

AÑO VI

ENERO-ABRIL

NÚM. 17

REVISTA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS



**Centro de Estudios de Justicia Agraria
"Dr. Sergio García Ramírez"**

México, 1998

CONTENIDO

	PÁGS
* PRESENTACIÓN	4-A
LIC. JORGE HERRERA VALENZUELA	
* INAUGURACIÓN	5
LIC. LUIS OCTAVIO PORTE PETIT MORENO	
* LA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS SUPERIOR Y UNITARIOS	7
DR. JORGE J. GÓMEZ DE SILVA CANO	
* EL MARCO NORMATIVO Y PROGRAMATICO.....	29
LIC. JORGE MORENO COLLADO	
* LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MATERIA AGRARIA	45
LIC. RUTH MACÍAS COSS	
* EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL A TRAVES DE SUS ORDENAMIENTOS LEGALES Y REGLAMENTARIOS	57
ANTROP. MARÍA ANTONIETA GALLART NOCETTÍ	

*	FUNCIONES DE LA COMISIÓN DE REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.....	95
	C. ARMANDO GARCÍA SILVA	
*	BANRURAL Y EL SECTOR AGRARIO.....	105
	LIC. NICOLÁS PÉREZ LÓPEZ	
*	COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA.....	119
	LIC. GERARDO RAFAEL GARZA DÁVILA	

PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez" organizó y realizó el *Seminario sobre "Impartición y Procuración de Justicia Agraria"* con el propósito de estrechar las relaciones entre las Instituciones del Ejecutivo Federal, que dan atención y solución a los problemas de los hombres del campo, con quienes laboramos en los Tribunales Agrarios.

Particularmente el *Seminario* fue concebido para dedicarlo a los funcionarios de los mandos medios, para los estudiantes de la Licenciatura en Derecho, para los Secretarios de Estudio y Cuenta de los Tribunales Agrarios y para los abogados especializados en la materia.

Se hizo una invitación a distinguidos expertos en las diferentes vertientes del Derecho Agrario para que expusieran sus conocimientos y nos revelaran sus experiencias prácticas, lo cual se consiguió durante el ciclo de conferencias que tuvo como escenario el Salón de Plenos del Tribunal Superior Agrario.

El número de participantes, a quienes se extendió una *Constancia Curricular*, superó las expectativas y sobre todo porque fue abundante la intervención de ellos en la sesión de preguntas y respuestas, permitiendo no solamente aclarar algunos conceptos sino también para precisar aspectos que enriquecieron los conocimientos del auditorio.

También resultaron muy valiosos los comentarios vertidos por los magistrados y las magistradas en cada una de las conferencias. Sirvan estas líneas para agradecer su colaboración a los Magistrados Numerarios del Tribunal Superior Agrario: Rodolfo Veloz Bañuelos, Marco Vinicio Martínez Guerrero, Jorge Ricardo García Villalobos Gálvez, Luis Angel López Escutia y la Magistrada Supernumeraria Carmen Laura López Almaraz, así como a los Magistrados Unitarios Armando Alfaro Monroy, Enrique García Burgos, Esperanza Margarita Pérez Días y Jorge Joaquín Gómez de Silva Cano que inclusive inició el ciclo.

Esta edición de la *Revista de los Tribunales Agrarios* recoge los trabajos presentados durante el Seminario, en virtud de considerar lo trascendente de cada uno de los textos y de los datos actualizados que en cada caso presentaron los expositores.

LICENCIADO JORGE HERRERA VALENZUELA
DIRECTOR DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA
"DR. SERGIO GARCÍA RAMÍREZ"

Tribunal Superior Agrario

CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA AGRARIA

"DR. SERGIO GARCIA RAMIREZ"



SEMINARIO SOBRE IMPARTICION Y PROCURACION DE JUSTICIA AGRARIA

de Abril 15 a Junio 10

LOS MIERCOLES, A LAS 18:00 HRS.

SALON DE PLENOS

ORIZABA 16 COL. ROMA

INAUGURACIÓN*

Agradezco a Ustedes su presencia en ésta *casa de justicia, Institución proyectada para atender a los hombres del campo mexicano* con una idea moderna a partir de la reforma constitucional del noventa y dos. Hoy, tenemos los servidores públicos del sector social de este país, tanto los que están en el Ejecutivo como en el Judicial, la tarea de orientar, de divulgar, de difundir esta *Nueva Cultura Agraria Nacional* y además con su participación fortalecerla para responder al reclamo del campo mexicano.

Es por ello que tiempo atrás, el Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez" ha venido trabajando con empeño en esa tarea, al igual que otras instituciones del sector agrario. Nos reencontramos, ahora, en esta aula que tiene funciones multidisciplinarias, en las que hemos recibido a campesinos, a dirigentes, a servidores públicos de los Tribunales y de otras instituciones; nos da mucho gusto nuevamente recibirlos

* Palabras del Magistrado Presidente Lic. Luis O. Porte Petit Moreno al inaugurar el *Seminario de Impartición y Procuración de Justicia Agraria*, en el Salón de Plenos del Tribunal Superior Agrario el día 15 de abril de 1998.

y poder propiciar este diálogo abierto, esta parte importante de la formación del nuevo Derecho Agrario Mexicano, parte de la cual somos corresponsables.

Les agradezco mucho su presencia a los señores representantes de las instituciones que nos acompañan y con quienes hemos venido trabajando indistintamente por una mejor atención al *campo mexicano*; qué bueno, que otra vez nos reunamos, que otra vez lo hagamos buscando nuevas alternativas, nuevas soluciones dentro del marco jurídico para tener una mejor impartición de justicia para los campesinos de México.

Por todo ello es muy grato el día de hoy, siendo las 18:30 horas del día quince de abril de mil novecientos noventa y ocho, declarar formalmente inaugurados estos trabajos del *Seminario de Impartición y Procuración de Justicia Agraria*. Enhorabuena y que sea en beneficio de los campesinos de México.

