto de ley, que dio sin duda, el inicio de la legislación agraria del presente siglo.

El proyecto de dicha ley, fue el siguiente:

"Artículo 1o.- Se declara de Utilidad Pública Nacional la reconstitución y dotación de ejidos para los pueblos.

Artículo 2o.- Se faculta al Ejecutivo de la Unión para que, de acuerdo con las leyes vigentes en la materia, proceda a expropiar los terrenos necesarios para reconstruir los ejidos de los pueblos que los hayan perdido, para dotar de ellos a las poblaciones que los necesitaren, o para aumentar la extensión de los existentes.

Artículo 3o.- Las expropiaciones se efectuarán por el Gobierno Federal, de acuerdo con los Gobiernos en los Estados, de acuerdo con los Ayuntamientos de los pueblos de cuyos ejidos se trate, para resolver, sobre la necesidad de reconstitución o dotación, y sobre la extensión, identificación y localización de los ejidos. La reconstitución de ejidos se hará, hasta donde sea posible, en los terrenos que hubiesen constituido anteriormente dichos ejidos.

Artículo 4o.- Mientras no se reforma la Constitución para dar personalidad a los pueblos para el manejo de sus ejidos, mientras no se expidan las leyes que

determinen la condición jurídica de los ejidos reconstituidos o formados de acuerdo con la presente ley, la propiedad de éstos permanecerá en manos del Gobierno Federal y la posesión y usufructo quedarán en manos de los pueblos, bajo la vigilancia y administración de sus respectivos Ayuntamientos, sometidos de preferencia a las reglas y costumbres anteriormente en vigor para el manejo de los ejidos de los pueblos.

Artículo 50.- Las expropiaciones quedarán a cargo de la Secretaría de Fomento. Una ley reglamentaria determinará la manera de efectuarlas y los medios financieros de llevarse a cabo, así como las condiciones jurídicas de los ejidos formados" (2).

De este modo, la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, es la primera que retoma y que logra describir las necesidades existentes en el campo, y es por ello, que "la exposición de motivos de esta Ley es interesante, porque sintetiza la historia del problema agrario en México...."(3).

A continuación, se transcribe el texto original, de la primera Ley Agraria y su exposición de motivos:

"DECRETO DE 6 DE ENERO DE 1915, DECLARANDO NULAS TODAS LAS ENAJENACIONES DE TIERRAS, AGUAS Y MONTES PERTENECIENTES A LOS PUEBLOS, OTORGADAS EN CONTRAVENCION A LO DISPUESTO EN LA LEY DE 25 DE JUNIO DE 1856.

VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos y Jefe de la Revolución, en virtud de las facultades de que me encuentro investido, y

CONSIDERANDO: Que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los

terrenos de propiedad comunal o de repartimiento, que les habían sido concedidos por el Gobierno Colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena, y que, a pretexto de cumplir con la Ley de 25 de Junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores;

Que en el mismo caso se encuentran multitud de otros poblados de diferentes partes de la República, y que, llamados congregaciones, comunidades o rancherías, tuvieron origen en alguna familia o familias que poseían en común extensiones más o menos grandes de terrenos, los cuales siguieron conservándose indivisos por varias generaciones, o bien en cierto número de habitantes que se reunían en lugares propicios, para adquirir y disfrutar, mancomunadamente, aguas, tierras y montes, siguiendo la antigua y general costumbre de los pueblos indígenas;

Que el despojo de los referidos terrenos se hizo no solamente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas en contravención abierta de las leyes mencionadas, sino también por concesiones, composiciones o ventas concertadas con los ministerios de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y deslindes, para favorecer a los que hacían denuncios de excedencias o demasías, y las llamadas compañías deslindadoras; pues de todas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia;

Que, según se desprende de los litigios existentes, siempre han quedado burlados los derechos de los pueblos y comunidades, debido a que, careciendo ellos, conforme al artículo 27 de la Constitución Federal, de capacidad para adquirir y poseer bienes raíces, se les hacía carecer también de personalidad jurídica para defender sus derechos, y por otra parte, resultaba enteramente ilusoria la protección que la ley de terrenos baldíos, vigente, quiso otorgarles al facultar a los síndicos de los

ayuntamientos de las municipalidades para reclamar y defender los bienes comunales en las cuestiones en que esos bienes se confundiesen con los baldíos, ya que, por regla general, los síndicos nunca se ocuparon de cumplir esa misión, tanto porque les faltaba interés que los excitase a obrar, como porque los jefes políticos y los gobernadores de los Estados, tuvieron casi siempre interesados en que se consumasen las explotaciones de los terrenos de que se trata;

Que privados los pueblos indígenas de las tierras, aguas y montes que el Gobierno colonial les concedió, así como también las congregaciones y comunidades de sus terrenos, y concentrada la propiedad rural del resto del país en pocas manos, no ha quedado a la gran masa de la población de los campos otro recurso para proporcionarse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto, como resultado inevitable, el estado de miseria, abyección y esclavitud de hecho, en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía;

Que en vista de lo expuesto, es palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres, sin que a estos obsten los intereses creados a favor de las personas que actualmente poseen los predios en cuestión; porque, aparte de que estos intereses no tienen fundamento legal, desde el momento en que fueron establecidos con violación expresa de las leyes que ordenaron solamente el repartimiento de los bienes comunales entre los mismos vecinos, y no su enajenación en favor de extraños, tampoco han podido sancionarse o legitimarse esos derechos por una larga posesión, tanto porque las leyes antes mencionadas no establecieron las prescripciones adquisitivas respecto de esos bienes, como porque los pueblos a que pertenecían estaban imposibilitados de defendernos por parte de personalidad necesaria para comparecer en juicio;

Que es probable que, en algunos casos, no pueda realizarse la restitución de que se trata, ya porque las enajenaciones de los terrenos que pertenecían a los pueblos se hayan hecho con arreglo a la ley, ya porque los pueblos hayan extraviado los títulos o los que tengan sean deficientes, ya porque sea imposible identificar los terrenos o fijar la extensión precisa de ellos, ya, en fin, por cualquiera otra causa; pero como el motivo que impide la restitución, por más justo y legítimo que se le suponga, no argue en contra de la difícil situación que guardan tantos pueblos, ni mucho menos justifique que esa situación angustiosa continúe subsistiendo, se hace preciso salvar la dificultad de otra manera que sea conciliable con los intereses de todos;

Que el modo de proveer a la necesidad que se acaba de apuntar, no puede ser otro que el de facultar a las autoridades militares superiores que operen en cada lugar, para que, efectuando las expropiaciones que fueren indispensables, den tierras suficientes a los pueblos que carecían de ellas, realizando de esta manera uno de los grandes principios inscritos en el programa de la Revolución, y estableciendo una de las primeras bases sobre que debe apoyarse la reorganización del país;

Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados, o adquieran los que necesiten para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ellas, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que está reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la revolución de Ayutla.

Por lo tanto, he tenido a bien expedir el siguiente decreto:

Artículo 1o.- Se declaran nulas:

I.- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;

II.- Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y

III.- Todas las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías jueces u otras autoridades, de los estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

Artículo 2o.- La división o reparto que se hubiera hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregación o comunidad, y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes.

Artículo 3o.- Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren 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 encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

Artículo 4o.- Para los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expidieren, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:

I.- Una Comisión Nacional Agraria de nueve personas y que, presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta ley y las sucesivas le señalen;

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

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

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

Artículo 6o.- Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos u ocupados ilegítimamente, y a que se refiere el artículo 1o. De esta ley, se presentarán en los Estados directamente ante los gobernadores, y en los Territorios y Distrito Federal, ante las autoridades políticas superiores, pero en los casos en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultare la acción de los gobiernos locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los jefes militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el encargado del Poder Ejecutivo; a esta solicitudes se adjudicarán los documentos en que se funden.

También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesión de tierras para dotar de ejidos a los pueblos que carecieren de ellos, o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación.

Artículo 7o.- La autoridad respectiva, en vista de las solicitudes presentadas, oír el parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión en las concesiones de tierras para dotar de ejidos, y resolverá si procede o no la restitución o concesión que se solicita; en caso afirmativo, pasará el expediente al Comité Particular Ejecutivo que corresponda, a fin de que, identificándose los terrenos, deslindándolos y midiéndolos proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados.

Artículo 8o.- Las resoluciones de los gobernadores o jefes militares, tendrán el carácter de provisionales, pero serán ejecutadas en seguida por el Comité Particular Ejecutivo, y el expediente, con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitirá después a la Comisión Local Agraria, la que, a su vez, lo elevará con un informe a la Comisión Nacional Agraria.

Artículo 9o.- La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación, de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictamen que rinda el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos.

Artículo 10o.- Los interesados que se creyesen perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este término, ninguna reclamación será admitida.

En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un

pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del gobierno de la Nación, la indemnización correspondiente.

En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles.

Artículo 11o.- Una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes entretanto los disfrutarán en común.

Artículo 12o.- Los gobernadores de los Estados o, en su caso, los jefes militares de cada región autorizada por el encargado del Poder Ejecutivo, nombrarán desde luego la Comisión Local Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos.

TRANSITORIO

Esta ley comenzará a regir desde la fecha de su publicación mientras no concluya la actual guerra civil. Las autoridades militares harán publicar y pregonar la presente ley en cada una de las plazas o lugares que fueren ocupando.

Constitución y Reforma.-- H. Veracruz, enero seis de mil novecientos quince.--V. Carranza.-- Rúbrica" (4).

La Ley del 6 de Enero de 1915, constituye el antecedente inmediato de la Reforma Agraria Mexicana. Entre sus aportaciones de mayor trascendencia, crea la Magistratura Agraria en el país, esto es, aparecen las primeras dependencias agrarias como fueron la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Particulares Ejecutivos; primeros antecedentes en este siglo, de la Secretaría de la Reforma Agraria. También señala a las autoridades agrarias: el Presidente de la República y a los gobernadores de los Estados. Estas dependencias y autoridades,

eran las encargadas de dirigir la política e impartir la justicia social dentro del agro mexicano. Dichos organismos tenían funciones de carácter administrativas.

1.2. CONSTITUCION DE 1917. ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

El principio fundamental de la Constitución de 1917.- El artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, expedida en Querétaro el 5 de febrero de 1917, elevó a la categoría de ley constitucional la del 6 de enero de 1915 y estableció, además en materia de propiedad, innovaciones que han merecido la aprobación de muchos y la crítica de quienes vieron lesionados sus intereses por la nueva legislación o la juzgan haciendo caso omiso de sus antecedentes.

El artículo 27 Constitucional considera el problema agrario en todos sus aspectos y trata de resolverlo por medio de principios generales que habrán de servir de norma para la redistribución del suelo agrario mexicano y el futuro equilibrio de la propiedad rústica (5).

"Del artículo 27 de la Constitución deriva el fundamento del sistema agrario nacional, de donde se desprende la creación de las instituciones referentes al campo, sus problemas, forma de administración, así como sus derechos y deberes que tiene el ciudadano con el Estado, y recíprocamente, el Estado con el ciudadano" (6).

"El artículo 27 es seguramente, el más revolucionario de la Constitución de 1917 y el de mayor trascendencia nacional. Por estos motivos es necesario transcribirlo en su redacción original" (7).

Artículo 27o.- "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites 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.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

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. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades 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. Por tanto, se confirma las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considerarán de utilidad pública.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales o metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de goma y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como

fertilizantes; los combustibles minerales sólidos, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal, las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las mismas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión fija la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación se regirá por las siguientes prescripciones:

I.- Solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus

aciones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos, por lo que se refiere a aquéllos, bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas;

II.- Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interposición persona, entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la nación representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación;

III.- Las instituciones de beneficencia pública o privada que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre

bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas; ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquellos no estuvieren en ejercicio;

IV.- Las sociedades comerciales por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados fijarán en cada caso;

V.- Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo:

VI.- Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones 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 haya restituído o restituyeren conforme a la Ley de 6 de enero de 1915, entretanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras;

VII.- Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y

los Territorios, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que e le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a la resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la Ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediere por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquellas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare. Se exceptúan

de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos en virtud de la citada Ley de 25 de junio de 1856 o poseída con nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se hayan hecho el fraccionamiento.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la nación por virtud de las disposiciones del presente artículo se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

Durante el próximo periodo constitucional, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

a) En cada Estado y territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

b) El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

c) Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.

d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capitales y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo del interés no excederá del cinco por ciento anual.

e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

f) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

ARTICULO 11 TRANSITORIO DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA DE 1917

Artículo 11o.- Entre tanto el Congreso de la Unión y los de los Estados legislan sobre los problemas agrario y obrero, las bases establecidas por esta Constitución para dichas leyes se pondrán en vigor en toda la República" (8).

Con la Promulgación de la Constitución de 1917, el artículo 27 de nuestra Carta Magna, estableció la propiedad originaria de la nación y la facultad de ésta para

imponerle modalidades a la propiedad privada. Reguló los recursos naturales para una distribución equitativa de la riqueza pública. Y de mayor trascendencia, ordenó la restitución de la tierra a los pueblos, elevando a rango constitucional la Ley del 6 de enero de 1915. Aquí es donde inicia el proceso de Reforma Agraria.

Es de gran importancia, el decir que la Constitución de 1917, es la primera en el mundo de carácter social y que plasma en su contenido garantías sociales como fue el mismo artículo 27.

1.3. ORGANISMOS QUE PRECEDIERON AL SURGIMIENTO DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

Los constituyentes de Querétaro plasmaron en la Carta Magna de 1917, el fundamento jurídico sobre el que habría de continuarse la trayectoria histórica en el devenir institucional del Agrarismo Nacional. El artículo 27 Constitucional pretendió configurar la norma jurídica fundamental que rigiera la propiedad agraria en México.

En 1934, por las necesidades que en materia agraria existían, se reforma por vez primera, el artículo 27 Constitucional (Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1934), en donde estableció en su fracción XI inciso a) que fuera un órgano que dependiera en forma directa del Poder Ejecutivo Federal, el que se encargara del cumplimiento de las disposiciones agrarias.

EL DEPARTAMENTO AGRARIO, creado por el decreto publicado el 17 de enero de 1934, y con el carácter de organismo administrativo, se le encomendó lo siguiente:

Artículo 2o.- "Corresponde al Departamento Agrario:

- Estudio, iniciativa y aplicación de las leyes agrarias respectivas.
- Tierras comunales de los pueblos.
- Dotación y restitución de tierras.
- Fraccionamiento de latifundios, en su Jurisdicción respectiva.
- Dotaciones y restituciones de aguas ejidales y reglamentación del aprovechamiento de las mismas.
- Parcelamiento de ejidos.
- Organización de los ejidos para el mejor aprovechamiento de la tierra.
- Exposiciones de productos de los ejidos.
- Registro Agrario.
- Estadística ejidal.
- Cuerpo Nacional Consultivo.
- Delegaciones en los Estados.
- Comisiones Mixtas Agrarias.
- Comités Particulares Ejecutivos.
- Comisariados ejidales.
- Procuraduría de Pueblos (9).

El reglamento interno del Departamento Agrario, apareció diez años después de la creación de dicha dependencia, en el cual se especifica su competencia y organización.

Artículo 1o.- "Corresponde al Departamento Agrario la dirección, estudio y despacho de los asuntos que le encomiendan el artículo 27 Constitucional, el artículo 12 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y el Código Agrario.

Artículo 2o.- Al frente del Departamento Agrario habrá un Jefe, un Secretario General y un Oficial Mayor.

Artículo 3o.- Para la atención de las labores a que se refiere el artículo 1o., el Departamento, además de funcionar conjuntamente con el Cuerpo Consultivo Agrario en los casos que correspondan, contará con las siguientes dependencias:

- Dirección de tierras y aguas.
- Dirección de derechos agrarios.
- Dirección de inafectabilidad Agraria.
- Dirección de planeación.
- Oficina administrativa.
- Oficina jurídica.
- Oficina de inspección.
- Oficina de quejas.
- Oficialía de partes.
- Servicio de Acción Médica; y
- Delegaciones Agrarias.

Artículo 4o.- El Cuerpo Consultivo Agrario realizará las funciones que le marca el artículo 36 del Código Agrario, conforme al procedimiento que fije su reglamento" (10).

El Departamento Agrario constituyó un órgano más de la Administración Pública Centralizada, sin embargo, después de largos años de análisis y discusión, se decidió que la Secretaría de Agricultura y Ganadería transfiriera al Departamento Agrario las facultades relativas a la colonización, por lo que en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de diciembre de 1958, aparece el Departamento Agrario bajo la denominación de DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION.

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, se organizó de acuerdo a sus dos reglamentos internos existentes durante la vigencia de dicha dependencia; su competencia y organización se desprenden de dichos reglamentos.

De acuerdo al reglamento de fecha 1o. De julio de 1960:

Artículo 1o.- "Corresponde al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización la dirección, el estudio y despacho de los asuntos que le encomienda el artículo 27 Constitucional, el Código Agrario, el artículo 17 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la Ley Federal de Colonización, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías y todas las disposiciones legales que con la materia se relacionan.

Artículo 2o.- Al frente del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización habrá un Jefe, un Secretario General de Asuntos Agrarios, un Secretario General de Colonización y un Oficial Mayor.