LA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS SUPERIOR Y UNITARIOS

DR. JORGE J. GÓMEZ DE SILVA CANO
MAGISTRADO DEL TRIBUNAL UNITARIO AGRARIO
DISTRITO 24, EN EL DISTRITO FEDERAL

¿Qué son los Tribunales Agrarios?; ¿Qué competencia tienen, y cómo se desempeñan dentro del nuevo ámbito jurídico normativo emitido a partir de las reformas que se dieron en mil novecientos noventa y dos?

En primer lugar vamos a hablar de un órgano de justicia y para hablar de un órgano de justicia, tenemos que pensar en que la justicia agraria ha sido una vieja, muy vieja, aspiración de los campesinos de México. Esta aspiración por la justicia, concebida en algunos tiempos como la distribución de la tierra y ahora, en etapas más modernas, como la distribución de los recursos para hacer producir la tierra, alimentó muchas luchas en la historia de nuestro país.

Recordemos el movimiento zapatista, recordemos el grito de "Tierra y Libertad", recordemos el reclamo de que la tierra es para quien la trabaja, recordemos que todas estas aspiraciones, todos estos ideales de justicia agraria, fueron recogidos no sólo por Zapata, sino fueron recogidos por los que promulgaron la Ley Agraria de 1915 y también por el Congreso Constituyente que expidió la Constitución de 1917. Una Constitución que marca una

etapa extraordinaria en la lucha por los derechos y por la reivindicación de los derechos de los campesinos de México. A partir de esa promulgación de la Carta Magna, de ese artículo 27 constitucional que empieza a trazar una ruta, que da un programa, que da una respuesta a la demanda de los campesinos surge un proceso en nuestro país que ha sido muy combatido, que todavía no ha sido bien comprendido, que es el proceso de la reforma agraria; un proceso orientado a dar justicia a los campesinos y que como primera etapa trascendental fincó esta impartición de justicia en el proceso del reparto de la tierra.

Por eso a partir del triunfo de la Revolución, comienzan a repartirse los grandes latifundios y comienzan a constituirse los ejidos y las comunidades en nuestro país. Este proceso de reparto, que llevó 81 años, culmina cuando se tiene conciencia en el Gobierno de que ya la tierra no alcanza para satisfacer las necesidades de todos los grupos solicitantes, de que ya se habían repartido en forma masiva las tierras que eran susceptibles de ser repartidas, y que lo que quedaba por repartir era realmente muy poco. Frente a esta circunstancia, el Gobierno tomó la decisión de modificar el marco jurídico para el campo y culmina el reparto agrario.

Con la reforma de 1992 se anuncia la terminación del reparto de la tierra, como proceso reivindicador de los derechos de los campesinos de México; pero también, consciente el Gobierno y el legislador de que la demanda de justicia seguía latente en los campesinos, se crean nuevas instituciones para responder a esa demanda y surgen los Tribunales Agrarios, la Procuraduría Agraria, se reestructura la Secretaría de la Reforma Agraria, el Registro Agrario Nacional y otras dependencias e instituciones de servicio al sector rural.

Vamos a enfocar entonces nuestro estudio, nuestra charla, en los Tribunales Agrarios, en esa nueva institución que surge con el

propósito de hacer realidad ese viejo anhelo de justicia de los campesinos de nuestro país. Para ello, el artículo 27 constitucional establece que se han de crear órganos federales, dotados de autonomía y plena jurisdicción para la administración de la justicia agraria. Estos órganos federales son los Tribunales Agrarios y surgen como una nueva instancia jurisdiccional, para substituir a la vieja instancia administrativa, que antes tenía como responsabilidad resolver los problemas del campo; para dar cauce a esa nueva autoridad jurisdiccional, se instituye el *Juicio Agrario*, también para substituir los viejos procedimientos mixtos administrativo-judiciales que contemplaba la anterior legislación. Esto plantea una nueva forma de impartir justicia en el campo, una nueva forma que entraña la constitución de Tribunales especializados, Tribunales que se dediquen, con pleno conocimiento de la problemática del sector, a resolver las controversias del campo. De esa forma, en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y en la Ley Agraria se establecen las facultades y competencia de los nuevos órganos de justicia especializados y se instituye el procedimiento jurisdiccional agrario, como una alternativa para el tratamiento de las controversias que se den en el campo, ágil, expedita, pronta, sucinta, breve, inmediata, etc.

Nosotros arrancamos con las reformas constitucionales y con la nueva Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en un procedimiento novedoso para el campo, con autoridades también nuevas para el campo y empezamos a conocer de los problemas de los campesinos y a buscar soluciones prácticas, inmediatas, dentro un procedimiento, repito novedoso para el sector. Hubo necesidad de que los Magistrados fueran seleccionados por sus conocimientos jurídicos, por su trayectoria en el sector, por su trayectoria dentro de la judicatura, para que fuéramos los precursores de esa nueva instancia jurisdiccional que se abría como una opción de justicia para los campesinos.

Al principio tuvimos que ir construyendo sobre la marcha ese camino, en el cual íbamos a transitar los Tribunales Agrarios. La ley establecía criterios muy generales, bases muy generales, y nosotros, los impartidores de la justicia, los responsables de esa tarea, teníamos que ir estableciendo e implantando los mecanismos jurisdiccionales, las estrategias jurídicas, para que este sueño de la justicia agraria fuera una realidad.

A 6 años de distancia de la constitución de los Tribunales Agrarios, podemos decir que los Tribunales han dejado una huella extraordinaria en el ánimo de los campesinos, podemos decir que ese mensaje de impartición de justicia que los Tribunales han llevado, ha llegado muy lejos, gracias a los programas de itinerancia de los Tribunales. Pero no quiero decir con ésto que ya debemos cantar notas alegres, porque ya resolvimos el problema agrario del campo; por el contrario, mientras más avanzamos en el perfeccionamiento y la consolidación de este órgano de justicia, más responsabilidades van surgiendo hacia los campesinos. Mientras más compenetrados o nos penetramos en las zonas más apartadas del país, más se acercan los campesinos a nosotros en demanda de justicia. Esto nos obliga a ir mejorando cada vez más las formas de impartición de justicia, la integración de los Tribunales, e ir definiendo los criterios de impartición de justicia porque tuvimos que empezar de cero y tuvimos que ir abriendo brechas.

De manera que hoy, a seis años de distancia, podemos decir que estamos empezando a ver los primeros frutos de la impartición de la justicia y que estamos viendo hacia el horizonte que todavía hay mucho camino que recorrer, por alcanzar esos ideales por los cuales estamos luchando. Sobre la marcha los Tribunales se han ido mejorando, se han ido ampliando empezamos con 34 Tribunales Unitarios, ahora son 42, se pretende llegar este año a los 50, en una lucha por responder a la demanda de los campesinos.

Ahora bien los Tribunales Agrarios están divididos en dos: el Tribunal Superior Agrario, que tiene su sede en la Ciudad de México, que está compuesto por cinco Magistrados Numerarios y un Supernumerario que cubre las ausencias de uno de los Numerarios y que tiene responsabilidades muy definidas por la Ley, es el órgano regulador de la actuación de los Tribunales Unitarios; es el órgano que dicta la jurisprudencia, que ha de ser obligatoria para los Tribunales Unitarios; es el órgano que administra a los Tribunales Agrarios. En la Ley Orgánica encontramos la relación de las facultades y de la competencia del Tribunal Superior.

Quiero destacar que el Tribunal Superior Agrario, por mandato de las disposiciones transitorias de la nueva legislación, tuvo que asumir el compromiso de resolver la carga de expedientes que se encontraban instaurados al modificarse la legislación y que nosotros hemos denominado dentro del sector como el "rezago agrario". Un rezago agrario constituido por decenas de miles de expedientes que estaban instaurados y que no habían culminado su procedimiento con una resolución. Cuando se toma la decisión de culminar el reparto, el legislador prevé que hay demandas planteadas por los campesinos que no se debían mandar al archivo, sino que debían concluir con una determinación de la autoridad competente y entonces la autoridad administrativa, (Secretaría de la Reforma Agraria, Cuerpo Consultivo Agrario, Presidente de la República) deja de tener autoridad para resolver esos expedientes que ya estaban instaurados y se encarga la resolución al Tribunal Superior Agrario; pero solamente una parte de ese rezago. Me refiero a los expedientes de dotación y ampliación de ejido y de creación de nuevos centros de población. La otra parte del rezago agrario, que eran los expedientes de bienes comunales, de restitución de bienes comunales, de reconocimiento y titulación de bienes comunales y de otras acciones agrarias como la suspensión de derechos, los juicios privativos de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones, los

juicios de pérdida de derechos del núcleo a las tierras, las nulidades de actos y documentos que contravenían las Leyes Agrarias etc., una serie de procedimientos que contemplaba la vieja legislación y que se encontraban en trámite y que no podían ni debían mandarse al archivo, porque era negarle la justicia a los campesinos. Entonces el legislador resuelve que sea el nuevo órgano de justicia el que dicte las resoluciones definitivas de esos expedientes. Y así se establece, desde las disposiciones transitorias, una diferenciación entre la competencia del Tribunal Superior Agrario, para resolver cierto tipo de expedientes y la de los Tribunales Unitarios.

Al emitirse la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios se especifican nuevas diferencias de competencia entre el Tribunal Superior y los Tribunales Unitarios. Así vemos que en las controversias agrarias se establecen 2 tipos de procedimientos: el procedimiento uniinstancial, en donde únicamente interviene el órgano Tribunal Unitario Agrario, y el procedimiento biinstancial en aquellos casos en los que interviene el Tribunal Unitario como autoridad resolutora, y el Tribunal Superior Agrario como autoridad revisora, y son 3 casos nada más en los que se da esta circunstancia. Estos tres casos son cuando se trata una sentencia dictada en un juicio agrario donde se resuelva un conflicto por límites, entre un núcleo agrario y otro, o entre un núcleo y pequeños propietarios o, ahora, asociaciones o sociedades propietarias de tierras. El segundo caso es cuando se resuelve un juicio de restitución, dentro de la nueva Ley Agraria no restitución de la Ley Federal de Reforma Agraria, porque ese tiene otro procedimiento. Cuando el Tribunal Unitario Agrario resuelve un expediente de restitución de tierras ejidales o comunales, se pueden dar dos circunstancias que se trate de un juicio iniciado por un ejidatario o un comunero en particular, o que se trate de un juicio restitutorio iniciado por un órgano de representación de un núcleo agrario. Cuando la sentencia resuelve la situación de un núcleo agrario, ahí procede el recurso de revisión, cuando la

sentencia resuelve el derecho individual de un ejidatario o de un comunero, ahí no procede el recurso de revisión. El tercer caso de revisión se da cuando la sentencia del Tribunal Unitario resuelve un juicio de nulidad de resoluciones dictadas por autoridades agrarias. Después de esos tres casos todos los demás asuntos que tienen que conocer los Tribunales Unitarios son uniinstanciales, el Tribunal Superior Agrario no tiene ingerencia en esos expedientes. Esto es muy importante para los efectos del combate a las resoluciones de los Tribunales Unitarios. Más adelante vamos a hablar nuevamente del recurso de revisión y vamos a hablar del juicio de amparo.

Quisiera someramente mencionar las facultades de los Tribunales Unitarios Agrarios. Para esto tenemos que enfocarnos a las dos leyes, a la Ley Agraria y a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, porque si bien es cierto la Ley Orgánica establece la competencia por materia, por territorio de los Tribunales Unitarios, también es cierto que en la Ley Agraria se encuentran dispersas varias disposiciones jurídicas, que le dan intervención directa a los Tribunales Unitarios Agrarios, para conocer y resolver. Tenemos así, por ejemplo, que los Tribunales Unitarios están facultados para reconocer la calidad de vecindado, la calidad de ejidatario, resolver las controversias de derechos sucesorios, las controversias relativas a los contratos de asociación o aprovechamiento, celebrados por los núcleos agrarios o por los ejidatarios, la procedencia de hacer efectiva la garantía sobre tierras ejidales por falta de cumplimiento de obligaciones contraídas por los ejidatarios o los comuneros; la adquisición de derechos parcelarios por los poseedores, por la vía de la prescripción, la restitución de tierras ejidales y comunales; la impugnación de asignaciones de tierras hechas por la asamblea de ejidatarios, la acreditación de derechos parcelarios, el pago por indemnizaciones por expropiación de terrenos ejidales o comunales, la reversión parcial o total de los bienes expropiados, cuando se destinan un fin distinto al señalado en el decreto