Artículo 3o.- Para la atención de las labores a que se refiere el artículo 1o., el Departamento, además de funcionar conjuntamente con el Cuerpo Consultivo Agrario en los casos que corresponda, contará con las siguientes dependencias:

- Dirección General de Administración;
- Dirección General de Asuntos Jurídicos;
- Dirección General de Tierras y Aguas;
- Dirección General de Derechos Agrarios;
- Dirección General de Organización Agraria Ejidal;
- Dirección General de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera;
- Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas;
- Dirección General de Fomento Agrícola Ejidal;
- Dirección General de Estadística, Programa y Catastro;

- Dirección General de Colonización;
- Dirección General de Terrenos Nacionales y Baldíos; y
- Delegaciones de Asuntos Agrarios y Colonización.

Artículo 4o.- El Cuerpo Consultivo Agrario realizará las funciones que le marca el artículo 36 del Código Agrario y las que se derivan de las leyes y reglamentos relativos" (11).

El 26 de noviembre de 1963, se promulga un nuevo reglamento, sirviendo de base el anterior, toda vez que únicamente aparece dentro de las autoridades internas de dicho Departamento, un Secretario General de Nuevos Centros de Población Ejidal, desapareciendo el Secretario General de Colonización.

Se crearon cuatro nuevas dependencias, para la organización del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización:

- Dirección General de Colonias;
- Dirección General de Nuevos Centros de Población Ejidal;
- Dirección General de Bienes Comunales; y
- Dirección General de Acción Social de Colonización.

Desaparece la Dirección General de Colonización (12).

Con el devenir del tiempo, y tras la complejidad que adquirió el sector rural en su conjunto y con él, la necesidad de contar con organismos públicos capaces de afrontar los nuevos problemas planteados por la dinámica propia de las transformaciones económicas y sociales; se precisó otorgar mayor flexibilidad en la toma de decisiones efectuadas en el ámbito agrario, por lo que, por decreto presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de

1974, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización alcanza el rango de Secretaría de Estado, pasando a ser, la SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

1.4. LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA DE 1971.

"No es Código porque no se limita a recoger disposiciones preexistentes; es federal por mandato del artículo 27 Constitucional y se refiere a la Reforma Agraria, que es una institución política de la Revolución Mexicana" (13).

El proyecto de la Ley Federal de la Reforma Agraria, se sustentó en siete libros básicos: autoridades agrarias y cuerpo consultivo; el ejido; organización económica del ejido; redistribución de la propiedad agraria; procedimientos agrarios; registro y planeación agrarios y responsabilidad en materia agraria. Además de disposiciones generales y los correspondientes transitorios.

El más importante avance: fue el reconocer y otorgarle personalidad jurídica al ejido. Apoyó su acción productiva social en un patrimonio compuesto de tierras, bosques, aguas, recursos naturales y otros, para ser explotados en forma lícita e integral, en un contexto de democracia política y económica.

Se tomó como puntales de la reforma agraria al ejido, comunidad y auténtica pequeña propiedad. Se amplió la protección jurídica de esta última con los certificados de inafectabilidad agropecuaria, sumados a los agrícola y ganadera. En ese contexto las prerrogativas y preferencias de los ejidatarios y comuneros se extendieron a los auténticos pequeños propietarios, con terrenos iguales o menores, a los de la unidad de dotación.

Al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se le atribuyeron nuevas facultades organizativas y de planeación económica para el impulso del desarrollo rural, conjugadas con las del Registro Agrario Nacional. Y la actividad de éste, cohesionada con la de los Registros Públicos de la Propiedad respectivos.

Las actividades productivas de los ejidos y comunidades se proyectaron a planos superiores, como las de comercialización, industrialización, turísticas, forestales, servicios y otras. Para cumplir estos propósitos se establecieron prerrogativas y estímulos, lo mismo que mayores recursos de los sectores público y privado. También se contempló la actividad productiva de la mujer campesina sin tierra, en torno a la unidad agrícola industrial para la mujer.

En el ámbito contencioso y procedimental se reforzaron las facultades de las Comisiones Agrarias Mixtas, para la resolución de conflictos en sus respectivas jurisdicciones (14).

Notas del Capítulo Primero.

- (1). Artículo Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- (2). Fabila, Manuel. Cinco Siglos de Legislación Agraria (1493 - 1940). Tomo Primero. México, Talleres de Industrial Gráfica S. A., 1941. p. 242.
- (3). Mendieta y Núñez, Lucio. El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria. 12 de. México, Porrúa S.A., 1974. p. 189.
- (4). Fabila, Manuel. Op. Cit. pp. 270 - 274.
- (5). Mendieta y Núñez, Lucio. Op. Cit. p. 193.
- (6). Suárez Gil, Enrique. Adelante con la Reforma Agraria. México, Estrella S.A. 1970. p. 6.
- (7). Silva Herzog, Jesús. El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria. México, Fondo de Cultura Económica, 1959. p. 250.
- (8). Fabila, Manuel. Op. Cit. pp. 307 - 311.
- (9). Diario Oficial de la Federación. De fecha 17 de enero de 1934.
- (10). Diario Oficial de la Federación. De fecha 23 de agosto de 1944. p. 7.
- (11). Diario Oficial de la Federación. De fecha 1o. de julio de 1960. p. 4.
- (12). Diario Oficial de la Federación. De fecha 26 de noviembre de 1963. pp. 2 y 3.
- (13). Medina Cervantes, José Ramón. Derecho Agrario. México, Harla, 1987. p. 307.
- (14). Medina Cervantes, José Ramón. Op. Cit. pp. 307 y 308.

CAPITULO SEGUNDO.

La creación de la Secretaría de la Reforma Agraria, organismos descentralizados y dependencias (su evolución y desarrollo).

2.1. Antecedentes.

2.2. Marco Legal.

2.3. Atribuciones.

2.4. Estructura Orgánica y funcionamiento de cada organismo.

2.5. Situación actual de la Secretaría de la Reforma Agraria.

2.1. ANTECEDENTES.

Con la finalidad de modernizar las estructuras administrativas que atendían al Sector Agrario, así como de flexibilizar la toma de decisiones en este ámbito, por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1974, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, se transformó en la Secretaría de la Reforma Agraria (1).

Ahora bien, la nueva Secretaría, inició sus operaciones con el siguiente esquema organizativo: un Secretario, tres Subsecretarios, el Oficial Mayor, el cuerpo Consultivo Agrario, cuatro Comisiones dependientes del Secretario y una Unidad de Apoyo a las tareas de programación, presupuestación e información, además de veintisiete Direcciones Generales, de las cuales, reportaban directamente al Secretario dos de ellas, así como las Delegaciones Agrarias.

El 7 de diciembre de 1977, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Manual de Organización General de la Secretaría, en el que se estableció la adscripción de cada unidad administrativa, conforme al reglamento interior del 22 de septiembre de 1977, integrándose su organización como sigue: Secretario, tres Subsecretarios, Oficial Mayor, Cuerpo Consultivo Agrario, treinta y dos Direcciones generales, tres Direcciones de Area, Delegaciones Agrarias, la Comisión Interna de Administración y Programación y dos Coordinaciones que dependían directamente del titular del ramo.

El reglamento interior de la Secretaría, publicado el 4 de mayo de 1979, y su correspondiente Manual de Organización General de fecha 9 de julio del mismo año, modificó substancialmente la estructura administrativa anterior, al desaparecer la Subsecretaría de Organización y Desarrollo Agrario y distribuir las Direcciones Generales de la misma, fundamentalmente entre el área del Subsecretario de Asuntos

Agrarios y la del Oficial Mayor. En estos documentos normativos se estableció una estructura orgánica conformada por: Secretario, dos Subsecretarios, Oficial Mayor, Cuerpo Consultivo Agrario, la Comisión Interna de Administración y Programación, Delegaciones Agrarias, treinta y tres Direcciones Generales y dos Direcciones de Área.

El 19 de marzo de 1980, se publicó un nuevo reglamento interior de la Dependencia donde se realizaron cambios significativos, reduciéndose la Secretaría a la siguiente composición: Secretario, dos Subsecretarios, Oficial Mayor, Cuerpo Consultivo Agrario, la Comisión Interna de Administración y Programación, quince Direcciones Generales y dos Unidades de Apoyo Administrativo, además de las Delegaciones Agrarias. Cabe destacar que en este reglamento las funciones de asuntos agrarios y de organización pasaron a ser responsabilidad de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios y Organización.

El 1o. de diciembre de 1980, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el reglamento interior de la Secretaría, que sustituyó al del 19 de marzo del mismo año, el cual contempla como cambios importantes:

- a) La reaparición de la Subsecretaría de Organización y Desarrollo Agrario y la incorporación de las Direcciones Generales congruentes con la función social de ésta.
- b) La reaparición de la Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agraria, retomándose formalmente la actividad social en el campo.

El 5 de julio de 1982, la Secretaría de la Reforma Agraria publicó en el Diario Oficial de la Federación, su Manual de Organización que contempla la siguiente organización: un Titular del que dependían el cuerpo Consultivo Agrario y cinco Direcciones generales, entre las que destaca la Dirección general Coordinadora de Delegaciones Agrarias y Promotorías, de la cual dependían directamente las Delegaciones Agrarias; el Subsecretario de Asuntos Agrarios con tres Direcciones Generales; el Subsecretario de Organización Agraria con dos Direcciones Generales y

el Instituto de Capacitación Agraria; el Subsecretario de Planeación e Infraestructura Agraria del que dependían dos Direcciones Generales; el Oficial Mayor con dos Direcciones Generales y la Unidad de Organización y Métodos.

Al comenzar la Administración Federal 1982 - 1988, se modificó el artículo 27 Constitucional, al adicionarse las fracciones XIX y XX, cuyas disposiciones elevan a rango constitucional la obligación del Estado de impartir la justicia agraria, con agilidad y honestidad, así como el compromiso de incorporar a la población campesina al proceso productivo del país, mediante el establecimiento de mecanismos y estrategias encaminados a generar empleos, garantizar su bienestar, así como su participación activa en el desarrollo nacional, destacando el nuevo concepto de reforma agraria y desarrollo rural integral.

Asimismo, el 29 de diciembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que incluyó entre otras, la facultad de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto para: "Establecer la política y las directrices que apruebe el Presidente de la República para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional, que orienten a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo, en la determinación y ejecución de las acciones que se autoricen en el ámbito de su competencia".

En atención a estas disposiciones, la Secretaría de la Reforma Agraria se dio a la tarea de recabar la información básica para elaborar una propuesta de estructura orgánica, acorde con el nuevo concepto de reforma agraria integral y de modernización administrativa, como punto de apoyo para alcanzar las metas institucionales.

Igualmente, para atender los compromisos del Programa de Modernización Administrativa del Gobierno Federal, la Secretaría de la Reforma Agraria y la

entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, establecieron las bases de coordinación que suscribieron ambas el 29 de junio de 1983, para la realización del Programa de Modernización de la Administración Sectorial e Institucional Agraria.

De acuerdo con las bases señaladas, la Secretaría de la Reforma Agraria, quedó integrada como a continuación se indica:

Area del Secretario:

Organos Colegiados:

Cuerpo Consultivo Agrario, Comisión Tripartita Agraria* , Consejo Nacional de Desarrollo Agrario* y la Comisión Interna de Administración y Programación.

Areas de Apoyo: Unidad de Coordinación del Sector Agrario y Unidad de Coordinación General de Control de Gestión*.

Areas de Línea: Dirección General de Asuntos Jurídicos, Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas, Contraloría Interna, Dirección General de Programación y Evaluación, y Dirección General Coordinadora de Delegaciones Agrarias y Promotorías.

Organos Desconcentrados: Programa Nacional de Empleos Rural* y Delegaciones Agrarias.

Areas de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios: Dirección General de Tenencia de la tierra, Dirección General de Procedimientos Agrarios, y Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agraria.

Areas de la Subsecretaría de Organización Agraria: Dirección General de Organización Agraria, Dirección General de Promoción Agraria y el Instituto de Capacitación Agraria, como órgano desconcentrado.

Areas de la Subsecretaría de Planeación e Infraestructura Agraria: Dirección General de Información Agraria, Dirección General de Infraestructura Agraria* , Unidad de Catastro Rural, y Unidad de Programas Especiales*.

Áreas de la Oficialía Mayor: Dirección General de Administración, Dirección General de Recursos Humanos, Unidad de Organización y Métodos, y Unidad de Informática.

En la estructura orgánica de inicios del sexenio 1982 - 1988, se incluyeron órganos que en periodos anteriores no se habían considerado y que formalmente deberían de haberse representado en el esquema organizativo de la Institución, tal fue el caso del Consejo Nacional de Desarrollo Agrario, previsto en el artículo 478 de la Ley Federal de Reforma Agraria, y de la Comisión Tripartita Agraria, creada por decreto presidencial el 13 de noviembre de 1975. Sin embargo, aún cuando los mencionados órganos fueron formalizados, por diversas causas no lograron instrumentarse. Por lo que se refiere a la Comisión Tripartita Agraria, ésta fue suprimida mediante decreto presidencial del 12 de junio de 1984.

Con las modificaciones y adiciones efectuadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a principios de la administración 1982 - 1988, se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación con el propósito de lograr que la actividad administrativa del Estado se realizara en mejores condiciones de eficiencia y eficacia y que los servidores públicos se desempeñaran con mayor honestidad; es así como dentro de la estructura orgánica de las dependencias del Ejecutivo Federal, se establecieron las contralorías internas, como órganos de apoyo a las instituciones, por lo cual en la Secretaría de la Reforma Agraria, la Contraloría Interna que aparecía con el nivel de Dirección General, fue elevada al tercer nivel jerárquico con la misma denominación.

Asimismo, dentro del proceso de depuración del sector público, el 29 de abril de 1983, el Ejecutivo Federal determinó la extinción de la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). Con el propósito de vincular los programas que realizaba la mencionada unidad con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, así como con los

programas sectoriales, regionales e institucionales, para lograr una mayor coordinación en la estrategia de desarrollo rural, se acordó que las funciones y programas que ejecutaba COPLAMAR, se desempeñarían en las Dependencias de la Administración Pública Federal que tuvieran congruencia en su ámbito de competencia. De esta manera, la Secretaría de la Reforma Agraria se hizo responsable del "Programa de Capacitación y Empleo Cooperativo, para el Fomento de Recursos Naturales de Zonas Marginadas", creándose dentro de la estructura administrativa de la Secretaría el Programa Nacional de Empleo Rural, como órgano desconcentrado funcional. También se estableció por acuerdo interno la creación de la Comisión Técnica del Programa de Empleo Rural (COTEPER), como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, mismo que en la actualidad fundamentalmente está incorporado a las funciones de trabajo del Fideicomiso para el Manejo del Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

La continuidad del proceso de modernización administrativa, hizo necesario que la Administración Pública implantara medidas de racionalización en todas las dependencias del Gobierno Federal. Es así que en 1985, en respuesta a tales medidas, la Secretaría de la Reforma Agraria eliminó la Subsecretaría de Planeación e Infraestructura Agraria, la Coordinación General de Control de Gestión, la Comisión de Comunicación Social Agraria, la Unidad de Coordinación del Sector Agrario, la Unidad de Programas Especiales y la Unidad de Catastro Rural. Asimismo, se suprimió el Consejo Nacional de Desarrollo Agrario y la Comisión Tripartita Agraria.

Por otra parte, en lo interno se llevaron a cabo una serie de transformaciones y adecuaciones orgánico-funcionales entre las que destacan la transformación de la Subsecretaría de Organización Agraria en Subsecretaría de Organización y Desarrollo Agrario; la Dirección General de Información Agraria en Dirección General del Registro Agrario Nacional; la Dirección General de Infraestructura Agraria en Dirección General de Desarrollo Agrario; la Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agraria en Dirección General de Procuración Social Agraria; La

Unidad de Organización y Métodos en Dirección General de Organización Administrativa y la Unidad de Informática en Unidad de Documentación e Información Agraria.

En la oficina del Subsecretario de Organización Agraria, se suprimió la Coordinación para el Programa Nacional de Empleo Rural; la Coordinación del Programa de Servicio Social de Pasantes SRA-COSSIES, se reubicó en la Dirección General de Organización Agraria. En la oficina del Oficial Mayor, la Unidad Central de pagos se transfirió a la Dirección General de Recursos Humanos, en tanto que las Coordinaciones de Sistematización Administrativa y de Unidades Administrativas, se readscribieron en la Dirección General de Organización Administrativa; la Dirección de Colonias de la Dirección General de Tenencia de la tierra se trasladó a la Dirección General de Procedimientos Agrarios y ésta a su vez le transfirió la Dirección de tierras y aguas; la Dirección de Estadística de la Dirección General de Información Agraria se transfirió como Departamento a la Dirección General de Programación y Evaluación. El Departamento de Servicios Audiovisuales de la Dirección General de Organización Agraria, pasó al Instituto de Capacitación Agraria.