relativo; el reconocimiento del régimen comunal; las controversias por resoluciones de la Secretaría de la Reforma Agraria en materia de terrenos nacionales y en general para atender todos los aspectos relacionados con la justicia agraria. Pero además, como ya lo mencioné anteriormente, los artículos transitorios otorgan facultades a los Tribunales Unitarios para conocer de los procedimientos de Restitución de Bienes Comunales o de Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales, como procedimientos de tierras; pero también para conocer de los expedientes de suspensión de derechos agrarios; de los juicios privativos de pérdida de derechos; la nulidad de actuaciones; los conflictos de posesión y goce, los conflictos sucesorios, que se encontraban instaurados al momento de la transformación del marco normativo para el campo.

Adicionalmente el artículo quinto transitorio de la Ley Orgánica le otorga la facultad a los Tribunales Unitarios Agrarios, para conocer de los demás asuntos que se encontraban en trámite y que debían de conocer y resolver; y estos "demás", nos abren un panorama muy grande, que se tenía que ir definiendo sobre la marcha. Por ejemplo cuando se reformó la Ley, la Secretaría de la Reforma Agraria siguió conociendo y resolviendo procedimientos de exclusión de propiedades particulares dentro de terrenos comunales, hasta que en el Tribunal Unitario Agrario de Sonora, -perdón yo era el Magistrado-, resolvimos que no era competencia del Cuerpo Consultivo Agrario, que ya no tenía facultades, sino que era competencia de los Tribunales Agrarios. Se interpuso el recurso de revisión y el Tribunal Superior Agrario confirma la determinación del Tribunal Unitario Agrario. Y hoy los Tribunales Unitarios Agrarios somos responsables de resolver los procedimientos de exclusión, y como premio a mi impertinencia, entre comillas, me toca resolver más de mil ochocientos expedientes de exclusión del Distrito Federal. Pero como ese, también hemos determinado que algunos procedimientos de división de ejidos o de fusión de ejidos, que se encontraban en

trámite no debía resolverlos la Reforma Agraria sino los Tribunales Agrarios.

Es simple y sencillamente respetar el propósito de la Ley por cuanto al artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios que establece en catorce fracciones, las facultades específicas de los Tribunales Unitarios y así nos dice que los Tribunales Unitarios serán competentes para resolver los expedientes de conflictos de límites entre núcleos agrarios y propietarios, de lo cual ya hablamos anteriormente. En segundo término, de la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos agrarios o a sus integrantes, y aquí nuevamente recuerdo que el recurso de revisión es procedente cuando se trate de restitución a los núcleos agrarios, pero no a sus integrantes; del reconocimiento del régimen comunal cuando nuevos grupos rurales promueven el reconocimiento de su categoría, de su carácter de comunal, compete al Tribunal Agrario resolverlo, algunas veces por la vía de jurisdicción voluntaria; del juicio de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias, que alteren modifiquen o extingan un derecho, determinen la existencia de una obligación. Que cuáles son las autoridades agrarias y cuáles son esos actos de autoridad a los que nos estamos refiriendo, sobre esto y muchos temas más la jurisprudencia de la Corte todavía no se ha pronunciado, para definir cuál es el criterio que debe prevalecer. Por ejemplo hay quienes sostenemos que los Tribunales Unitarios Agrarios no debemos conocer de los actos de ejecución de resoluciones presidenciales que se hayan dado con la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria, y sobre ello hay contradicción de tesis ya planteada ante la Corte y la Corte se inclina en que sí debemos conocer de esos expedientes de ejecución de resoluciones presidenciales; pero es interesante porque estamos, como dije antes, abriendo brechas, definiendo criterios en la impartición de la justicia agraria.

Los Tribunales Agrarios también deben de resolver conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales; las controversias que se susciten en materia agraria entre los sujetos de derecho: ejidatarios, comuneros, poseedores posesionarios, sucesores, avocindados, etc. Y esto nos da la intervención o la injerencia para conocer de muchos juicios de controversias que se dan en el campo y que tenemos que ir resolviendo; las controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales; la nulidad de actos y documentos o contratos que contravengan las Leyes Agrarias; mucho ojo, aquí hablamos de dos nulidades la de la fracción IV del 18 que se refiere a la de los actos de autoridades agrarias, y la de la fracción VIII a la de los actos a contratos que contravengan las Leyes Agrarias. Esto es muy importante, porque a la hora de definir la litis en el procedimiento, estamos dando pie para determinar si a la acción ejercitada va a seguir el recurso de revisión, a la hora de la sentencia, o se va a seguir por la vía del amparo; por eso es muy importante distinguir entre los dos tipos de nulidades: las nulidades de los actos y resoluciones de las autoridades agrarias y las nulidades de actos y contratos que contravienen las leyes, independientemente de quien sea el ejecutor; de las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria; a veces la Procuraduría Agraria no puede o no debe conocer de un asunto que le está planteando un sujeto de derecho agrario, entonces puede recurrir ante el Tribunal a exigir mediante un procedimiento que se obligue a la Procuraduría y que cubra esa omisión; de los negocios de jurisdicción voluntaria y, ojo, aquí en esto se cobijan muchas cosas que no se pueden resolver por la vía de jurisdicción voluntaria y que tienen que canalizarse por la controversia; las controversias relativas a los contratos de asociación y aprovechamiento de tierras ejidales, esto es muy importante porque estamos hablando de arrendamiento de tierras, de aparcerías, de tercerías, etc y que todavía hace un par de años algunos colegiados opinaban que era materia de las autoridades civiles y no de los Tribunales Agrarios, hasta que descubrieron

que el artículo 45 de la Ley le daba la competencia a los Tribunales Agrarios, de la reversión ha que me refiero anteriormente, de la ejecución de convenios y laudos que se dicten en los procedimientos de conciliación de la Procuraduría Agraria y de los demás asuntos que determinen las leyes, o sean otros más.

Referí en párrafos anteriores lo que fue el rezago agrario, de cómo se dividió entre el Tribunal Superior y los Tribunales Unitarios, dependiendo de los tipos de expedientes. Pero ¿qué fue lo que pasó?, ¿qué hicieron los Tribunales para resolver ese gran volumen de expedientes? Obviamente se recibieron los expedientes del Cuerpo Consultivo Agrario o de las Comisiones Agrarias y como hubo un cambio de autoridad, la nueva autoridad jurisdiccional tuvo que radicar esos procedimientos y notificarles a los interesados, y eso entrañó una gigantesca tarea para localizar a los promoventes de expedientes de dotación, de ampliación, de creación de nuevos centros de población, de reconocimiento y titulación de bienes comunales, de hace cuarenta o cincuenta años, pero esa tarea se llevó a cabo. Se radicaron los expedientes, se notificaron y se distribuyeron entre los Magistrados Ponentes, se fueron presentando a Pleno, se resolvieron y hoy podemos decir que el rezago agrario está, con el perdón del Tribunal Superior Agrario, prácticamente abatido; digo con el perdón, porque oficialmente ya está agotado, cuando menos así se publicó en el Diario Oficial de la Federación. Pero todavía hay algunos asuntos por ahí pendientes. También se resolvieron otro tipo de expedientes por los Tribunales Unitarios: juicios de privación de derechos, de pérdida de derechos, etc., que también entrañaron un mecanismo de radicación y de notificación a las partes y de solución.

Pero de todos esos expedientes se deben de resolver los pendientes en los Unitarios, conforme a la Legislación que estaba vigente al momento de instaurarse, o sea conforme a la Ley

Federal de Reforma Agraria y, en muchos casos, aplicando las disposiciones del Código Agrario, porque quien pretenda resolver estos expedientes con base en la Ley Agraria estará aplicando retroactivamente una Ley, violentando garantías procedimentales y legales. Por eso distingo las cargas de trabajo de los Tribunales Agrarios entre lo que fué el rezago, que merecía un tratamiento y lo que son los nuevos juicios agrarios, iniciados dentro de la nueva disposición jurídica y que se tienen que resolver aplicando las nuevas leyes agrarias. Sin embargo, esto no quiere decir que si vamos a resolver un juicio sucesorio, en donde se está ventilando que el ejidatario o el comunero falleció antes del noventa y dos, le vamos a aplicar la Ley Agraria; tenemos que aplicar la ley vigente, porque dicha ley tenía disposiciones específicas que hoy ya no son las mismas y no podemos aplicar retroactivamente una disposición de la ley nueva en perjuicio del derecho de sucesión de una persona que aspira a que se le reconozca ese derecho. Por eso digo que es importante distinguir cuál es el marco jurídico que vamos a aplicar.

Así resolvimos muchos expedientes y los amparos interpuestos, en muchos de casos le han dado la razón a los Tribunales en cuanto a los criterios adoptados, en cuanto a otros, se han tenido que reponer procedimientos porque se omitieron algunas valoraciones. A veces a un Secretario de Estudio y Cuenta al que se le ponen una carga de trabajo determinada para que cumpla en el mes, le da flojera resolver en tres días un expediente de 70 legajos. Por esa razón muchas veces se omitieron hacer las valoraciones; a veces son ilegibles las constancias que obran en autos; en fin, una serie de problemas reales con los que se tuvieron que ir enfrentando los Tribunales y que muchas veces han motivado la concesión de amparo.

En descargo afirmó que la mayoría de los amparos concedidos en contra de las sentencias de los Tribunales, son para efectos y los abogados sabemos que eso es un punto "bueno" que alivia

mucho; quisiéramos que hubiera menos amparos; pero también es importante señalar que cuando se inició la operación de los Tribunales, los Magistrados no teníamos un "machote" a donde acudir, a ver quién resolvía y cómo, antes que nosotros. Teníamos que ir haciendo Derecho, y siendo Derecho sobre la marcha y eso, también para la justicia federal que revisa nuestras actuaciones era cuesta arriba. Cuando practicábamos con los Magistrados de los Colegiados era interesante porque ellos tampoco tenían el conocimiento pleno de los alcances de la nueva disposición legal. Sobre la marcha, tomados de la mano, los Magistrados de los Tribunales Unitarios Agrarios y los Magistrados de los Colegiados, fuimos sentando las bases de lo que es nuestra nueva justicia agraria.

Bien, ¿Cómo se lleva a cabo ahora la resolución de los asuntos agrarios?. Asenté al principio que a través del juicio agrario. A diferencia de los procedimientos administrativos, los que somos del sector agrario, los que aprendimos Derecho Agrario en la Secretaría de la Reforma Agraria desde hace muchos años, sabemos lo difícil que era hacer un flujograma o diagrama de flujo de un procedimiento, por ejemplo de dotación o de creación de un nuevo centro de población. Tener que incorporar todas esas dependencias, instancias, recursos, oficinas, dentro de ese organograma o flujograma, para poder darle a cada una función. Era realmente complejo que un expediente se resolviera.

¿Por qué? ¿Por mala fe? No. ¿Por corrupción? No. Si no por el afán de la dependencia que se sentía tuteladora, hay voces que le dicen partenalista; yo sostengo tuteladora de los derechos de los campesinos. La Secretaría no le quería decir que "no" a los campesinos. Entonces daba siempre una opción. Ahí estaba la Oficina de Inconformidades del Cuerpo Consultivo Agrario que siendo una oficina tan pequeña tenía a veces mucho poder para echar para atrás un procedimiento, cuando ya tenía incluso una resolución. Cuántas veces con proyecto de resolución presidencial

se regresaban los expedientes hasta la Mixta, porque había la expectativa de que el campesinado reclamante de un expediente de tierras, tuviera la opción de recibir tierras.