Como parte de la reorganización mencionada, se elaboró el reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 27 de agosto de 1985, y de conformidad con la disposición contenida en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el sentido de otorgar al Secretario la facultad de adscribir orgánicamente las unidades administrativas contempladas en el reglamento interior, el 11 de septiembre de 1985, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo en que se asienta la siguiente distribución orgánica:

I. Secretario

Dirección General de Asuntos Jurídicos

Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas

Dirección General Coordinadora de Delegaciones Agrarias y Promotorías
Dirección General de Programación y Evaluación

II. Subsecretario de Asuntos agrarios

Dirección General de Procedimientos Agrarios
Dirección General de Tenencia de la tierra
Dirección General de Procuración Social Agraria
Dirección General del Registro Agrario Nacional
Unidad de Documentación e Información Agraria

III. Subsecretario de Organización y Desarrollo Agrario

Dirección General de Organización Agraria
Dirección General de Promoción Agraria
Dirección General de Desarrollo Agrario

IV. Oficial Mayor

Dirección General de Administración
Dirección General de Recursos Humanos
Dirección General de Organización Administrativa

Asimismo, se especificaba que los órganos especiales desconcentrados y colegiados, conducirían sus actividades bajo la coordinación de los servidores públicos que a continuación se indican:

I. Secretario del Ramo

Órgano Especial:
Cuerpo Consultivo Agrario
Órganos Desconcentrados:
Programa Nacional de Empleo Rural (2)
Delegaciones Agrarias

Organo Colegiado:

Comisión Interna de Administración y Programación

II. Subsecretario de Organización y Desarrollo Agrario

Organo Desconcentrado:

Instituto de Capacitación Agraria

Al inicio de la administración 1989 - 1994, el Ejecutivo Federal institucionalizó la concertación de acciones para racionalizar y modernizar las estructuras orgánicas de las dependencias del Poder Ejecutivo. Al respecto se detectó que en la Secretaría, las unidades centrales operaban con omisiones en sus estructuras, por lo que en sesiones de trabajo con la Secretaría de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, se obtuvo la autorización formal de 39 plazas de Subdirector para cubrir este nivel laboral.

Durante el mismo periodo las unidades de servicios administrativos, que funcionaban en diversos niveles ocupacionales, se uniformaron a nivel 29 con la denominación de Coordinaciones Administrativas.

En lo que se refiere a la normatividad en materia de racionalización administrativa se realizaron las siguientes acciones:

- a) Desapareció de la estructura orgánica la Contraloría Interna, incorporando sus funciones y su personal al área del Oficial Mayor, bajo la denominación de Unidad de Contraloría Interna.
- b) La Dirección de Difusión y Relaciones Públicas, cambió su denominación por la Unidad de Comunicación Social.

- c) La Dirección General Coordinadora de Delegaciones Agrarias y Promotorías, se transformó en Unidad Coordinadora de Delegaciones Agrarias y Promotorías.

Como resultado de la revisión y actualización de las bases jurídico-administrativas que normaban la actividad de esta Secretaría de Estado, el 7 de abril de 1989, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, que derogó al publicado el 27 de agosto de 1985. El mencionado documento cita en su artículo 2o. Que la Secretaría y sus órganos desconcentrados, para el despacho de los asuntos que tienen encomendados, contarán con los siguientes servidores públicos y direcciones generales:

Secretario; Subsecretario de Asuntos Agrarios; Subsecretario de Organización y Desarrollo Agrario; Oficial Mayor; Directrices Generales de Organos Desconcentrados; Directores Generales de: Administración, Asuntos Jurídicos, Desarrollo Agrario, Organización Administrativa, Organización Agraria, Procedimientos Agrarios, Procuración Social Agraria, Programación y Evaluación, Promoción Agraria, Recursos Humanos, Registro Agrario Nacional, Tenencia de la tierra, Unidad Coordinadora de Delegaciones Agrarias y Promotorías, Unidad de Comunicación Social, Unidad de Documentación e Información Agraria; Organos Desconcentrados: Instituto de Capacitación Agraria y Delegaciones Agrarias.

Es necesario destacar que en la Administración 1989 - 1994, además de los cambios mencionados, también se suprimió el órgano colegiado denominado Comisión Interna de Administración y Programación (3).

El 7 de noviembre de 1991, el C. Presidente de la República, envió al H. Congreso de la Unión una iniciativa de Ley para reformar el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que propone, rescatando el espíritu agrario de la Revolución Mexicana, modificaciones a los elementos legales que habían

c) La Dirección General Coordinadora de Delegaciones Agrarias y Promotorías, se transformó en Unidad Coordinadora de Delegaciones Agrarias y Promotorías.

Como resultado de la revisión y actualización de las bases jurídico-administrativas que normaban la actividad de esta Secretaría de Estado, el 7 de abril de 1989, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, que derogó al publicado el 27 de agosto de 1985. El mencionado documento cita en su artículo 2o. Que la Secretaría y sus órganos desconcentrados, para el despacho de los asuntos que tienen encomendados, contarán con los siguientes servidores públicos y direcciones generales:

Secretario; Subsecretario de Asuntos Agrarios; Subsecretario de Organización y Desarrollo Agrario; Oficial Mayor; Directrices Generales de Organos Desconcentrados; Directores Generales de: Administración, Asuntos Jurídicos, Desarrollo Agrario, Organización Administrativa, Organización Agraria, Procedimientos Agrarios, Procuración Social Agraria, Programación y Evaluación, Promoción Agraria, Recursos Humanos, Registro Agrario Nacional, Tenencia de la tierra, Unidad Coordinadora de Delegaciones Agrarias y Promotorías, Unidad de Comunicación Social, Unidad de Documentación e Información Agraria; Organos Desconcentrados: Instituto de Capacitación Agraria y Delegaciones Agrarias.

Es necesario destacar que en la Administración 1989 - 1994, además de los cambios mencionados, también se suprimió el órgano colegiado denominado Comisión Interna de Administración y Programación (3).

El 7 de noviembre de 1991, el C. Presidente de la República, envió al H: Congreso de la Unión una iniciativa de Ley para reformar el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que propone, rescatando el espíritu agrario de la Revolución Mexicana, modificaciones a los elementos legales que habían

dejado de tener vigencia en la realidad del desarrollo nacional y que se habían convertido en obstáculo para la superación de las condiciones de vida de los hombres del campo.

De esta manera el 6 de enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reformó al artículo 27 Constitucional y el 26 de febrero del mismo año se promulgó la Ley Agraria, reglamentaria del mismo.

Los aspectos más sobresalientes de esta nueva legislación agraria se refieren fundamentalmente a:

- Mantener inalterables los conceptos de propiedad de la Nación sobre las tierras y las aguas, así como el derecho para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.
- Eliminar la obligación del Estado de repartir tierras y de promover la creación de nuevos centros de población ejidal y se declara la improcedencia de las solicitudes de dotación de tierras, ampliación de ejidos o creación de nuevos centros de población, a partir de la fecha de publicación del decreto que reforma el artículo 27 Constitucional en materia agraria; lo cual significó la culminación del reparto agrario en México. Sin embargo, en los artículos transitorios del decreto mencionado, se señala que las solicitudes presentadas con anterioridad a la publicación de este decreto, serán resueltas conforme a derecho, hasta su conclusión definitiva.
- Elevar a rango constitucional la propiedad ejidal y comunal y se protege su posesión sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.
- Reivindicar el libre y pleno derecho del ejidatario sobre su parcela, sin más limitaciones que los procedimientos y requisitos que marque la Ley Agraria. Se establece el derecho del ejidatario y el comunero a adoptar el dominio pleno sobre su parcela.

- Reconocer en forma explícita, que será la voluntad de los ejidatarios y comuneros la que decida las formas y condiciones que más le convengan para el aprovechamiento de sus tierras y recursos.
- Incluir la prohibición constitucional para la existencia de latifundios, entendiéndolos como la extensión de tierras, propiedad de un solo individuo, que rebase los límites señalados para la pequeña propiedad individual.
- Se crearon órganos especializados para la administración y procuración de la justicia agraria, como son los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria.

Por lo que se refiere a la Secretaría de la Reforma Agraria, la nueva legislación prevé que ésta continúe con sus funciones de capacitación, organización, promoción del desarrollo agrario y el ordenamiento y regularización de la propiedad rural; asimismo, para hacer más eficientes las actividades registrales sobre las modificaciones que sufra la propiedad de la tierra y los derechos legalmente constituidos sobre la misma; se desconcentró de la Secretaría, la Dirección General del Registro Agrario Nacional, transformándose en el Registro Agrario Nacional.

También se prevé que la Secretaría continuará desahogando los asuntos relacionados con el rezago agrario, estableciendo las acciones para su conclusión definitiva.

Por último, con fecha 11 de julio de 1995, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, así como el Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas de la misma, por virtud de lo cual quedó formalizada la reestructuración de la Institución, conforme a las nuevas tareas y normatividad que emanan de las reformas, que en materia agraria se realizaron al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a su Ley Reglamentaria.

En este contexto, los cambios fundamentales derivados de la reestructuración de la Secretaría fueron:

- La Subsecretaría de Asuntos Agrarios se transformó en la Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural.
- La Subsecretaría de Organización y Desarrollo Agrario se transformó en la Subsecretaría de Política Sectorial.
- La Dirección General de Procedimientos Agrarios se transformó en la Dirección General de Ordenamiento y Regularización.
- La Dirección General de Tenencia de la tierra se transformó en la Dirección General de Procedimientos para la Conclusión del Rezago Agrario.
- Las funciones cartográficas y de medición que venía desarrollando la Secretaría, actualmente le corresponden al Registro Agrario Nacional, el cual las realizará a solicitud de las áreas competentes, de acuerdo a las normas y especificaciones técnicas que se emitan.
- Se creó la Unidad de Concertación Agraria como la instancia única encargada de la audiencia a núcleos agrarios y organizaciones campesinas.
- Desaparecieron, las Direcciones Generales de Organización Agraria, Promoción Agraria y Desarrollo Agrario, que estuvieron adscritas a la Subsecretaría de Organización y Desarrollo.
- En la nueva estructura de la Secretaría se creó la Dirección General de Coordinación, adscrita a la Subsecretaría de Política Sectorial.
- La Unidad de Documentación e Información Agraria se transformó en la Dirección General de Información Agraria.
- Las Direcciones Generales de Asuntos Jurídicos y la de Recursos Humanos conservaron su denominación.
- También, conservaron su denominación las Unidades de Comunicación Social y de Contraloría Interna, cambiando de adscripción esta última, ya que anteriormente dependía de la Oficialía Mayor y actualmente corresponde al área del C. Secretario.
- La Unidad Coordinadora de Delegaciones Agrarias y Promotorías desapareció.

- Las Direcciones Generales de Administración, Organización Administrativa, y Programación y Evaluación se integraron en la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.
- El Cuerpo Consultivo Agrario permaneció con las atribuciones que de manera específica le otorgan el artículo tercero transitorio del decreto que reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tercero transitorio de la Ley Agraria, estando pendiente la expedición de su reglamento interno que regirá su operación y funcionamiento.
- Por virtud del mismo reglamento, el Instituto de Capacitación Agraria se transformó en el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario.
- Las Delegaciones Agrarias cambiaron su denominación por la de Coordinaciones Agrarias (4).

2.2. MARCO LEGAL.

El sustento legal, que da fundamento a la existencia de la Secretaría de la Reforma Agraria, son las que a continuación de mencionan:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tratados Internacionales.

- Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- Tratado de Libre Comercio celebrado entre México, Colombia y Venezuela.
- Tratado de Libre Comercio celebrado entre México y Costa Rica.
- Tratado de Libre Comercio celebrado entre México y Bolivia.

Leyes.

- Ley de Asociaciones Agrícolas.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- Ley General de Sociedades Mercantiles.
- Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Asociaciones Ganaderas.
- Ley de Expropiación.
- Ley de Vías Generales de Comunicación.
- Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura.
- Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación.
- Ley Federal de Radio y Televisión.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal del Trabajo.
- Ley Federal de Reforma Agraria.

"Por virtud del decreto de reformas al artículo 27 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992 y la expedición de la Ley Agraria, fue derogada, sin embargo, en términos de su artículo tercero transitorio sigue aplicándose respecto de los asuntos que se encuentran en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales".

- Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.
- Ley General de Población.
- Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.
- Ley General de Crédito Rural.

Aplicable en términos de lo previsto en el artículo séptimo transitorio de la Ley Agraria (Operaciones crediticias que se hubieren efectuado con anterioridad al entrar en vigor la Ley Agraria).

- Ley de Sociedades de Solidaridad Social.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
- Ley de Información, Estadística y Geográfica.
- Ley de Fomento Agropecuario.

Aplicable en términos de lo dispuesto en el artículo sexto transitorio de la Ley Agraria, que la deroga, a excepción de las disposiciones que rigen el Fideicomiso de Riesgo Compartido (F.I.R.C.O.).

- Ley Federal de Derechos.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley de Planeación.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Ley Federal de Vivienda.
- Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacional.
- Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.
- Ley Orgánica del Sistema Banrural.
- Ley Federal de las entidades Paraestatales.
- Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Ley de Distritos de Desarrollo Rural.
- Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente.
- Ley Agraria.

- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.
- Ley de Pesca.
- Ley Minera.
- Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Ley de Aguas Nacionales.
- Ley Forestal.
- Ley General de Asentamientos Humanos.
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.
- Ley General de Sociedades Cooperativas.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Ley que Reforma, Deroga y Adiciona Diversas Disposiciones Fiscales y posteriores.
- Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 1996 y posteriores.

Códigos.

- Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal.
- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.
- Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.
- Código Federal de Procedimientos Penales.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Código Fiscal de la Federación.

Reglamentos.

- Reglamento para la elección de Representantes Campesinos en las Comisiones Agrarias Mixtas de los Estados, que deroga el del 26 de junio de 1934.

Aplicable en tanto dejen de operar formalmente las Comisiones Agrarias Mixtas de los Estados.

- Reglamento a que se sujetará la División Ejidal.

"Por virtud del decreto de reformas al artículo 27 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992 y la expedición de la Ley Agraria, fue derogado, sin embargo, en términos de su artículo tercero transitorio sigue aplicándose respecto de los asuntos que se encuentran en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales".

- Reglamento de la Parcela Escolar.

- Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera.

- Reglamento de las Zonas de Urbanización de los Ejidos.

- Reglamento para el trámite de las solicitudes de compensación por la afectación de pequeñas propiedades.

- Reglamento para la tramitación de los expedientes de confirmación y titulación de bienes comunales.

Los cuatro últimos reglamentos mencionados, "Por virtud del decreto de reformas al artículo 27 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992 y la expedición de la Ley Agraria, fue derogado, sin embargo, en términos de su artículo tercero transitorio sigue aplicándose respecto de los asuntos que se encuentran en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales".

- Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de Inversiones de los Fondos Comunes y Ejidales.

Aplicable en términos de lo dispuesto por el artículo segundo transitorio de la Ley Agraria que establece: "...En tanto no se expidan las disposiciones correspondientes, continuarán aplicándose, en lo que no se opongan a esta Ley, las disposiciones reglamentarias y administrativas vigentes a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley".

- Reglamento para la expedición de Certificados de Inafectabilidad Agropecuaria.

"Por virtud del decreto de reformas al artículo 27 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992 y la expedición de la Ley Agraria, fue derogado, sin embargo, en términos de su artículo tercero transitorio sigue aplicándose respecto de los asuntos que se encuentran en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales".

- Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricas.
- Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal.
- Reglamento para la Determinación de Coeficientes de Agostadero.
- Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario.
- Reglamento de Escalafón de los Trabajadores de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- Reglamento de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.
- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Reglamento de la Ley de Fomento Agropecuario.

Aplicable en términos de lo dispuesto en el artículo sexto transitorio de la Ley Agraria, que derogó la Ley de Fomento Agropecuario a excepción de las disposiciones que rigen el Fideicomiso de Riesgo Compartido (F.I.R.C.O.).

- Reglamento de la Zona Federal Marítimo-Terrestre de los terrenos ganados al mar.
- Reglamento de la Ley de Información, Estadística y Geográfica.
- Reglamento del Código Fiscal de la Federación.
- Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil.
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas.

Aplicable en términos de lo dispuesto por el artículo tercero transitorio de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

- Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal.
- Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles.

Aplicable en términos de lo dispuesto por el artículo tercero transitorio de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

- Reglamento de Protección Civil para el Distrito Federal.
- Reglamento para el uso y aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y terrenos ganados al mar.

Aplicable para efectos de lo dispuesto en el Reglamento de la Ley Agraria en materia de Certificación y Titulación de Solares Urbanos.

- Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.
- Reglamento de la Ley de Pesca.
- Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional.
- Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de Solares.

- Reglamento de la Ley Minera.
- Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.
- Reglamento de la Ley de Asociaciones Ganaderas.
- Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.
- Reglamento de la Ley Forestal.
- Reglamento de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación.
- Reglamento del Comité Institucional de Informática.
- Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- Reglamento Interior de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la tierra.
- Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

Decretos.

- Decreto por el que se crea la Medalla Benemérito de la Reforma Agraria.
- Decreto por el se reestructura la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la tierra, como organismo público descentralizado de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, ampliando sus atribuciones y redefiniendo sus objetivos.
- Decreto por el que se autoriza a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la tierra a convenir con el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular la adquisición de todos los terrenos libres que se localicen dentro de las áreas que se han expropiado a favor de la Comisión, o se le han entregado por cualquier otro título legal para el cumplimiento de su objeto, a fin de que el citado Instituto, en el marco de sus funciones cumpla con el objeto previsto en los decretos expropiatorios respectivos.
- Decreto por el que la Secretaría de Programación y Presupuesto formulará el programa conforme al cual las dependencias de la Administración Pública Centralizada, se responsabilizarán directamente de las funciones relacionadas con el

- pago por concepto de remuneraciones de los trabajadores adscritos a cada una de ellas.
- Decreto por el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se responsabilizará directamente de las funciones relacionadas con el pago por concepto de remuneraciones a los trabajadores adscritos a cada una de las dependencias de la Administración Pública Centralizada.
 - Decreto por el que las dependencias y entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa, que asegure el avance de dicho proceso.
 - Decreto por el que se aprueben las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil que las mismas contienen.
 - Decreto por el que los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y Servidores Públicos hasta el nivel de Director General en el Sector Centralizado o equivalente en el sector Paraestatal, deberán rendir al separarse de empleos, cargos o comisiones, un informe de los asuntos de su competencia y entregar los recursos financieros, humanos y materiales que tengan asignados para el ejercicio de sus atribuciones legales a quienes los sustituyan en sus funciones.
 - Decreto por el que se crea la Comisión Nacional del Agua como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. (En términos de la última reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dicha Comisión se encuentra adscrita a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca).
 - Decreto por el que se establece el Programa de Fondo de Apoyo a las Empresas de Solidaridad.
 - Decreto por el que se establece en favor de los trabajadores al servicio de la Administración Pública Federal, que están sujetos al régimen obligatorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, un Sistema de Ahorro para el Retiro.
 - Decreto por el que se establece el Calendario Oficial.