Los que vivimos esta etapa dentro de la Secretaría, cuando nos enfrentamos a resolver expedientes de una manera ágil, inmediata, directa, encontramos que el juicio agrario es un procedimiento dinámico, tan dinámico que da oportunidad de muchas cosas. Un procedimiento que según la ley no tiene que ajustarse a ciertas formalidades, pero que la doctrina jurídica, que la legislación de amparo, nos obligan a seguir ciertas formalidades mínimas. Entonces el propósito del legislador de constituir un procedimiento dinámico, se ve frenado a veces por la necesidad de llenar formalidades, que son necesarias para preservar incólumes los derechos de los justiciables y eso requería criterio del Magistrado para poder, dentro del propósito del legislador de constituir un procedimiento dinámico, respetar las garantías constitucionales. Y ahí está la gran dificultad, como dentro de un juicio agrario facilísimo, se empieza a complicar desde el momento en que se presenta la demanda. Los tuteladores de los derechos de los campesinos, comprendiendo precisamente sus limitaciones, justificamos muchas veces que la demanda no sea muy clara y luego viene la excepción de obscuridad en la demanda, porque el Magistrado permitió que se admitiera una demanda que no era suficientemente clara. Entonces se instaura la prevención para ir corrigiendo las cosas, pero aún así tenemos que ser elásticos y entender muchas cosas que es preferible admitir la demanda y sobre la marcha, sobre el procedimiento que se vaya corrigiendo la deficiencia, a negar la demanda y cerrarle la puerta de la justicia a los campesinos. Porque muchas veces lo que viene a plantear es algo que urge, que es un problema que puede ocasionar la pérdida del patrimonio de un núcleo y muchas veces la pérdida de vida de varios campesinos. Entonces no podemos jugar con los intereses de los campesinos, por eso tenemos que ser elásticos, tenemos que tener un criterio muy amplio y sobre la

marcha ir resolviendo esas cuestiones de formalidad, formalismos o formulismos, que exige la Legislación de Amparo.

Ese juicio agrario, que es tan simple, se convierte a veces en algo muy complicado. La Ley es muy escueta, se recibe la demanda, se revisa si no hay prevención se emplaza, se cita a audiencia, se desahoga la audiencia, se recibe la expresión de pretensiones de las partes, se contestan excepciones, se presenta reconvencción, se contesta, se ofrecen pruebas, se desahogan y se dicta sentencia. En cinco minutos acabo de sumarizar este procedimiento que a veces dura hasta un año.

Pero ese quehacer de la audiencia es la tarea más delicada y más importante del Magistrado. Tan importante que la Ley obliga al Magistrado a estar presente en la audiencia. Porque de otra suerte caeríamos en ese otro tipo de justicia de gabinete, que muchos abogados conocemos, en donde uno no conoce al Juez que va resolver su expediente; a veces conoce al secretario, pero que no tiene uno la libertad de decir de viva voz, sino por escrito lo que aguante el papel, aquello que a uno se le ocurra. En cambio, en la audiencia del juicio agrario se respeta la libertad de expresión; porque el juicio es oral, aunque todo debe constar por escrito, pero hay la oportunidad de exponer y gracias a eso el Magistrado, que su única función es conocer de esos procedimientos y resolverlos, va conociendo la realidad. Por eso decimos que la justicia agraria es una justicia privilegiada, es una justicia de primera, porque el campesino tiene la oportunidad de hablar de frente con su Magistrado, de conocer quien es el culpable de la resolución que va a dictar, de saber cómo piensa el Magistrado y muchas veces eso ayuda a que quien pierde en el juicio sale convencido de que perdió porque no tenía la razón o porque no la pudo demostrar. Por eso, repito, la poca cantidad de amparos en contra de las sentencias de los Tribunales Unitarios, porque el campesino sale convencido. Cuántas veces a los Magistrados se acercan los campesinos y les dicen "ni hablar

Magistrado, nos dió palo, nos ganó, pero nos convenció". Eso es satisfactorio, porque eso es hacer justicia, una justicia que convenza, una justicia que se trata de ajustar a una realidad. Si los Magistrados no asistiéramos a la audiencia, si no conociéramos del desahogo de las confesionales, de las testimoniales, si no pudiéramos participar repreguntando o cambiando el sentido de las preguntas, para cazar al mentiroso en una testimonial, estaríamos prácticamente resolviendo con los ojos vendados.

Esto es, en resumen, lo que yo quería decirles ahora. Dentro de esto quiero destacar dos aspectos, uno de ellos es el de la conciliación. La conciliación siempre ha sido un recurso en todos los procedimientos controversiales agrarios; desde la legislación anterior se establecía la obligación de los comisariado ejidales o comunales de proponer soluciones conciliatorias a las partes en una controversia. Fíjense proponer era una obligación y si no constaba que se había hecho la propuesta, se reponía el procedimiento por mandato de amparo. Ahora la ley obliga al Magistrado a no proponer una solución conciliatoria, sino a invitar, a exhortar a las partes a resolver conciliatoriamente la controversia, claro que el Magistrado que sí está empapado del procedimiento, que ha estado desahogándose frente a él, tiene los elementos para apretar ciertos resortes y lograr la conciliación.

Nos complace a los Magistrados ver que hay muchos expedientes que no llegan a la sentencia definitiva, si no que concluyen con un acuerdo conciliatorio entre las partes, que el Tribunal hace suyo y que eleva a sentencia ejecutoriada y que después se tiene que ejecutar y cumplir y la justicia federal le ha dado mucha importancia a esos convenios, estableciendo que si la ejecución emana de un convenio conciliatorio pactado ante un Tribunal es cosa juzgada, es sentencia ejecutoriada y no hay vuelta de hoja.