- Decreto para la coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
- Decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO.
- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000.
- Decreto por el que se ordena la extinción y liquidación del Patronato de Promotores Voluntarios.
- Decreto que establece las bases para el pago de aguinaldo o gratificación de fin de año, correspondiente a 1995 y posteriores.
- Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996 y posteriores.
- Decreto por el que se establecen horarios estacionales en los Estados Unidos Mexicanos.
- Decreto por el que se aprueba el Programa de Mediano Plazo, denominado Programa Sectorial Agrario 1995 - 2000.

Convenios.

- Convenios de Desarrollo Social que suscribe el Ejecutivo Federal, con los Ejecutivos de las Entidades Federativas. "Se suscriben anualmente y se publican en diferentes fechas en el Diario Oficial de la Federación".
- Convenio que celebran el Distrito Federal, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la tierra, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. y el colegio de Notarios del Distrito Federal A.C., para que los beneficiarios de los programas de Regularización de la Tenencia de la tierra, cuenten con facilidades para el otorgamiento de testamentos públicos simplificados.
- Convenio que celebran el Distrito Federal y el Colegio de Notarios del Distrito Federal A.C. para el otorgamiento de las escrituras que se llevará a cabo con motivo del Programa de Regularización de la Tenencia de la tierra en el Distrito Federal.

Además de los anteriores, también lo integran sesenta y tres acuerdos, trece circulares y oficios, como otros documentos normativos administrativos y otras disposiciones, que a continuación se describen:

Documentos Normativos Administrativos.

- Lineamientos Generales que habrán de observarse, para la Coordinación de los Sectores Administrativos de la Administración Pública Federal.
- Instructivo para desincorporar lotes de colonias de su actual régimen jurídico, para integrarlos a la propiedad privada urbana.
- "Aplicable de conformidad con el artículo quinto transitorio del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1996".
- Normas Técnicas para Levantamientos Geodésicos.
- Instructivo que establece reglas para la compatibilidad de empleos.
- Lineamientos sobre nuevas reglas en el manejo de disponibilidades financieras del sector público y del mecanismo para su información.
- Norma Oficial Mexicana NOM-STPS-1-1992. Señales y Avisos para Protección Civil, colores, formas y símbolos a utilizar.
- Normas técnicas para la delimitación de las tierras al interior del Ejido.
- Lineamientos para la aplicación de los recursos federales destinados a la publicidad y difusión y en general a las actividades de comunicación social.
- Norma Oficial Mexicana NOM-109-STPS-1993. Constitución, Registro y Funcionamiento de la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene en los Centros de Trabajo.
- Lineamientos para la adquisición y enajenación de inmuebles por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Lineamientos para la contratación de seguros sobre bienes patrimoniales, a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

- Normas técnicas para la localización, deslinde y fraccionamiento de las zonas de urbanización de ejidos y comunidades, de su ampliación y de sus reservas de crecimiento.
- Norma Oficial Mexicana NOM-001-STPS-1993. Condiciones de Seguridad e Higiene en los Edificios, Locales, Instalaciones y Areas de los Centros de Trabajo.
- Norma Oficial Mexicana NOM-016-STPS-1993. Condiciones de Seguridad e Higiene en los Centros de Trabajo, referente a Ventilación.
- Norma Oficial Mexicana NOM-002-STPS-1993. Condiciones de Seguridad para la Prevención y Protección contra incendio en los Centros de Trabajo.
- Norma Oficial Mexicana, relativa a la constitución, registro y funcionamiento de las Comisiones de Seguridad e Higiene en los Centros de Trabajo.
- Normas y Procedimientos generales para la afectación, baja y destino final de bienes muebles de las dependencias de la Administración Pública Federal.
- Norma de Operación para el Ciclo Agrícola Otoño-Invierno 95/96 del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO).
- Lineamientos para el oportuno y estricto cumplimiento del régimen jurídico de las adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios de cualquier naturaleza, obras públicas y servicios relacionados con éstas.

Otras Disposiciones.

- Condiciones Generales de Trabajo de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- Programa Nacional de Protección Civil para el Distrito Federal.
- Resolución número 1 de carácter general en materia del Sistema de Ahorro para el retiro.
- Reglas para el otorgamiento de créditos para vivienda a los trabajadores derechohabientes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Estatuto del Servicio Profesional Agrario.
- Programa Nacional de Normalización 1995.

- Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000.
- Programa Nacional de Población 1995 - 2000.
- Programa Sectorial Agrario 1995 - 2000.
- Lista de precios mínimos de avalúo para desechos de bienes muebles que generen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Boletín número 122 de los relativos de precios de insumos para la construcción a los que deberán sujetarse las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal (5).

2.3. ATRIBUCIONES.

Las atribuciones que le corresponden a la Secretaría de la Reforma Agraria, se encuentran señaladas en el artículo 41o. De la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de la Administración Pública Federal.

De acuerdo con lo establecido, en la Ley antes invoca, el 29 de diciembre de 1976 en el Diario Oficial de la Federación, aparece por primera vez las atribuciones que le habrán de corresponderle ya como Secretaría de Estado.

"Artículo 41o.- A la Secretaría de la Reforma Agraria corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 Constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos;
- II. Conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierras y aguas a los núcleos de población rural;
- III. Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal;
- IV. Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XIV. Los demás que le fijen, expresamente las leyes y reglamentos" (6).

Obviamente, la naturaleza cambiante de las instituciones sociales, han afectado a la Secretaría de la Reforma Agraria, la cual no ha sido ajena al movimiento de adecuación canalizado a través de la reforma administrativa.

En tal sentido, y visto todos los cambios existentes hasta nuestros días, tales atribuciones, han tenido algunas modificaciones las cuales son:

De las fracciones I a la VII, se conservan intactas, al igual que la fracción IX.

A la fracción VIII, se le agrega que dicha Secretaría resolverá conforme a la Ley, y ya no interviniendo como anteriormente lo venía haciendo; cambia la acepción de organismos por dependencias, agregando también que lo va a realizar con la participación de las autoridades estatales y municipales.

La fracción X y XI, desaparecen; y la fracción XII, pasa a ser la fracción X actual, cambiando únicamente la palabra planes por programas, y la denominación Secretaría Asentamientos Humanos y Obras Públicas por Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. La fracción XIII, permanece intacta únicamente pasa a ser en la actualidad, la fracción XI.

Se agrega una fracción la cual es la XII; y por último, la fracción XIV, es ahora, la XIII.

Artículo 41o.- ...

I. a la VII ...

VIII. Resolver conforme a la Ley las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales;

IX. ...

X. Proyectar los programas generales y concretos de colonización ejidal, para realizarlos promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial, de la población excedente, escuchando la opinión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;

XI. Manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías;

XII. Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República en materia agraria, así como resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal, y

XIII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Además de lo señalado en este artículo, la Secretaría de la Reforma Agraria, tendrá como atribuciones las que se deriven de las modificaciones al artículo 27 Constitucional y su Ley Reglamentaria, así como de otros ordenamientos aplicables en la materia.

2.4. ESTRUCTURA ORGANICA Y FUNCIONAMIENTO DE CADA ORGANISMO.

En la actualidad, la Secretaría de la Reforma Agraria se encuentra integrada de la siguiente manera:

"Secretario

- Cuerpo Consultivo Agrario
- Dirección General de Asuntos Jurídicos
- Unidad de Comunicación Social
- Unidad de Contraloría Interna
 - Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural
- Dirección General de Ordenamiento y Regularización
- Dirección General de Procedimientos para la Conclusión del Rezago Agrario
- Unidad de Concertación Agraria
 - Subsecretaría de Política Sectorial
- Dirección General de Coordinación
- Dirección General de Información Agraria

Oficialía Mayor

- Dirección General de Recursos Humanos
- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto
Organos Desconcentrados
- Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
- Registro Agrario Nacional
- Coordinaciones Agrarias" (7).

Secretario.

Instrumentar las políticas necesarias que permitan consolidar el proceso de reforma agraria y avanzar en sus fases de organización y desarrollo, con base en los lineamientos que establezca el Presidente de la República, para cumplir con los objetivos y prioridades contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000 y el Plan Sectorial Agrario, a fin de lograr el desarrollo rural mediante el aprovechamiento racional e integral de los recursos dotados a la propiedad social, con pleno respeto a las garantías que le otorga el Marco Jurídico Agrario.

Cuerpo Consultivo Agrario.

Coadyuvar en la solución de los problemas agrarios de su competencia, mediante el estudio, análisis, elaboración y aprobación de dictámenes, acuerdos, opiniones y determinaciones, así como desahogar los expedientes agrarios que deberán ponerse en estado de resolución y turnarse al Tribunal Superior Agrario, para su resolución definitiva, a fin de dar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Coordinar las acciones y políticas a seguir, a fin de asesorar jurídicamente a los servidores públicos y unidades administrativas de la Secretaría que sean involucrados en asuntos agrarios, civiles, penales, laborales y administrativos definiendo, cuando sea el caso, el procedimiento legal que deba aplicarse, así como establecer una

coordinación estrecha con los diversos órganos desconcentrados y descentralizados de la Institución, con el objeto de perfeccionar el marco jurídico agrario.

Unidad de Comunicación Social.

Planear, dirigir y ejecutar la política de comunicación social, de relaciones públicas y editorial de la Secretaría de la Reforma Agraria, además de normar y vigilar la edición de cualquier material documental; a fin de mantener oportunamente informados a los campesinos mexicanos, a la sociedad urbana, a los medios de comunicación y a los núcleos de poder existentes en el país.

Unidad de Contraloría Interna.

Apoyar la función directiva de la Dependencia en la toma de decisiones para el mejoramiento de la administración de sus áreas, así como asegurar, que los recursos presupuestales se apliquen con racionalidad y observancia de la normatividad que regula su ejercicio, promoviendo para ello la elaboración de normas y lineamientos complementarios que coadyuven a propiciar el apego a dichas disposiciones y estar en posibilidad de cumplir con los requerimientos que en materia de información se presentan periódicamente a las dependencias globalizadoras, previendo así que la gestión global de la Secretaría se realice con niveles adecuados de eficiencia, eficacia y productividad.

Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural.

Contribuir en la ejecución de la política agraria con sustento en la legislación agraria aplicable, en torno al proceso de Regularización y Ordenamiento de la Propiedad Rural, para otorgar certeza jurídica entre los campesinos y propiciar condiciones adecuadas para dar paso a políticas dirigidas a impulsar la productividad en el campo, con base en la conclusión de todos los expedientes materia del rezago agrario y los vinculados con actividades administrativas pendientes de solución, con la finalidad de consolidar la legalización de la propiedad social.

Dirección General de Ordenamiento y Regularización.

Regularizar la propiedad rural en materia de terrenos nacionales, de lotes de las colonias Agrícolas y Ganaderas legalmente constituidas, de superficies que no excedan los límites señalados a la pequeña propiedad de sociedades mercantiles y civiles constituidas conforme lo establece la fracción IV del artículo 27 Constitucional, así como realizar las acciones que se refieren a la expropiación de tierras en ejidos y comunidades. Ello con el propósito de brindar seguridad jurídica a los posesionarios; coadyuvar a otorgar servicios a las comunidades al poner a disposición terrenos nacionales a las dependencias y entidades federales y municipales, por causas de utilidad pública; contribuir a la creación de infraestructura para el desarrollo equilibrado y sostenido del país; a la regularización de asentamientos humanos irregulares y a la constitución de reservas territoriales para la protección del medio ambiente y control del crecimiento de la población rural y urbana; y resolver en definitiva la problemática agraria que aqueja a los grupos de atención prioritaria clasificados como emergentes e indígenas.

Dirección General de Procedimientos para la Conclusión del Rezago Agrario.

Coordinar las acciones y políticas a seguir para continuar desahogando los asuntos instaurados antes de las reformas a la legislación agraria, y que se encuentran actualmente en trámite, en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, hasta concluir en definitiva el rezago agrario en el país.

Unidad de Concertación Agraria.

Establecer, organizar y coordinar la audiencia y concertación con los sujetos agrarios, núcleos agrarios y organizaciones campesinas de carácter nacional, estatal y regional que lo soliciten; promoviendo su participación y la de las áreas sustantivas de la Secretaría, coordinaciones agrarias y demás instituciones del sector, en la solución

Integral de las minutas de asuntos y demandas agrarias de los campesinos, operando como ventanilla única en la atención, seguimiento y respuesta.

Subsecretaría de Política Sectorial.

Establecer y aplicar los lineamientos de la política agraria que se deriven de los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, con el propósito de crear las condiciones necesarias que propicien el desarrollo del medio rural.

Dirección General de Coordinación.

Establecer e instrumentar los mecanismos de coordinación con los tres niveles de gobierno y de concertación con los sectores social y privado, así como con las instituciones que conforman el Sector Agrario, a efecto de ejecutar eficientemente los programas sectoriales, institucionales, regionales o especiales, los cuales deben integrarse con las políticas de desarrollo social, para superar rezagos y elevar el bienestar de los pobladores del campo.

Dirección General de Información Agraria.

Supervisar el diseño, operación y actualización del Sistema de Información Agraria de la Secretaría; asegurar que se proporcionen los servicios de informática y teleproceso a sus unidades administrativas; emitir las normas y lineamientos que sean necesarios para el adecuado uso y aprovechamiento de los bienes informáticos; establecer los mecanismos de coordinación entre la Secretaría, sus órganos administrativos desconcentrados y las entidades paraestatales sectorizadas, para la integración uniforme de la información agraria y la homologación de los procesos informáticos, y proponer mecanismos de coordinación con instituciones públicas y privadas para analizar y validar información.

Oficial Mayor.

Dirigir, organizar y controlar la administración de los recursos humanos, financieros y materiales de la Secretaría, y de sus órganos administrativos desconcentrados, y

coordinar los de las entidades paraestatales sectorizadas, conforme a las normas y ordenamientos legales en la materia, vigilando la utilización racional y oportuna de los mismos para cumplir en tiempo y forma con los objetivos, programas y cargas de trabajo de cada una de las unidades administrativas de la Dependencia; asimismo, establecer lineamientos, criterios y sistemas de organización, funcionamiento, desconcentración, simplificación, y descentralización administrativa, con el propósito de disponer de una estructura orgánica congruente con las necesidades de operación de la Institución.

Dirección General de Recursos Humanos.

Aplicar el Marco Legal vigente, así como las políticas, normas y procedimientos, en materia de administración de personal, cubrir con oportunidad las remuneraciones, otorgar los servicios y prestaciones, mantener actualizados los registros y controles del personal y de las plazas autorizadas; y atender el desarrollo del personal y el buen funcionamiento de las relaciones laborales, para lograr con eficiencia las tareas institucionales.

Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.

Planear, dirigir y controlar los procesos de programación, presupuestación, evaluación y organización de la Secretaría y sus entidades coordinadas; establecer funciones y programas que contribuyan a la modernización administrativa, así como vigilar el cumplimiento de las normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, recursos materiales y servicios generales, para el eficiente aprovechamiento de la estructura administrativa y de los recursos asignados a la Dependencia para impulsar las actividades productivas del Sector Agrario.

Instituto Nacional de Desarrollo Agrario.

Contribuir al desarrollo rural integral de México, mediante capacitación agraria básica y para la organización, bajo un nuevo enfoque de participación de los sujetos agrarios beneficiarios de la misma, al ejercer éstos los derechos y opciones de

desarrollo individual y social que les otorga la Ley Agraria, para crear y consolidar una nueva cultura agraria para que los ejidatarios y comuneros accedan a mejores niveles de bienestar económico, social y cultural.

Registro Agrario Nacional.

Llevar el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental respecto a la propiedad y los derechos sobre las tierras ejidales, comunales y de las sociedades rurales, a través de la función registral, de la asistencia técnica y la catastral, así como el acopio, archivo y análisis de la documentación, que conduzca al conocimiento de los problemas, la identificación de las acciones y la evaluación de la gestión del Sector Agrario.

Coordinaciones Agrarias.

Representar a la Secretaría en las entidades federativas a través de la atención a la problemática agraria en las acciones de su competencia; coadyuvar en la conclusión del rezago agrario, mediante el establecimiento de instancias de concertación y coordinación que faciliten la aplicación de la justicia agraria, para crear las condiciones de certidumbre y confianza entre los productores rurales y garantizar así el desarrollo rural integral (8).

2.5. SITUACION ACTUAL DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

La Secretaría de la Reforma Agraria, actualmente, se encuentra en un periodo de transición en el cual habrá de finalizar el llamado rezago agrario.

El artículo tercero transitorio del decreto de reformas al artículo 27 Constitucional de 1992, señala que la Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas y las demás autoridades competentes,

continuarán desahogando los asuntos que se encuentran actualmente en trámite en materia de ampliación, dotación de tierras, bosques y aguas; creación de nuevos centros de población, y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, de conformidad con las disposiciones legales que reglamenten dichas cuestiones y que se encuentren vigentes, en el momento de entrar en vigor tales reformas.

El artículo tercero transitorio de la Nueva Ley Agraria, repite casi en los mismos términos lo dispuesto por el decreto de reformas al 27 Constitucional de 1992, aclarando que la Ley Federal de Reforma Agraria se seguirá aplicando únicamente en las materias señaladas en el párrafo anterior, hasta la conclusión de los expedientes en trámite.

Conforme lo anterior, la función actual de la Secretaría de la Reforma Agraria es la conclusión de todos y cada uno de los expedientes agrarios de las citadas materias, aplicando las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria, únicamente hasta el momento en que se produce el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario determinando la procedencia o improcedencia de la acción, pues la resolución definitiva será remitida por el órgano jurisdiccional, en sustitución de la resolución presidencial.

En cuanto a los demás procedimientos agrarios establecidos en la anterior Ley Federal de Reforma Agraria, que se encontraban en trámite al momento de las reformas, deberán ser enviadas a los Tribunales Agrarios para su resolución.

La competencia de la Secretaría de la Reforma Agraria, desde el punto de vista del reparto agrario, se limita para efecto del artículo tercero transitorio del decreto de reformas al 27 Constitucional de 1992, única y exclusivamente a la finalización de los expedientes en trámite, es decir, se limita a la conclusión del rezago agrario.

En la nueva legislación agraria, se establecen atribuciones para la Secretaría de la Reforma Agraria en materia de expropiación de bienes ejidales y comunales, terrenos baldíos y nacionales; sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales; delimitándose las nuevas atribuciones de su órgano desconcentrado: el Registro Agrario Nacional.

En cuanto a la expropiación de bienes ejidales y comunales, se establece que la expropiación deberá tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria.

Por lo que se refiere a sus atribuciones sobre sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas y forestales, le corresponde ordenar a la sociedad, cuyas propiedades rebasen los límites de extensión de tierras permitidos por la nueva Ley Agraria, su fraccionamiento en el plazo de un año, y en su caso, la enajenación de los excedentes.

En cuanto a terrenos baldíos y nacionales, se faculta a la Secretaría para llevar a cabo operaciones de deslinde y emitir resolución sobre si un terreno tiene el carácter o no de nacional, así como para llevar a cabo la enajenación a título oneroso y fuera de subasta de terrenos nacionales a particulares dedicados a la actividad agropecuaria o bien, para enajenar terrenos turísticos o de otro índole no agropecuaria.

Por lo que se refiere a su órgano desconcentrado Registro Agrario Nacional, éste adquirió una gran importancia en la nueva Ley Agraria en materia de publicidad registral, y en donde en tal ordenamiento se le designan sus atribuciones específicas (9).

Notas del Capítulo Segundo.

- (1). Secretaría de la Reforma Agraria. La Legislación Agraria en México 1914 - 1979. Publicado con motivo del centenario del nacimiento de Emiliano Zapata 1879 - 1979. México, Bodoni S. A., 1979. p. 89.
 - De nueva creación.
- (2). Desapareció según acuerdo interno, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 19 de diciembre de 1986.
- (3). Datos obtenidos en relación con la comparación realizada con los reglamentos interiores que hasta la fecha, ha tenido la Secretaría de la Reforma Agraria; con ayuda también, de la Biblioteca de dicha dependencia.
- (4). Secretaría de la Reforma Agraria, Manual de Organización, de fecha 16 de agosto de 1996, con relación directa con el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de enero de 1992.
- (5). Secretaría de la Reforma Agraria, Manual de Organización, de fecha 16 de agosto de 1996. pp. 50 - 64.
- (6). Redacción original del Diario Oficial de la Federación, de fecha 29 de diciembre de 1976, en donde señala las atribuciones correspondientes a la Secretaría de la Reforma Agraria, que le confería la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- (7). Estructura Orgánica dada a conocer en el último Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado el día 11 de julio de 1995.
- (8). Debiendo tomar en cuenta, que en el último Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, se señalan las funciones competentes que deberán realizar cada organismo.
- (9). Codificación Agraria, 1996. Especialmente la Ley Agraria de fecha 26 de febrero de 1992.

CAPITULO TERCERO.

Visión actual del campo mexicano.

El programa del sector agropecuario.

Comentario.

3.1. Programa de mediano plazo, denominado Programa Sectorial Agrario 1995 - 2000.

3.1.1. Diagnóstico del Sector Agrario.

3.1.2. Objetivos sectoriales.

3.1.3. Política Agraria.

3.1.4. Estrategias.

3.1.5. Programas Institucionales.

3.1.6. Evaluación de la Gestión.

COMENTARIO.

Una de las últimas tareas realizadas por la Secretaría de la Reforma Agraria, es sin duda, el programa de mediano plazo denominado Programa Sectorial Agrario 1995-2000, aprobado por el Ejecutivo y dado a conocer en el Diario Oficial de la Federación, el día 10 de enero de 1996; en donde contiene como necesidades primordiales las siguientes: "promover la seguridad jurídica de todas las formas de propiedad de la tierra; la certidumbre documental de los predios rústicos; avanzar en el desarrollo, bienestar y equidad para los campesinos de México; procurar justicia con respeto a los derechos agrarios; mejorar las condiciones organizativas en las que se desenvuelven las actividades sociales y económicas de los ejidos y comunidades; superar la limitaciones del minifundio; propiciar una justa y productiva circulación de los derechos agrarios y la propiedad rural; y ofrecer servicios institucionales de excelencia" (1).

El programa antes mencionado, es el resultado de las aspiraciones y demandas propuestas por la sociedad, en donde la Secretaría de la Reforma Agraria las traduce para transformarlas en políticas sectoriales, y del mismo modo, en acciones que otorguen una solución a los problemas actuales de la materia, teniendo como resultado la creación de un programa, el cual, al momento de ejecutarlo, sea congruente con las líneas de estrategia de desarrollo y consolide la política agraria del país.

En el decreto donde se es aprobado el Programa Sectorial Agrario 1995 - 2000, otorga funciones específicas a la Secretaría de la Reforma Agraria; y es aquí donde encontramos una justificación para su estancia en la Administración Pública Federal del país, toda vez que su participación jurídica y social son necesarias para el cabal funcionamiento del programa multicitado, el cual es el último dado a conocer para impulsar y mejorar las condiciones del agro mexicano.

Como claro ejemplo de lo anterior, me permito transcribir lo siguiente:

Artículo Segundo.- "La Secretaría de la Reforma Agraria, en el marco de los Convenios de Desarrollo Social, propondrá a los gobiernos de las entidades federativas la celebración de acuerdos de coordinación para la ejecución de las acciones que en materia agraria realizará y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios y conforme a los procedimientos, criterios y lineamientos que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público" (2).

Como autoridad en la materia, la Secretaría de la Reforma Agraria propondrá soluciones para llegar a convenios que favorezcan los intereses de las partes inmiscuidas, sin exclusión de nadie.

Artículo Tercero.- "La Secretaría de la Reforma Agraria promoverá y coordinará la concertación e inducción de acciones con los sectores social y privado, así como las lleven a cabo las entidades sectorizadas agrupadas en el Sector Agrario. De igual manera promoverá y coordinará las acciones que con dichos sectores realicen en el ámbito de ejecución de este Programa, otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, atendiendo a los criterios generales que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público" (3).

La participación activa de la Secretaría de la Reforma Agraria, tiene dos vertientes: la primera, la iniciativa que impulse y realice; y la segunda, su participación en donde después de iniciar sea parte y dirigir.

Artículo Cuarto.- "La Secretaría de la Reforma Agraria y entidades del Sector Agrario elaborarán sus correspondientes programas anuales los cuales servirán de base para la integración de sus respectivos anteproyectos de presupuesto, a efecto de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realice las previsiones de los recursos

presupuestales necesarios para el eficaz cumplimiento de los objetivos de este programa, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000, y en el contexto de la programación anual de gasto público" (4).

La Secretaría de la Reforma Agraria en concordancia con otras entidades, integraran los recursos necesarios, para la elaboración de las tareas propuestas.

Artículo Quinto.- "La Secretaría de la Reforma Agraria, con la participación que corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, verificará periódicamente, el avance del Programa, los resultados de su ejecución y su incidencia en la consecución de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000, y en su caso, realizará las acciones necesarias para corregir las desviaciones detectadas o proponer, las reformas a dicho Programa" (5).

La Secretaría de la Reforma Agraria, tendrá participación directa y activa, pues debe velar y preocuparse por el buen cauce de dicho Programa, con la intervención inmediata (responsabilidad) en caso de volver a encaminar hacia la ruta fijada.

Por lo tanto, la Secretaría de la Reforma Agraria aún tiene gran participación en el área del sector agropecuario, y por ser de gran importancia el Programa Sectorial Agrario 1995 - 2000, a continuación y de manera general, se explica en que consiste y como se integra el contenido de dicho Programa.

3.1. PROGRAMA DE MEDIANO PLAZO, DENOMINADO PROGRAMA SECTORIAL AGRARIO 1995 - 2000.

El presente programa es el resultado de los análisis, propuestas, opiniones e iniciativas presentadas en el Foro Nacional de consulta Popular sobre Reforma

Agraria en el mes de abril del año de 1995; por las ponencias expuestas por organizaciones y centrales campesinas en la Mesa de Regulación Agraria de la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario, sesionada en los meses de septiembre y octubre de 1995; las contribuciones de las entidades sectorizadas en la Secretaría de la Reforma Agraria; y los objetivos de la Alianza para el campo, propuestas por el Ejecutivo a finales de octubre de 1995 (6).

La necesidad de crear un nuevo programa, fue indiscutiblemente para beneficio de aquellos que viven en el medio rural. Tratando de lograr con ello un interés público y un beneficio social.

"La Secretaría de la Reforma Agraria y las entidades del Sector Agrario tienen la responsabilidad institucional de contribuir al desarrollo integral de los núcleos agrarios, aplicar los lineamientos contenidos en el Programa, promover el pleno ejercicio de los derechos y el cabal cumplimiento de las obligaciones que señala la Ley Agraria" (7).

"El Programa Sectorial Agrario 1995 - 2000 reúne e integra las aportaciones de la Secretaría y sus entidades sectorizadas. En sus programas institucionales, se establecen los lineamientos, tareas y compromisos a desarrollar en los próximos años. En este marco, la Secretaría de la Reforma Agraria transforma su función operativa para cumplir tareas rectoras y política del Sector, en tanto, las entidades sectorizadas asumen la ejecución de las directrices generales" (8).

3.1.1. Diagnóstico del sector agrario.

La actual situación del campo mexicano, a partir de la última Reforma Agraria realizada, es sin duda, una etapa de transición importante. La redistribución de la tierra

significó una transformación de la propiedad territorial y de las formas de producción, así como un importante factor en la formación del mercado interno nacional.

El 90 por ciento de los casi 30 mil ejidos y comunidades, existentes en México, cuentan actualmente con su documentación legal completa. Se ha repartido más hectáreas en esta última reforma, y con ello desapareció el sistema latifundista de propiedad. La principal necesidad hoy en día, es el impulso y la modernización del agro mexicano, es por ello, que la Secretaría de la Reforma Agraria pretende que el apoyo que pueda darse al campo, logre terminar esas limitaciones.

El rezago actual esta formado por 6,473 expedientes (9) relativos a dotación, ampliación, nuevos centros de población, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales y conflictos por límites; así como solicitudes de segregación de presuntas propiedades particulares en bienes comunales. En relación a los juicios de garantías donde la justicia otorgó protección a los quejosos, se encuentran pendientes para su cumplimiento; y de unos 3,600 asuntos aproximados, el 10 por ciento de los mismos implica la restitución de tierras a los propietarios.

En procuración de justicia agraria y hasta el año de 1992, la Secretaría de la Reforma Agraria y sus antecesores mencionados en los capítulos anteriores, participaron directamente en el ejercicio de esas relaciones jurídicas. Con la nueva normatividad, las instancias de impartición de justicia, así como su procuración se separaron para dar transparencia y legalidad a la solución de las controversias agrarias.

En la propiedad rural, falta ordenarla y regularizarla, a fin de acabar con problemas y conflictos agrarios que suelen crear intranquilidad y zozobra, principalmente frenan la inversión e impiden la asociación productiva. Existe un programa que ya esta operando para resolver este cuestionamiento: el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), el

cual, lleva ya un avance del 25 por ciento en resolución ante este proceso, pero falta mucho por realizarse.

Debe buscarse un desarrollo agrario que cumpla con los principios básicos de un mayor auge en producción. Existen varias limitantes desde organización, presupuestos pero sobre todo, de conciencia, limitante que debe de resolverse, para dar paso a un nuevo campo, que mejorará en varios aspectos principalmente: el económico, el jurídico y el social.

"La reforma al artículo 27 Constitucional y la Ley Agraria obligan al Gobierno Federal a dinamizar sus instituciones, políticas y programas agrarios para pasar de un Estado protector a uno regulador y de fomento que pueda brindar servicios y apoyos con mayor eficacia. Se propicia la apertura de amplios espacios para la participación coordinada y concertada con los gobiernos estatales y municipales y con los sectores social y privado.

Hasta 1992 el Presidente de la República era la máxima autoridad agraria, dotado de facultades jurisdiccionales extraordinarias. Las modificaciones al artículo 27 constitucional establecieron la base jurídica para la nueva institucionalidad agraria, bajo las siguientes consideraciones:

- A la Secretaría de la Reforma Agraria, cabeza del Sector Agrario, se le otorgan facultades que el Estado conserva para sí, como la de regular la propiedad rural y las propias de la coordinación sectorial.
- El Registro Agrario Nacional (RAN) se transforma en órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria. Se constituye en la instancia responsable de llevar el control documental sobre la propiedad ejidal y comunal y se le dota de atribuciones para dar seguridad jurídica a los actos que realicen los núcleos agrarios y sus integrantes.

- Se crea la Procuraduría Agraria (PA) como institución de servicio social para la asistencia y representación jurídica de los sujetos agrarios.
- Se constituye el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) con tareas fundamentales para incidir en la capacitación y organización de los núcleos agrarios, con la obligación de fomentar el desarrollo y elevar el nivel de vida de la población campesina.

El nuevo marco jurídico redefinió las atribuciones de la Secretaría de la Reforma Agraria y por tanto desde el 11 de julio de 1995 se cuenta con un nuevo reglamento interior. Para asegurar congruencia y racionalidad en las actividades y programas del Sector Agrario, es necesario actualizar la normatividad que rige la operación y funcionamiento de sus entidades sectorizadas. Esta base permitirá concretar el sustento jurídico de la transformación del Sector Agrario e instrumentar los mecanismos que hagan de la Secretaría de la Reforma Agraria una institución eminentemente normativa" (10).

Desde un entorno socio-económico, el agro mexicano no ha logrado un avance desde los años sesentas. El atraso de tecnología, el deterioro ambiental, la ya no rentabilidad de las tierras, la pérdida de la competitividad y la falta de inversión aunado, a la transición económica que sufre el país actualmente, a dado como resultado la visión real que a la fecha predomina en el ámbito rural mexicano, y solamente buscando nuevos medios para lograr un cambio radical, se podrá dar el auge que necesitan las tierras mexicanas.

3.1.2. Objetivos Sectoriales.

Objetivo general:

"Consolidar la nueva política agraria para que la propiedad de la tierra sea base del desarrollo agrario e influya, en forma determinante, en el incremento sostenido de la producción, productividad y rentabilidad en el medio rural y se traduzca en mayores ingresos, bienestar social y fortalecimiento de la calidad de la vida en comunidad.

Objetivos específicos.

- Otorgar seguridad jurídica a todas las formas de propiedad de la tierra.
 - Dar certidumbre documental a los predios rústicos.
 - Avanzar en la legalidad, desarrollo, bienestar, equidad y justicia para los campesinos de México.
 - Procurar justicia agraria con respeto a los derechos agrarios.
 - Mejorar las condiciones organizativas en las que se desarrollan las actividades sociales y económicas de los núcleos agrarios.
 - Superar las limitaciones del minifundio.
 - Facilitar una justa y productiva circulación de los derechos agrarios y la propiedad rural.
 - Ofrecer servicios institucionales modernos y de excelencia a los sujetos agrarios"
- (11).

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

3.1.3. Política Agraria.

La nueva visión que se le dará al agro mexicano, repercute también en su política, toda vez que ésta debe de dar integridad territorial, seguridad alimentaria al país y a la soberanía nacional; el Plan Nacional de Desarrollo la define, como parte sustantiva de la de desarrollo social que se expresa a través de las entidades del sector (12). Aunado al punto de vista jurídico, debe de dar fortalecimiento social y económico a los productores del campo pero deben darse tareas necesarias para revertir el atraso rural, es por eso que el sector agrario, es un factor estratégico para obtener un desarrollo, que repercute a la sociedad y al país.

Para lograr los fines propuestos, y como parte principal de esta política, se debe de consolidar la Reforma Agraria alcanzada hasta nuestros días, después de un proceso que ha durado varias décadas. Al consolidarla, debe de incluirse las tareas inconclusas, como el rezago agrario. Con esto se obtendrá una verdadera equidad en el campo mexicano.

Debe de desaparecer la certidumbre jurídica, principalmente para lograr paz y tranquilidad social, pues la certeza jurídica y la seguridad que se puede tener, dará como resultados positivos que la tierra se revalorice y la inversión productiva se alienta en beneficio de aquellos que se encuentran preocupados por el beneficio rural.

La justicia agraria oportuna y expedita, tiene que ser una figura real y no un fantasma o ficción; la impartición de justicia debe ser por igual e imparcial, tratando de informar y capacitar a los sujetos agrarios sobre la existencia, ejercicio y defensa de sus derechos.