Decíamos que en contra de las sentencias procede el Recurso de Revisión o el juicio de amparo. El recurso de revisión, ya dije que cuando es procedente este recurso, se tramita directamente ante la autoridad Tribunal Unitario Agrario que dictó la sentencia, se le da vista con los agravios a la contraparte, para que exprese lo que convenga a sus intereses y se remita al Tribunal Superior Agrario, para que resuelva en segunda instancia, lo que procede, revocando, modificando o confirmando, la sentencia y el otro recurso, que yo no llamo recurso, es el juicio de amparo. El juicio de amparo en sus dos facetas, el juicio de amparo indirecto contra actuaciones en general de los Tribunales Unitarios, contra autos, contra proveídos que disponen el desechamiento de una prueba o la admisión indebida de una prueba o que determina que feneció el derecho del justiciable, etc, contra ese tipo de actuaciones de los Tribunales, procede el amparo indirecto ante los Juzgados de Distrito. Contra las sentencias definitivas, aquellas que resuelven el fondo del asunto, contra esas procede el amparo directo ante el Tribunal Colegiado, pero que se substancia ante el Tribunal Unitario Agrario y digo que es juicio porque en el Juicio de Amparo solamente se va a ventilar la legalidad o ilegalidad de la actuación del órgano jurisdiccional o del acto emitido por el órgano jurisdiccional, pero el amparo no puede de ninguna manera admitir para su conocimiento, situaciones que no fueron ventiladas en el juicio ordinario impugnado. También esto es sumamente importante.

Finalmente, decíamos que el procedimiento jurisdiccional agrario se rige por una serie de principios, la legalidad, porque el Tribunal no puede apartarse de la Ley en su actuación, así lo dice el artículo 164; la igualdad entre las partes, una igualdad dentro de la desigualdad de los sujetos del derecho, porque no es lo mismo un ejidatario que un propietario en términos de igualdad; pero el Tribunal tiene la obligación de preservar los derechos de ambas partes, ver que estén debidamente representados en juicio, que estén bien asesorados, porque se da muchas veces que llega

un dirigente campesino -"yo represento al núcleo"- ¿Usted es abogado?, -"no pero soy su líder" -señor, usted, en lugar de beneficiar a sus representados los va a perjudicar, porque no conoce el Derecho y porque la otra parte si trae abogados. Entonces para evitar esa desigualdad el Tribunal tiene que buscar la forma de que estén bien asesoradas las partes. El principio de verdad sabida, el Magistrado debe de resolver a conciencia y a verdad sabida, una verdad que él sustrae del conocimiento directo que tiene del asunto, si fuera ajeno del procedimiento, no podría resolver a verdad sabida, sino resolvería al comentario o al dicho de quien estudió ese expediente. Hablamos del principio de oralidad que obliga a las partes a estar en el procedimiento, a expresar de viva voz sus pretensiones; la publicidad de las audiencias, que las audiencias tienen que ser públicas, no se debe evitar que nadie pueda participar en el procedimiento, con ciertas reglas y cuidando el orden por supuesto; la inmediación, que da la obligación al Magistrado de estar presente, de que el justiciable conozca de manera directa y personal a quien va a resolver; la prontitud para que el procedimiento; jurisdiccional agrario se resuelva dentro de la brevedad posible, sin alargamientos innecesarios, y para eso dentro de las mismas disposiciones de Ley se establecen plazos y términos que son definitivos.

Con mucho gusto Licenciado respecto de la incorporación de los Tribunales Agrarios al Poder Judicial de la Federación se ha planteado ya por el Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario la posibilidad de que los Tribunal Unitario Agrarios como órganos de justicia especializados se incorporen al Poder Judicial de la Federación esto entrañaría desde luego una reforma constitucional y una reforma a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios esto entraña también necesariamente negociaciones con el Poder Legislativo entonces cuando se dan las condiciones para esas negociaciones que han estado avanzadas seguramente estos culminará con ese propósito porque si nos preguntamos a que poder pertenecen los Tribunal Unitarios la respuestas inmediata que se nos ocurre son unos órganos autónomos si pero el Estado Mexicano solo tiene 3 poderes que necesariamente tenemos que estar adscrito a un poder orgánicamente dependemos del Poder Ejecutivo pero nuestra función es eminentemente jurisdiccional entonces tendrá que buscarse la incorporación de los Tribunales Agrarios al Poder Judicial de la Federación respecto a la competencia de los Tribunales Agrarios cuando nosotros comenzamos creíamos que teníamos facultades para conocer y resolver los conflicto que se dieron respecto de la tenencia o de los derechos de las colonias agropecuarias el poder Judicial Federal dijo que no nos corresponde entonces no tenemos competencia para conocer de esto.

Buenas Tardes su servidora es Imelda Carlos de la Universidad Nacional mi duda es enfocada precisamente al tema que Usted habla al cabo sobre la competencia del Tribunal Superior Agrario en relación con el recurso de revisión recientemente se emitió contradicción de tesis señalándose en mi criterio una norma nueva a la interpretación del artículo 198 que nos dice que los Tribunales Unitarios no tendrán facultades para calificar el recurso de revisión que tendrían entonces que remitirlos a este Tribunal Superior para su resolución y mi inquietud precisamente es porque se tersiversa la interpretación literal de este artículo y quisiera que nos diera su opinión sino se estará dando una carga excesiva a este Tribunal Superior complicando la competencia del mismo y quizás conociendo el Tribunal Superior de recursos de revisión en asuntos que no precisamente son los señalados en este artículo y estar alargando un procedimiento , deseo conocer su opinión.

Con mucho gusto desde luego es mi opinión la que voy a vertir no es la opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ya definió criterio al respecto en mi particular punto de vista no nos debe preocupar que se este incrementando la carga de trabajo del Tribunal Superior Agrario para eso estamos nos debe preocupar el estado de indefensión en el que queda el justiciable cuando la ignorancia de su abogado promueve un recurso de revisión que es notoriamente improcedente entonces en lo que se tramite el recurso de revisión ya perdió la oportunidad de interponer el juicio de amparo contra la sentencia definitiva del Tribunal Unitario Agrario para mi eso es la situación más delicada de este aspecto yo creo comparto su opinión que la letra del artículo 198 es muy clara además no debemos olvidar que el abogado es un profesionalista de doble vía porque interpreta a contrario sensu entonces interpretado a contrario sensu el artículo 198 y el 199 que dice cuando el recurso de revisión sea promovido en contra de una sentencia definitiva de las que establece el 198 el

el Tribunal Unitario la admitirá y etc y a contrario sensu es y cuando no sea así no ladebe admitir esto me recuerda que

1

2

3

EL MARCO NORMATIVO Y PROGRAMATICO*

LIC. JORGE MORENO COLLADO
DIRECTOR GENERAL JURÍDICO DE LA
SECRETARÍA DE AGRICULTURA,
GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL

A partir de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994, se establecen los nuevos esquemas de organización de la Administración Pública Federal que incluyen la desregularización económica y un proceso gradual de federalización tanto de programas como de acciones y recursos.