Uno de los grandes problemas que ha originado el atraso rural, es la pobreza, que tendrá que desaparecer pues ésta es una manifestación de la incapacidad para

generar y distribuir recursos que permitan las necesidades sociales. Se debe tomar conciencia y actuar para atacar y desaparecer este gran problema que es latente, pero hay que ser conscientes que es un proceso largo para salir adelante de esta situación.

La unificación de los núcleos agrarios, logrando un desarrollo integral de los mismos implicaría el conocer y ejercer sus derechos, así como sus obligaciones contempladas en la Ley Agraria, propiciando y logrando oportunidades de superación tanto individual como comunitaria. Debe desaparecer las desigualdades regionales, para lograr un desarrollo completo, que puede traducirse como nacional.

La modernización administrativa, se va dando paulatinamente, y es una política importante; la modernización del Sector Agrario es respuesta a las circunstancias actuales y contemporáneas y es un proceso que pretende ofrecer apoyos eficientes a los agentes del desarrollo agrario. La Secretaría de la Reforma Agraria, es una institución (de acuerdo a las necesidades y posibilidades actuales) que pasa de ser operativa a cumplir funciones rectoras y políticas del Sector Agrario (13).

3.1.4. Estrategias.

Los planes necesarios para ajustar las condiciones de la tierra a las necesidades nacionales, deben ser propósitos que conlleven a una estabilidad rural, por lo tanto, la nueva estrategia rural debe de vigilar la armonía, certidumbre y equilibrio de las distintas formas de propiedad rústica, cuidando para que desaparezca el acaparamiento de la tierra y contribuir al desarrollo integral de los núcleos agrarios y de sus relaciones con la sociedad y la economía en su conjunto.

Hoy en día, y a través de las transformaciones de cualquier índole que a sufrido el país el aspecto rural también ha sufrido cambios, por lo tanto, el marco jurídico que

regula tal sector ha tenido que ser revisado y adecuado a la realidad existente de las necesidades que requiere el país. De tal forma, el marco legal actual, fortalece la capacidad de los núcleos agrarios para regular su vida interna y la actualización de sus estructuras de representación.

Tal reestructuración, que esta llevando a cabo la Secretaría de la Reforma Agraria y las entidades del sector agropecuario, se encuentra basada en los siguientes criterios programáticos:

- "Tareas comprometidas: conclusión del rezago agrario en 1997. Fin del PROCEDE antes de que concluya la administración 1994 - 2000.
- Acciones inmediatas: fortalecimiento de la actuación jurídica y modernización institucional, entre otras.
- Acciones permanentes: desarrollo agrario, procuración de justicia y ordenamiento y regularización de la propiedad rural.
- Programas integrados: expropiación de bienes ejidales y la desincorporación de terrenos nacionales, con la participación de diversas instancias.
- Programas que implican relaciones con otras instituciones: desarrollo agrario y ordenamiento y regularización de la propiedad rural" (14).

Las relaciones de la sociedad rural con la tierra definen la estructura agraria a través del marco jurídico. Necesarias son para la consolidación de la estrategia planteada: el programa de investigación agraria y la construcción de un Sistema Nacional de Información Agraria, como instrumentos de planeación del sector y para el fortalecimiento de las relaciones intersectoriales.

Para el cabal cumplimiento de las tareas, programas y acciones que logren un verdadero desarrollo agrario, es indispensable la coordinación con otras dependencias federales, instituciones agropecuarias, de desarrollo social y del medio ambiente. A continuación, se mencionan algunos programas agrarios relacionados con las siguientes dependencias:

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

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

- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL): ordenamiento y regularización de la propiedad rural y desarrollo agrario.

Las áreas en las que se dan contactos intersectoriales son regularización de asentamientos humanos y creación de reservas territoriales, expropiación de bienes ejidales y comunales, organización agraria, parcela con destino específico, atención a grupos prioritarios, combate a la pobreza y desarrollo de los pueblos indígenas.

- Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP): ordenamiento y regularización de la propiedad rural y desarrollo agrario.

Los puntos de convergencia se relacionan con distritos nacionales de riego, terrenos baldíos nacionales y organización agraria.

- Tribunal Superior Agrario (TSA): conclusión del rezago agrario, procuración de justicia agraria y desarrollo agrario.

- Las Secretarías de Educación Pública, Gobernación y Comunicaciones y Transportes; Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, la Procuraduría General de la República y el Instituto Nacional Indigenista tienen contacto permanente y dinámico con la Secretaría de la Reforma Agraria y sus entidades sectorizadas. Los vinculan aspectos tales como: regiones y grupos prioritarios, expropiaciones de bienes ejidales, construcción de infraestructura productiva y de comunicaciones y capacitación agraria" (15).

Independientemente de todo lo anterior, la Secretaría de la Reforma Agraria debe de tener relación con otras instituciones como son las académicas, o inclusive, con organismos no gubernamentales, en donde puede existir grandes aportaciones en lo que se refiere a la materia agraria.

Con las reformas al marco jurídico en 1992, debe de mantenerse esta modernización al proceso agrario mexicano, para que se adecue a las necesidades actuales del campo. Del mismo modo, las responsabilidades deben delegarse a todo el sector y que las funciones sean compartidas con todas las instituciones estatales, municipales y sociales, que ayuden al funcionamiento de las estrategias planteadas. Y por último, la excelencia en el servicio, es tan importante pues proporciona honestidad y agilidad a los intereses de los núcleos agrarios.

"Para el control de gestión de las actividades sectoriales y como parte de la modernización administrativa, se precisan eficientes Comités Técnicos de Programación, Presupuesto y Evaluación" (16).

3.1.5. Programas Institucionales.

Los programas institucionales se basan principalmente en seis puntos importantes, los cuales a su vez se subdividen para un mejor desarrollo y cumplimiento de los mismos. Tomando en consideración que su contenido es amplio, me permito comentarlo de manera global para su mejor entendimiento.

1.- Programa para la conclusión del Rezago Agrario.

Teniendo como objetivos principales:

- "Dar prioridad a la conclusión del rezago agrario como parte fundamental de la política agraria de la presente administración.
- Otorgar seguridad jurídica a los campesinos demandantes y poseedores de tierras, a través del pleno reconocimiento de sus derechos.

La meta propuesta para este programa: es el alcanzar en el primer trienio del actual periodo presidencial, la transferencia al Tribunal Superior Agrario los 6,473 expedientes del rezago agrario, para su resolución definitiva" (*).

2.- Programa para el fortalecimiento de la actuación jurídica.

Existen dos vertientes para el cumplimiento del programa: primero, desde un punto de vista de las actividades jurídicas; y el segundo, por sus actividades administrativas.

De acuerdo a sus actividades jurídicas, sus objetivos son:

- "Garantizar capacidad de respuesta jurídica en la substanciación de juicios en los que la Secretaría es parte.
- Cumplimentar en sus términos todas las ejecutorias derivadas de los juicios de amparo, en que la Secretaría de la Reforma Agraria es autoridad responsable.

Metas:

En el periodo 1996 - 1997 se pretende dar cumplimiento a 2,800 ejecutorias y sustanciar 4,265 juicios de amparo, civiles, penales, laborales, administrativos y agrarios. La carga de trabajo para el resto del sexenio estará en función de las notificaciones que en materia de juicios se reciban" (*).

Los objetivos de las actividades administrativas, son las siguientes:

- "Culminar, dentro de las posibilidades jurídicas y materiales, los procedimientos administrativos pendientes, relativos a diversas acciones agrarias con la ejecución de las resoluciones presidenciales pronunciadas con anterioridad a 1992.
- Regularizar la situación documental de núcleos agrarios.

Metas:

Durante el periodo 1996 -2000 se pretende ejecutar 184 resoluciones presidenciales y elaborar o rehabilitar unos 6,400 planos definitivos" (*).

3.- Programa de Procuración de Justicia Agraria.

Se desglosa en cinco puntos, para su mejor cumplimiento:

3.1. Asesoría jurídica y gestoría administrativa.

Como objetivo primordial es, "otorgar asesoría jurídica y administrativa integral a los sujetos agrarios que les permite tomar decisiones apegadas a derecho.

Tiene dos metas:

Otorgar asesoría jurídica en aproximadamente 18 mil asuntos por año, es decir, más de 90 mil en el periodo 1996 - 2000.

Y, atención de las solicitudes de los núcleos agrarios, relativos al rezago agrario y a las actividades administrativas transitorias" (*).

3.2. Conciliación y Arbitraje:

Objetivos:

- "Resolver en forma definitiva, controversias entre sujetos agrarios que impiden activar económica y socialmente el campo, por la vía de la conciliación y el arbitraje, evitando llegar al juicio agrario.

- Concluir conflictos agrarios relativos a la incertidumbre e inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

Su única meta:

Que en los años 1996 - 2000, atender 25 mil asuntos anualmente, es decir, un total de 125 mil, previendo una probable disminución como consecuencia de los trabajos del PROCEDE" (*).

3.3. Representación Legal.

Sus dos objetivos:

- "Fortalecer la representación de sujetos agrarios procurando la igualdad de las partes en el juicio agrario.
- Atender, prioritariamente, asuntos que por su naturaleza pudieran convertirse en problemas importantes de carácter socio-político.

Su meta propuesta:

En el periodo 1996 - 2000 se atenderán anualmente 8.200 solicitudes en promedio" (*).

3.4. Atención a denunciar por incumplimiento a la ley.

Un objetivo importante en su haber:

- "Vigilar el cumplimiento de la legislación agraria, y en caso de violaciones, actuar de oficio o a petición de parte en defensa de los derechos de los sujetos agrarios.

Metas:

Entre 1996 y el año 2000 se proyecta la atención de 24,760 quejas y contribuir a la realización de alrededor de 560 auditorías a fondos comunes de ejidos y comunidades a solicitud de los núcleos agrarios" (*).

3.5. Recomendaciones por violaciones a la legislación y a los derechos agrarios.

Objetivos:

- "Vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores agrarios en ejercicio de sus funciones.
- Cuidar que los actos de las autoridades agrarias se apeguen al marco legal y se respeten los derechos de los campesinos.

Metas:

Durante los años 1996 - 2000 se atenderían unos 320 asuntos, calculados conforme a las estadísticas de los últimos años" (*).

4.- Programa de Ordenamiento y Regularización de la Propiedad Rural.

Este programa, se encuentra integrado por diez tareas específicas; de acuerdo a su contenido es el más amplio y de mayor aplicación.

4.1. Culminación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos.

Sus objetivos son:

- "Promover la aplicación del artículo 27 Constitucional y la Ley Agraria.
- Regularizar y otorgar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra ejidal.
- Reconocer jurídicamente la tenencia de la tierra a sus legítimos poseedores.
- Impulsar la inversión productiva y el desarrollo equilibrado de las regiones del país y el bienestar de los grupos sociales.
- Contribuir al mejoramiento de la convivencia social y propiciar la consolidación y desarrollo del patrimonio familiar de la población campesina.

Su principal meta:

El compromiso sexenal es concluir el PROCEDE en los más de 27 mil ejidos" (*).

4.2. Certificación de comunidades.

Tiene tres objetivos:

- "Propiciar el desarrollo equilibrado de los pueblos indios del país y el mejoramiento de su nivel de vida.
- Regularizar la tenencia de las tierras comunales.

- Otorgar certeza y seguridad jurídica a los sujetos de derecho de las comunidades.

Meta:

En el periodo 1996 - 2000, regularizar la tenencia de la tierra de las comunidades que se incorporen voluntariamente" (*).

4.3. Regularización de la propiedad privada.

Objetivos:

- "Promover la regularización de propiedades privadas rústicas e incorporar a la legalidad inmobiliaria los derechos de propiedad, mediante títulos formales y su inscripción en los Registros Públicos de la Propiedad de las diferentes entidades federativas.
- Crear las condiciones necesarias para que propietarios privados, que sean poseedores irregulares, accedan a programas de apoyo estatal, proyectos de inversión y otras formas de financiamiento" (*).

4.4. Colonia agrícolas y ganaderas.

Objetivos:

- "Otorgar seguridad jurídica con la regularización de lotes urbanos, agrícolas y ganaderos de las colonias del país.
- Asesorar a las colonias que decidan mantenerse bajo este régimen de propiedad.
- Apoyar la desincorporación de las colonias que se decidan por el dominio pleno.

Metas:

En los próximos cinco años se regularizarán alrededor de 41 mil lotes urbanos, agrícolas, incluyendo su inscripción en el Registro Agrario Nacional.

Asesorar a las colonias agrícolas y ganaderas en la actualización de sus padrones y Consejos de Administración.

Promover asambleas de colonos para informar sobre las disposiciones de la Ley Agraria relativas a la adopción del dominio pleno" (*).

4.5. Terrenos baldíos y nacionales.

Tiene dos objetivos:

- "Regularizar de oficio, o a petición de parte, la situación jurídica y administrativa de los terrenos baldíos y nacionales.
- Integrar el inventario de los terrenos nacionales.

Principales metas:

La meta programada para el periodo 1996 - 2000 consiste en la emisión de 30 mil títulos que permitirán la regularización de 3.5 millones de hectáreas.

Atender las solicitudes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, así como de particulares, para la desincorporación de terrenos nacionales.

Actualizar en forma permanente el inventario de los terrenos nacionales.

Atender, conforme a la normatividad aplicable, las solicitudes de deslinde, declaración o titulación de terrenos nacionales" (*).

4.6. Regularización de asentamientos humanos y creación de reservas territoriales.

Objetivos:

- "Promover, de acuerdo con la competencia de las entidades del Sector Agrario, el ordenamiento del desarrollo urbano en las tierras ejidales y comunales.
- Fomentar la participación de los núcleos agrarios para que sean actores en la creación de reservas de crecimiento y del ordenamiento territorial.
- Impulsar en los ejidos y comunidades, próximos a las manchas urbanas, proyectos de desarrollo inmobiliario.
- Frenar la ocupación anárquica y evitar la especulación y venta ilegal de la tierra ejidal y comunal.

Metas:

En el periodo de 1996 al año 2000, regularizar y entregar alrededor de un millón de escrituras de propiedad a igual número de familias cuyas viviendas urbanas se encuentran asentadas en bienes ejidales o comunales.

Atender con prioridad proyectos de desarrollo inmobiliario propuestos a ejidos y comunidades por terceros, en los que participen como socios ejidos, comunidades, gobiernos de los estados y municipios e inversionistas" (*).

4.7. Expropiación de bienes ejidales y comunales.

Dos objetivos:

- "Poner a disposición, por causa de utilidad pública, los terrenos de propiedad ejidal o comunal, mediante el pago indemnizatorio.
- Regularizar ocupaciones previas a la publicación del Decreto Expropiatorio y al pago de la indemnización que afectan los derechos de propiedad de núcleos agrarios.

Una meta:

En el periodo 1996 - 2000, se dictaminarán 1,750 expedientes" (*).

4.8. Excedentes a los límites de la propiedad rural.

Objetivos:

- "Evitar el acaparamiento de tierras rústicas por parte de propietarios privados, ejidatarios, comuneros, colonos y sociedades mercantiles.
- Garantizar el cumplimiento del artículo 27 Constitucional y la Ley Agraria, en materia de límites de propiedad de tierras rústicas.

Metas:

Para el periodo 1996 - 2000, se investigará, en coordinación con las entidades federativas e instancias competentes, los excedentes de tierras de ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios y sociedades propietarias de tierras" (*).

4.9. Regularización de predios.

Objetivos primordiales:

- "Regularizar, en el marco de la legislación vigente, posesiones precarias de grupos campesinos demandantes de tierras.
- Dar seguridad en la tenencia de la tierra y optimizar el aprovechamiento de los recursos de que disponen los distritos de riego.

Metas a lograr:

En el periodo 1996 - 1997, regularizar las posesiones de campesinos con tierras adquiridas por la Secretaría de la Reforma Agraria, para satisfacer necesidades agrarias.

Atender los 726 ejidos localizados en 26 distritos nacionales de riego" (*).

4.10. Catastro Rural.

Objetivos propuestos:

- "Continuar con el proceso de actualización permanente del Catastro Rural Nacional y modernizar su infraestructura técnica y sistema de datos.
- Utilizar el Catastro Rural Nacional como instrumento de planeación de las acciones de los sectores público, social y privado.

Metas:

Durante los próximos cinco años, la meta consiste en inscribir los planos generados por la regularización de ejidos y comunidades, colonias agrícolas y ganaderas, terrenos baldíos y nacionales, ejecución de decretos presidenciales expropiatorios, cuerpos de agua y parques nacionales.

Se integrarán los planos que generen los trabajos de regularización de los predios de propiedad privada" (*).

5.- Programa de desarrollo agrario.

Consistente en impulsar en todos los aspectos al agro mexicano, es decir, alcanzar en el campo una igualdad que conlleve a un desarrollo pleno desde un punto de vista social, cultural, político y económico. Comprende siete campos de estudios.

5.1. Apoyo a Consejos Agrarios Estatales.

Dos objetivos:

- "Apoyar la constitución y consolidación de instancias de atención regional y estatal de la demanda campesina en materia agraria.
- Promover programas integrales de ordenamiento, regularización de la propiedad rural, producción y bienestar.

Meta:

Conformar un sistema de atención y seguimiento de los Consejos Agrarios Estatales" (*).

5.2. Capacitación agraria.

Objetivos:

- "Consolidar la vida interna de ejidos y comunidades, con el desarrollo de conocimientos, habilidades e integración de figuras asociativas.
- Apoyar la organización social y económica de los núcleos agrarios, con la capacitación interactiva y autogestiva.

Metas:

Entre los años 1996 - 2000 se capacitará en materia agraria a 430 mil ejidatarios y comuneros y se atenderá las necesidades de capacitación de 103 mil integrantes de organizaciones de ejidatarios, comuneros, avendados y propietarios privados.

Realizar alrededor de 7 mil cursos para sujetos agrarios y becarios campesinos.

Asesorar, directamente o a través de medios impresos y electrónicos, sobre derechos y obligaciones a integrantes de ejidos y comunidades.

Otorgar 12 mil becas de capacitación a hijos de campesinos" (*).

5.3. Organización agraria.

Objetivos planeados:

- "Fomentar la regularización, reestructuración y consolidación de sociedades de solidaridad social, de producción rural, de uniones de sociedades de producción rural, de uniones de ejidos y comunidades y de asociaciones rurales de interés colectivo.

- Proponer sistemas para el eficiente aprovechamiento de los recursos de los núcleos agrarios y distribución equitativa de beneficios.
- Fomentar el desarrollo regional a través de figuras asociativas agrarias, civiles y mercantiles.
- Promover la organización de los núcleos agrarios para mejorar su capacidad de acceso a los servicios municipales y de desarrollo.
- Consolidar la organización interna de los núcleos agrarios.
- Superar el minifundio e impulsar el desarrollo regional con la transformación de las organizaciones rurales y campesinas.

Metas a cumplir:

Promover y asesorar la elaboración, instrumentación e inscripción de 30 mil reglamentos internos y estatutos comunales.

Asesorar a 5 mil núcleos agrarios para el desarrollo de proyectos de bienestar social.

Apoyar a los núcleos agrarios en la integración de 500 expedientes técnicos para el retiro de fondos comunes.

Promover la actualización de los órganos de representación y vigilancia en los ejidos y comunidades.

Fomentar la constitución de 20 mil organizaciones rurales y apoyar a 8 mil empresas y asociaciones ejidales y comunales para el mejor desempeño de sus actividades.

Asesorar la participación de integrantes de 30 mil núcleos agrarios, en la evaluación del potencial de sus recursos y la identificación y jerarquización de propuestas de inversión o desarrollo social.

Contribuir a la celebración de 16 mil convenios de asociación para el desarrollo de actividades productivas y comerciales.

Promover la constitución de 19 mil juntas de pobladores" (*).

5.4. Investigación agraria.

Sus objetivos:

- Formular estudios que contribuyan al diagnóstico de las necesidades en materia de capacitación agraria y que proporcionen elementos para la definición de políticas para el desarrollo rural.
- Promover estudios sobre el marco jurídico agrario y el desarrollo rural.
- Contribuir al análisis plural de la problemática agraria y difundir las aportaciones sobre su solución.
- Proporcionar indicadores confiables y oportunos acerca de la situación y evolución del Sector Agrario.

- Estudiar reformas agrarias y movimientos campesinos de otros países para conocer medidas que han dado resultados positivos.

Sus metas:

Crear el Centro Nacional de Documentación Agraria.

Instalar 32 centros Estatales de Estudios Agrarios.

Otorgar cinco premios nacionales de estudios agrarios.

Editar 32 títulos de Crónicas del PROCEDE.

Editar 20 números de la revista Estudios Agrarios.

Realizar 32 investigaciones de problemas y desarrollo agrario.

Elaborar 480 estudios estatales de diagnóstico de la situación rural.

Llevar a cabo 32 foros estatales y 10 seminarios con la participación de organizaciones campesinas y de productores.

Levantar una encuesta ejidal de diagnóstico organizativo y necesidades de capacitación en 3,600 núcleos agrarios" (*).

5.5. Fondos para el desarrollo agrario.

"Las líneas generales para el funcionamiento de estos fondos son, entre otras:

- La Secretaría de la Reforma Agraria promoverá la constitución de fideicomisos de garantía y administración que apoyen la circulación de tierras en las regiones donde se considere necesario.

- El fideicomisario deberá ser el propio banco fiduciario.

- El fiduciario podrá ser la institución bancaria con más presencia en cada región.

- Cada fideicomiso contará con un comité técnico integrado por representantes de dependencias federales y estatales y de organizaciones campesinas con presencia local.

- Se determinará el precio máximo de financiamiento por hectárea y el número de éstas por zona.

- El banco fiduciario le concederá a cada campesino un crédito hipotecario, quedando en garantía la tierra adquirida" (*).

5.6. Parcelas con destino específico.

Objetivos propuestos:

- "Promover y fortalecer la incorporación de los grupos de jóvenes y mujeres campesinos en las actividades productivas y sociales y asesorar la elaboración de sus proyectos.

- Promover la constitución y operación de las parcelas con destino específico en términos de eficiencia económica, organizativa y de equidad.

Metas:

Asesorar la constitución y consolidación de 10 mil parcelas escolares.

Apoyar el desarrollo de 10 mil unidades agro-industriales y de servicios para la mujer campesina.

Asesorar la constitución y desarrollo de 4 mil parcelas de la juventud" (*).

5.7. Atención a regiones y grupos prioritarios: se divide en tres aspectos, para su mejor aplicación.

Atención agraria a grupos indígenas:

Objetivos:

- "Procurar seguridad jurídica de la tenencia de la tierra en regiones indígenas.
- Definir y fomentar la integridad de las comunidades indígenas.
- Superar la problemática social y jurídica que enfrentan las regiones consideradas indígenas.
- Solucionar los problemas y conflictos agrarios, promoviendo la conciliación de intereses entre las partes, como vía preferente.
- Promover acciones de desarrollo en beneficio de grupos étnicos, sustentados en bases jurídicas, económicas y sociales.

Metas:

Finiquitar a la brevedad posible los trámites administrativos de los expedientes que cuentan con resolución presidencial o jurisdiccional.

En el periodo 1996 al 2000, atender prioritariamente los conflictos sociales de las comunidades indígenas derivados de problemas con la tenencia de la tierra" (*).

Atención a mujeres campesinas:

Sus objetivos:

- "Promover y estimular la participación de las mujeres campesinas en el desarrollo y mejoramiento de su comunidad.
- Generar bienes y servicios que contribuyan al bienestar de la familia campesina.
- Promover empleos permanentes que propicien el arraigo de la mujer en sus ejidos y comunidades.
- Desarrollar las habilidades tradicionales de la mujer campesina.

Sus metas:

Atender 7 mil solicitudes de financiamiento.

Evaluar y formular 2,350 perfiles de inversión.

Autorizar y emitir financiamiento para la instalación y desarrollo de 2,350 proyectos productivos.

Estimular la creación de 33,450 empleos para la mujer campesina.

Consolidar 2,350 grupos organizados" (*).

Asesoría a jornaleros agrícolas:

Objetivos:

- "Promover el mejoramiento de las condiciones de trabajo, calidad de vida y productividad de los jornaleros agrícolas y sus familias.
- Asesorar la celebración de contratos para la defensa de sus intereses y derechos.
- Prestar servicios de asesoría para la constitución y consolidación de las organizaciones de los jornaleros agrícolas" (*).

6.- Programa de Modernización Institucional.

Tiene como principal finalidad, la reestructuración administrativa de la Secretaría de la Reforma Agraria, así como de las entidades sectorizadas y el mejoramiento del Sector Agrario. Dirige su actualización en seis puntos esenciales:

6.1. Transformación de la Secretaría de la Reforma Agraria .

Principales objetivos:

- "Fortalecer a la Secretaría de la Reforma Agraria como dependencia rectora de la política agraria.

- Transformar la Secretaría de la Reforma Agraria en una institución normativa que opere a través de sus órganos desconcentrados y descentralizados.
- De acuerdo con el marco jurídico, adaptar las atribuciones de autoridad de la Secretaría a las de asesoría y apoyo.
- Elevar el compromiso de servicio en favor de los sujetos agrarios, con la actualización y capacitación del personal de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Metas alcanzar:

Consolidar la nueva estructura de mandos medios y superiores en el sector central y en el ámbito regional.

Diseñar el Sistema Nacional de Información Agraria.

Transferir el acervo documental y personal técnico de la Secretaría de la Reforma Agraria al Registro Agrario Nacional" (*).

6.2. Creación del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario.

Objetivos:

- "Crear y consolidar una nueva institución al servicio de los campesinos que desarrolle tareas de organización y capacitación, encaminadas a promover el desarrollo integral de los núcleos agrarios.
- Atender directamente a los cerca de 30 mil núcleos agrarios en el lugar donde viven y trabajan los campesinos.

Metas:

Asesorar a los núcleos agrarios y organizaciones de productores para su incorporación a los procesos de desarrollo rural.

Crear una red que contenga datos sobre instituciones, organizaciones campesinas, asociaciones productivas e información jurídica" (*).

6.3. Reestructuración del Registro Agrario Nacional.

Objetivos fundamentales:

- "Consolidar al Registro Agrario Nacional como órgano técnico del Sector Agrario.
- Llevar el control de la tenencia de la tierra ejidal y comunal y la seguridad documental.
- Coadyuvar en la procuración de la justicia agraria, con la expedición de constancias sobre inscripciones que forman parte de su protocolo.
- Garantizar el carácter público de la información en poder del Registro Agrario Nacional.

Metas:

Concluir la recepción del acervo documental de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Actualizar la reglamentación interna y diseñar el Sistema de Información del Registro Agrario Nacional" (*).

6.4. Reorganización de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

Sus objetivos:

- "Reestructurar a la CORETT para convertirla en el organismo rector del ordenamiento de los asentamientos humanos irregulares en tierras ejidales y comunales.
- Racionalizar la organización estructural, funcional y ocupacional de la institución.

Sus metas:

Fortalecer y consolidar la estructura central y territorial de la CORETT.

Crear el sistema de control y auditoría permanente para hacer más transparentes las operaciones y proyectar credibilidad y confianza" (*).

6.5. Consolidación de la Procuraduría Agraria.

Tres objetivos propuestos:

- "Consolidar la estructura de la Procuraduría Agraria para garantizar atención integral a los sujetos agrarios.
- Fortalecer su autonomía, naturaleza de ombudsman agrario y capacidad para promover el desarrollo.
- Desarrollar el perfil jurídico y social como vigilante de la legalidad en el campo.

Su meta a cumplir:

Actualizar el Reglamento Interior" (*).

6.6. Reorganización del Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal.

Objetivo fundamental:

- "Reorganizar al FIFONAFE para darle el carácter de institución de verdadero fomento ejidal y de beneficio social que genere empleos productivos en el campo.

Meta:

Contar con una nueva estructura y funciones que opere con programas de fomento y desarrollo agrario" (*).

3.1.6. Evaluación de la Gestión.

Con la creación del Programa de mediano plazo, denominado Programa Sectorial Agrario 1995 - 2000, el Sector Agrario asume la responsabilidad y el compromiso de llevar a su cabal cumplimiento, todos los objetivos y metas en éste propuestos. La actualización que debe operar en el campo mexicano, a de realizarse con la ayuda del sector social, y de esta forma eliminar las cadenas burocráticas que tanto han afectado a la sociedad rural.

La modernización y mejoras realizadas al Sector Agrario, permitirá el impulso necesario tanto en los sectores de administración, sistemas de control, estructuras

internas y órganos, en donde se operará con mayor rapidez las deficiencias que podrían encontrarse y de esta manera, corregirlos oportunamente.

El perfeccionamiento del marco jurídico, es un paso importante en la reestructuración que se pretende dar al agro mexicano, por lo tanto, revisarlo y actualizarlo a las necesidades actuales del país, es una prioridad nacional y que debe de permanecer latente tanto en el ámbito rural como en los demás sectores.

"Para garantizar la ejecución de este Programa se constituirá el Comité Interno de Seguimiento y Evaluación" (17).

Notas del Capítulo Tercero.

- (1). Diario Oficial de la Federación. De fecha 10 de enero de 1996. p. 41.
- (2). (3), (4) y (5). Artículos del Segundo al Quinto, respectivamente, del Decreto que aprueba el Programa de mediano plazo, denominado Programa Sectorial Agrario 1995 - 2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación. De fecha 10 de enero de 1996. pp. 41 y 42.
- (6). Los elementos reunidos, para la elaboración del presente programa, son el resultado del desarrollo y problemática agraria que se obtuvieron hasta el año de 1995.
- (7). Diario Oficial de la Federación. De fecha 10 de enero de 1996. p. 45.
- (8). Idem.
- (9). Hasta octubre de 1995.
- (10). Se trata de la Modernización Institucional, que se pretende alcanzar con la creación del programa en cuestión.
- (11). Diario Oficial de la Federación. De fecha 10 de enero de 1996. p. 49.
- (12). Idem.
- (13). Se toma como estructura primordial para la aplicación de la política agraria, seis puntos básicos: la consolidación de la reforma agraria, la certidumbre jurídica a la propiedad rural, la justicia agraria oportuna y expedita, el combate a la pobreza, el desarrollo integral de los núcleos agrarios y la modernización administrativa.
- (14). Diario Oficial de la Federación. De fecha 10 de enero de 1996. p. 51.
- (15). Op. Cit. pp. 51 y 52.
- (16). Op Cit. p. 52.
- * . Objetivos y metas propuestos en los diferentes programas institucionales que se encuentran integrados dentro del Programa Sectorial Agrario 1995 - 2000. Se transcriben íntegramente, por la importancia en sus alcances señalados en los mismos.
- (17). Diario Oficial de la Federación. De fecha 10 de enero de 1996. p. 72.

CAPITULO CUARTO.

Expectativas con los organismos jurídicos actuales.

Comentario.

4.1. Tribunales Agrarios.

4.2. Procuraduría Agraria.

4.3. Registro Agrario Nacional.

COMENTARIO.

La reforma que sufrió el artículo 27 Constitucional en el año de 1992, fue aprobada bajo la premisa de fortalecer el sustento constitucional de la propiedad de la tierra, a fin de impulsar la productividad del campo.

Se sustenta en los siguientes cuatro puntos o principios fundamentales:

- Conclusión del reparto agrario.- El Constituyente permanente declara en forma categórica e indubitable la terminación del reparto agrario en México. De esta manera no habrá de tramitarse nuevas acciones agrarias dotatorias en favor de núcleos de población solicitantes de tierras.
- Reiteración de la prohibición de latifundios.- La reforma reitera la prohibición de la existencia de latifundios en México, esto es, el acaparamiento de tierras en superficies que excedan los límites de la pequeña propiedad que establece y regula el propio precepto Constitucional.
- La pequeña propiedad.- La reforma Constitucional vino a establecer nuevas bases para la pequeña propiedad, estableciendo la participación de personas como lo son las sociedades mercantiles a las que antes de la reforma no se les había permitido contribuir, a incentivar y dar productividad al campo mexicano.
- Organos de Justicia Agraria.- Por voluntad del constituyente permanente, se establecen dos órganos que concurrirán a la impartición de la Justicia Agraria y que son:

Los Tribunales Agrarios: que gozan de autonomía plena para dictar sus fallos.

La Procuraduría Agraria: que surge como un órgano encargado de vigilar el respeto a los derechos de la clase campesina, pugnando por el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo.

Además, del Registro Agrario Nacional, órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, ya existente y que tiene a su cargo el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental, y de otras funciones que de igual forma que los otros dos órganos antes mencionados, se describirán en el cuerpo del presente capítulo.

Estos principios fundamentales en que se sustenta la reforma agraria, establecen las bases principales para tratar con una nueva forma el desarrollo del agro nacional.

4.1. TRIBUNALES AGRARIOS.

"Los Tribunales Agrarios son los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional" (1).

Para dar una imagen de lo que se podría obtener de los Tribunales Agrarios como una aportación en la impartición de justicia en el país, es necesario decir que los juicios agrarios tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley Agraria. Y tales Tribunales aplicarán el procedimiento previsto en la Ley antes invocada, para dar resolución a las controversias que sean puestas bajo su conocimiento (2).

En otras palabras los Tribunales Agrarios, son los órganos jurisdiccionales competentes para dirimir las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones de la Ley Agraria, ya sea en materia individual o entre comunidades y ejidos y de contratos que resulten contrarios a las leyes, aunque cabe mencionar que también conocen de casos en los que sin existir una controversia propiamente dicha, en vía de jurisdicción voluntaria, resuelven negocios de carácter agrario y además pueden tomar conocimiento de las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria, siempre que deparen perjuicio a ejidatarios, comuneros, sus sucesores, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados, etc.

Por lo tanto, los Tribunales Agrarios aplican la justicia agraria, como un órgano cien por ciento jurisdiccional.

Los Tribunales antes mencionados, han venido a substituir en sus funciones al Cuerpo Consultivo Agrario el cual si bien fungía conforme a la Ley Federal de la Reforma Agraria, como un órgano consultor del Presidente de la República, en tanto que sus dictámenes y acuerdos por regla general conocían efectos vinculatorios, encargándose de emitir resoluciones sobre las diversas acciones agrarias correspondientes a ejidos y comunidades, así como de tramitar inconformidades en los juicios privativos de derechos agrarios individuales, razón por la cual y a pesar de que las funciones que realizaba dicho órgano no eran del orden jurisdiccional, puede afirmarse que constituían una instancia administrativa, que era semejante en cuanto a las atribuciones que realizaba a la de los Tribunales Agrarios.

Los alcances reales con la creación de los Tribunales Agrarios, no se han realizado con la prontitud esperada, pero jurídicamente hablando, es un gran paso, para la impartición de justicia en materia agraria como un órgano plenamente jurisdiccional, obviamente se necesita de un tiempo necesario, para observar los resultados anhelados.

El Cuerpo Consultivo Agrario, no podrá dejar de existir, desde el punto de vista real y jurídico, hasta en tanto no concluya totalmente el abatimiento del rezago agrario, pues aún existen asuntos cuyos expedientes debe integrar debidamente o poner en estado de resolución para remitirlos a los Tribunales Agrarios, de tal forma que se cumplan debidamente los imperativos constitucionales y se evite la pérdida o disposición de documentos.

Como una observación, los tribunales agrarios, deben conocer de las impugnaciones de actos de autoridades agrarias, se hace necesaria la existencia de una dependencia, que en representación de esas autoridades concorra a la defensa de sus intereses, de tal manera que los juicios respectivos se resuelvan con elementos suficientes y no se retarden innecesariamente.

4.2. PROCURADURIA AGRARIA.

"La Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria" (3).

La Procuraduría Agraria ha sido creada por la Ley Agraria, tiene funciones de servicio social y le corresponde la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ambos, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la Ley Agraria y su reglamento interior, cuando así se lo soliciten, o de oficio en los términos de Ley antes menciona (4).

En tal virtud, es de afirmarse que dicha Procuraduría no es propiamente un órgano de autoridad, sino únicamente debe incluso de oficio, concurrir a la defensa de los

intereses de las personas indicadas, otorgándoles asesoría, tratando de conciliar sus intereses, formulando denuncias en representación de los mismos ante las autoridades competentes, etc.

No obstante lo anterior, del análisis de su reglamento interior, se advierte en primer término que la misma cuenta con una organización estructural excesiva y no sólo eso, sino que además le han sido atribuidas facultades que rebasan el texto legal y desvirtúan la naturaleza que le otorgó la letra constitucional de defensora de los intereses de los sujetos de derecho agrario.

Por otra parte, resulta necesario precisar que las facultades otorgadas a dicha Procuraduría en su Reglamento no se han ejercido a la fecha; es decir, dichas facultades son tantas y tan variadas que no le ha resultado posible ejercerlas a pesar de contar con un aparato administrativo tan grande, razón por la cual se hace indispensable una revaloración, partiendo de su naturaleza, de la estructura y atribuciones de dicha dependencia y no sólo eso, sino que además debe determinarse si debe seguir siendo considerada como un órgano descentralizado, o si por el contrario habrá de hacerse depender en forma directa como un órgano desconcentrado de la dependencia que tomará conocimiento de las cuestiones agrarias, misma que puede ser incluso una diversa que sugiera de la reestructuración y reorganización de la Secretaría de la Reforma Agraria, pues esta Secretaría pudiera no ser concebida ya con el término Reforma Agraria y menos aún con el conjunto de facultades que antes de 1992 ejercía, dada la nueva concepción de las cuestiones del campo, la cual tiende indiscutiblemente a promover organización y desarrollo vigorosos del sector agrario, para hacerlo verdaderamente productivo.

4.3. REGISTRO AGRARIO NACIONAL

"Para el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivados de la aplicación de la Ley Agraria funcionará el Registro Agrario Nacional, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el que se inscribirán los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal. El registro tendrá además una sección especial para las inscripciones correspondientes a la propiedad de sociedades" (5).

Como ha quedado asentado, a la Secretaría de la Reforma Agraria se encuentra adscrito, como órgano desconcentrado, el Registro Agrario Nacional. Este Registro, como lo dispone la Ley Agraria, tiene a su cargo el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivados de la aplicación de dicha Ley, ejerciendo al efecto facultades de inscripción de los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal, llevando así mismo las inscripciones relativas a la propiedad de sociedades.

Sin embargo, no es suficiente para realizar en forma adecuada el control de la tenencia de la tierra y el de las transmisiones que respecto de ella se hagan, con la existencia de dicho registro, no obstante que ante él tengan que inscribirse además los planos y documentos relativos al catastro y censo rurales, decretos de expropiación, etc., pues dada la libertad que otorga el nuevo marco constitucional y legal a los sujetos de derecho agrario para el manejo de sus tierras, se requiere además, la existencia de un real y efectivo sistema cartográfico del catastro rural, en el que se identifique la clase de tierras existentes en el país, su valor comercial, su potencial y la posibilidad de enajenarlo y en su caso, la de modificar su uso, pues de otra manera se

generarán nuevos problemas derivados del establecimiento de zonas distintas a las agrícolas que requerirán de nueva infraestructura con un altísimo costo para el país y que además podrían incluso llegar a deteriorar aún más, el débil equilibrio ecológico existente en México.

Notas del Capítulo Cuarto.

- (1). Codificación Agraria. Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Artículo 1o. p. 65.
- (2). Codificación Agraria. Ley Agraria. Artículos 163 y 164. p. 52.
- (3). Op. Cit. Artículo 134. p. 43.
- (4). Op. Cit. Artículo 135. p. 43.
- (5). Op. Cit. Artículo 148. p. 47.

CAPITULO QUINTO.

Propuestas.

Comentario.

Primera propuesta.

Segunda propuesta.

COMENTARIO.

A pesar de la creación de nuevos órganos para el ejercicio de facultades en materia agraria, la ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional, reconoce y ratifica la existencia de la Secretaría de la Reforma Agraria, facultándola para:

Primero.- Intervenir en los procedimientos de expropiación de tierras comunales y ejidales, llevando a cabo los trámites correspondientes hasta su culminación, con la expedición del decreto presidencial correspondiente.

Segundo.- Ordenar a personas morales propietarias de tierras, el fraccionamiento, enajenación o regularización de su situación en aquellos casos en que los límites de las superficies que les correspondan excedan los permitidos por la Constitución y la Ley.

Tercero.- Ejercer la facultad relativa al deslinde de terrenos y la enajenación de terrenos nacionales, llevando a cabo los correspondientes procedimientos.

Cuarto.- Controlar la tenencia de la tierra y la seguridad documental, a través de la inscripción de los documentos en los que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal, y comunal, así como la inscripción de actos relativos a la propiedad de sociedades. Esta facultad, se ejerce por el Registro Agrario Nacional, como órgano desconcentrado de la Secretaría.

PRIMERA PROPUESTA.

Con lo anterior, y de acuerdo con la nueva reglamentación y reforma al artículo 27 Constitucional, se llegó a considerar que la Secretaría de la Reforma Agraria, no tardaría en desaparecer; sin embargo, y dado el reconocimiento del legislador federal respecto a su existencia, es indiscutible que no ha sido la intención ni del constituyente, ni del legislador, hacerla desaparecer.

Lo anterior, ciertamente no puede implicar el que deba pasar desapercibido que la Secretaría de la Reforma Agraria, requiere de una **reestructuración** para adecuarla a la realidad de la nueva política agraria y para que por otra parte concluya en forma total y definitiva las acciones y asuntos que quedaron en trámite al inicio de la vigencia de las nuevas disposiciones.

La Secretaría de la Reforma Agraria, y así lo ha reconocido el legislador al reiterar su existencia, es una dependencia que cuenta con una gran infraestructura y un conjunto de servidores públicos con trayectoria y experiencia en el tratamiento de los problemas agrarios, lo cual se ha demostrado incluso en la solución de controversias que se han presentado al amparo de las nuevas disposiciones; por lo tanto, a pesar de que como en toda acción humana han existido errores, ha habido también aciertos que han permitido el desarrollo de la política agraria en nuestro país durante el presente siglo.

Dados los nuevos enfoques que el Constituyente establece en relación con el tratamiento de órganos diversos, como lo son los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria, se hace necesaria actualmente, una **revaloración** de las facultades legalmente conferidas a ellos, de tal manera que el ejercicio de la función pública en dicha materia, resulte acorde tanto al texto constitucional, como a la realidad, pues de otra manera se puede caer en la duplicidad y hasta en la

multiplicidad del ejercicio de atribuciones, lo que puede desembocar en la generación de nuevos conflictos en el ámbito agrario o en el agravamiento de los ya existentes.

Las nuevas facultades que se le otorguen a la Secretaría de la Reforma Agraria, deberán ser contempladas y consecuentemente organizadas bajo una óptica diferente, basadas tanto en el texto constitucional como en el orden secundario. De esta manera, se deslindarán adecuadamente los campos de competencia que correspondan a la Secretaría de la Reforma Agraria, ya que no puede pasar desapercibido que la Ley Agraria, prevé nuevas situaciones que indiscutiblemente y al aplicar el ejercicio de funciones públicas, deben ser atribuidas a un órgano específico que sea el encargado de realizar dicho trámite.

SEGUNDA PROPUESTA.

Otra opción, que pudiera proponerse para obtener mejores resultados en el ámbito agrario, sería la **desaparición** total de la Secretaría de la Reforma Agraria para crear en su lugar, una nueva Secretaría que asuma las nuevas funciones que se desprenden del texto constitucional y legal, y ejerza las que actualmente establece la Ley Agraria para la Secretaría de la Reforma Agraria y además concluya total y efectivamente con el abatimiento del rezago agrario.

En este caso, dicha dependencia podría constituirse con dos Subsecretarías: una, que se encargara de los asuntos agrarios y del abatimiento del rezago existente; y otra, de las cuestiones inherentes a la organización y desarrollo del campo.

En este plano, la primera de ellas, se encargaría de las cuestiones inherentes a la tenencia de la tierra, como lo son el determinar la situación real de los ejidos y comunidades en nuestro país así como la de los ejidatarios y comuneros, concluyendo

con la ejecución de todas las resoluciones presidenciales correspondientes hasta integrar debidamente la documentación básica. También llevaría a cabo el ejercicio de facultades en materia de expropiación y terrenos baldíos y nacionales.

La segunda, podría corresponderle el ejercicio de las facultades que establece la Ley Agraria en materia de fraccionamiento y enajenación de excedentes como verificador de éstas; la del control del sistema cartográfico de catastro rural con la asignación de valores a la tierra; determinación de limitantes; coordinación con las entidades federativas; concentración de información en relación con los usos y calidades de suelo en el territorio nacional; clasificación de asociaciones y sociedades rurales, establecimiento de otras cuyo objeto sea acorde con la realidad de las necesidades de las zonas en que se establezcan, etc.

CONCLUSIONES.

Hemos llegado al punto donde debe darse el resultado que se había propuesto, por lo tanto, y bajo cierta continuidad de ideas, se empezará de la siguiente manera:

1.- El movimiento armado de 1910, marcó la pauta para el inicio legal de la Reforma Agraria, culminando dicha obra con la expedición de la primera Ley Agraria del presente siglo de fecha 6 de enero de 1915, la cual fue incorporada y elevada a rango Constitucional, por Nuestra Carta Magna del 5 de febrero de 1917, la cual fue la primera en el mundo de carácter social.

2.- Los antecesores inmediatos de la Secretaría de la Reforma Agraria, como lo fueron el Departamento Agrario y el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, son los organismos de base que tienden a ser perfeccionados, por la complejidad del desarrollo social.

3.- La Secretaría de la Reforma Agraria, como dependencia de la Administración Pública Centralizada, ha tenido la preocupación de solucionar los problemas del campo, sin embargo, y a pesar de los logros conseguidos, no había cumplido totalmente las expectativas que motivaron su aparición: desarrollar e impulsar todas las áreas del agro mexicano. No olvidando, que ha tratado de adecuarse a la realidad existente, es decir, ir evolucionando, cambiando y reestructurando su estructura orgánica.

4.- Con la reforma de 1992, se logró dar un paso importante en el desarrollo de las funciones y actividades de la Secretaría de la Reforma Agraria, toda vez, que no altera sus principios fundamentales y crea nuevos órganos de justicia agraria, como son los Tribunales Agrarios y la Procuraduría Agraria, en donde cada uno resolverá de

acuerdo a sus facultades, en donde éstas deben de definirse claramente en sus leyes y reglamentos, para evitar caer en la duplicidad o pluralidad de facultades y con esto, se impida el mejoramiento que se persigue.

5.- El problema fundamental, a pesar de la creación de nuevos programas que impulsen e inicien el desarrollo agropecuario, los cuales no estarían de más si se evaluaran de manera continúa y proponer mejoras y cambios sobre la marcha, si es que no se van logrando los propósitos anhelados; es sin duda, la falta de inversión nacional y extranjera, para que eleve la calidad de vida del ámbito rural, pues siendo realista hoy en día, la pobreza y marginación no ha desaparecido ni se ha logrado abatirla; problema existente desde los principios de la reforma agraria.

6.- La Secretaría de la Reforma Agraria, como hemos visto, tiene razón de ser jurídica y socialmente, pero debe de considerarse que si sus logros han sido parciales, debe de buscarse la necesidad de que sean totales, por lo tanto, la reestructuración total propuesta puede eliminar esas fallas y lograr con ello, el resultado anhelado.

7.- Por otro lado, si se extingue para dar paso a una nueva Secretaría u Organismo, que proporcione otros lineamientos para una panorámica diferente, podría dar buenos resultados pues existe el material humano, con gran trayecto que podría realizar los objetivos primordiales, con esto, se podría llegar a una realidad estable, resurgiendo la idea fundamental del pensamiento agrario.

La Secretaría de la Reforma Agraria, puede lograr por lo tanto, la culminación de un desarrollo que puede reflejarse en la economía nacional, pero para ello, se necesita la participación social, que tenga consciencia y decisión en la lucha de un México mejor, pero sobre todo, a un sentimiento primordial para poder lograrlo: ser nacionalista.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- De Ibarrola, Antonio
Derecho Agrario
2a. ed.
México, Porrúa S. A., 1983
946 pp.

- 2.- Fabila, Manuel
Cinco Siglos de Legislación Agraria (1493 - 1940)
Tomo Primero
México, Talleres de Industrial Gráfica S. A., 1941
800 pp.

- 3.- Lemus García, Raúl
Derecho Agrario Mexicano
7a. ed.
México, Porrúa S. A., 1991
389 pp.

- 4.- Manzanilla Schaffer, Víctor
Reforma Agraria Mexicana
2a. ed.
México, Porrúa S. A., 1977
437 pp.

- 5.- Medina Cervantes, José Ramón
Derecho Agrario
México, Harla, 1987
537 pp.
- 6.- Mendieta y Núñez, Lucio
El Problema Agrario de México y
la Ley Federal de la Reforma Agraria
12a. ed.
México, Porrúa S. A., 1974
585 pp.
- 7.- Mendieta y Núñez, Lucio
El Sistema Agrario Constitucional
5a. ed.
México, Porrúa S. A., 1989
666 pp.
- 8.- Mendieta y Núñez, Lucio
Panorama del Derecho Agrario.
Síntesis del Derecho Agrario
México, UNAM, 1965
48 pp.
- 9.- Mendieta y Núñez, Lucio
Política Agraria
México, Talleres de Gráfica Panamericana S. de R. L., 1957
314 pp.

- 10.- Rulz Massieu, Mario
Nuevo Sistema Jurídico Agrario
México, Porrúa S. A., 1993
243 pp.
- 11.- Secretaría de la Reforma Agraria
La Legislación Agraria en México 1914 - 1979
Publicado con motivo del centenario del nacimiento de
Emiliano Zapata 1879 - 1979
México, Bodoni S. A., 1979
302 pp.
- 12.- Silva Herzog, Jesús
El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria
México, Fondo de Cultura Económica, 1959
602 pp.
- 13.- Suárez Gil, Enrique
Adelante con la Reforma Agraria
México, Estrella S. A., 1970
40 pp.
- 14.- Tena Ramírez, Felipe
Leves Fundamentales de México 1808 - 1995
20a. ed.
México, Porrúa S. A., 1995
1116 pp.

15.- Tribunal Superior Agrario

La Nueva Justicia Agraria

Años de Fundación 1992 -1994

México, Talleres de Emisión de Billetes de la
Lotería Nacional para la Asistencia Pública, 1994

202 pp.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1996.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1996.
- Codificación Agraria, 1996:
 - Ley Agraria.
 - Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.
 - Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional.
 - Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios.
 - Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.
- Secretaría de la Reforma Agraria, Manual de Organización General. Oficialía Mayor, mayo de 1982.
- Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, enero de 1996.
- Programa de mediano plazo, denominado Programa Sectorial Agrario 1995 - 2000, enero de 1996.
- Secretaría de la Reforma Agraria, Manual de Organización General, agosto de 1996.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.

- De fecha 17 de enero 1934, decreto en donde se crea el Departamento Agrario y sus funciones.
- De fecha 23 de agosto de 1944, en el cual se publica el único reglamento interior del Departamento Agrario.
- De fecha 24 de diciembre de 1858, en donde aparece el Departamento Agrario bajo la denominación de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.
- De fecha 1o. de julio de 1960, en el cual se publica el primer reglamento interior del Departamento de Asunto Agrarios y Colonización.
- De fecha 26 de noviembre de 1963, en el cual se publica el segundo reglamento interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.
- De fecha 31 de diciembre de 1974, en donde el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, alcanza el rango de Secretaría de Estado, pasando a ser, la Secretaría de la Reforma Agraria.
- De fecha 29 de diciembre de 1976, en donde se dan a conocer las atribuciones correspondientes de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- De fecha 22 de septiembre de 1977, en el cual se publica el primer reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- De fecha 4 de mayo de 1979, en el cual se publica el segundo reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- De fecha 19 de marzo de 1980, en el cual se publica el tercer reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- De fecha 1o. de diciembre de 1980, en el cual se publica el cuarto reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- De fecha 27 de agosto de 1985, en el cual se publica el quinto reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.

- De fecha 7 de abril de 1989, en el cual se publica el sexto reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- De fecha 11 de julio de 1995, en el cual se publica el séptimo reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.