Para el Sector Agropecuario, las reformas conducentes representan la oportunidad de modernizar su marco jurídico, e implican la exigencia de cambiar la relación del Gobierno con los productores del campo para dar paso a una decidida acción de fomento productivo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece que la política de desarrollo social, que asume el Gobierno de la República para el presente período tiene el objetivo de elevar los

* Conferencia dictada en el *Seminario de Impartición y Procuración de Justicia Agraria*, el día 29 de abril del año en curso, en el Salón de Plenos del Tribunal Superior Agrario.

niveles de bienestar y calidad de vida de los mexicanos y de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social.

El Plan reconoce que es preciso transformar las instituciones y los programas de apoyo al campo. Se deben descentralizar funciones y recursos para consolidar la reforma agraria y responder con prontitud y eficiencia a los requerimientos productivos de campesinos y jornaleros, de ejidatarios y pequeños propietarios.

Adicionalmente, El Plan comprende lineamientos claros para la formación de programas que den atención apropiada a la mujer y a los jóvenes, a los pueblos indígenas y a los jornaleros agrícolas, a las personas con discapacidad y a quienes viven la tercera edad.

El Plan comprende una estrategia para promover el uso eficiente y el aprovechamiento eficaz de los recursos. Lo cual implica estimular el uso productivo de la mano de obra, una profunda desregulación, un impulso sin precedente a la actualización tecnológica y la capacitación laboral, y la formulación y ejecución de políticas sectoriales pertinentes.

El Plan propone adoptar políticas claras para detener el deterioro ecológico, adoptando líneas de estímulo a la inversión en infraestructura y la actualización y difusión de tecnologías limpias, y velando por el cumplimiento de las normas de protección ambiental.

Las organizaciones de productores agropecuarios y el Gobierno Federal dieron a conocer un programa integral para la producción agropecuaria y para el desarrollo rural. Este programa dio origen a una gran **Alianza para el Campo**; esta Alianza se funda en la convicción de que recuperar la rentabilidad del campo es un imperativo de estrategia económica y sobre todo de justicia y equidad, inmerso en el contexto del **Programa Alianza para la**

Recuperación Económica, cuyo objetivo básico es dar certidumbre y confianza y crear más y mejores empleos.

Los objetivos principales de la Alianza son:

- Aumentar progresivamente el ingreso de los productores,
- Incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico,
- Producir suficientes alimentos básicos para la población y
- Fomentar las exportaciones de productores del campo.

La Alianza implica una más eficiente coordinación entre las dependencias del Gobierno Federal y una comunicación abierta y continua con las organizaciones de productores, así como el hecho de que las Entidades Federativas y los productores participen con un porcentaje del financiamiento de los programas.

La Alianza incluye el compromiso del Gobierno Federal de comenzar a operar instrumentos específicos de apoyo al campo en cada dependencia.

También incluye un decidido impulso al *fortalecimiento del federalismo* a partir de una eficiente y clara distribución de responsabilidades a las Entidades Federativas y municipios, y a que la participación de los productores y sus organizaciones, sea la base del desarrollo rural.

Parte medular del apoyo federal destinado al desarrollo del sector agropecuario lo ha sido, sin duda alguna, el **Programa de Apoyos Directos al Campo** denominado PROCAMPO, que

consiste en un sistema de apoyos para fomentar una mayor participación de los sectores social y privado a fin de mejorar la competitividad interna y externa, elevar el nivel de vida de las familias rurales y modernizar los procesos de comercialización a efecto de incrementar la capacidad de capitalización de las unidades de producción rural.

Por otra parte, la **SAGAR** cuenta, para implementar el desarrollo agropecuario y agroindustrial, con una estructura funcional y operativa delimitada en Distritos de Desarrollo Rural auxiliados por Centros de Apoyo al Desarrollo Rural, que son unidades técnico-administrativas que permiten la acción concertada y directa de todas las dependencias del Ejecutivo Federal, así como de las entidades de la administración pública paraestatal, relacionadas con el sector rural, en áreas que integran unidades territoriales con características ecológicas y socioeconómicas homogéneas, constituyendo las células básicas para atender, articular y dar coherencia regional a las políticas de desarrollo rural, otorgando autonomía a las instancias locales para apoyar la viabilidad operativa y la integración de los procesos productivos en beneficio social, mediante la coordinación de acciones en materia de planeación y ejecución de los programas.

El Ejecutivo Federal, a través de la **SAGAR**, y las entidades federativas han venido ejecutando programas que han permitido avances en el desarrollo del agro, conjugando para ello **recursos presupuestales, federales y estatales**, mismos que se considera necesario fortalecer.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la **SAGAR**, considera prioritario aportar adicionalmente recursos con el objeto de elevar la producción agropecuaria en el Estado, elevar la productividad y rentabilidad en el campo, impulsar el desarrollo tecnológico y la capacitación, e integrar la estructura del sector a las condiciones y necesidades de la Entidad Federativa, promoviendo la creación de

un Consejo Estatal de Desarrollo que fomente la participación del Gobierno Estatal y de las organizaciones de productores.

La Secretaría se está federalizando. se transfirieron a los gobiernos estatales, los distritos de Desarrollo Rural y en el presente año se transferirá el 85% de las 126 Funciones operativas de la Secretaría; entre las que se citan las siguientes:

- Descentralizar la promoción, fomento, ejecución y evaluación de programas agropecuarios, de las agroindustrias y de comercialización.
- Transferir la funciones de fomento y ejecución de los trabajos e investigación, validación, experimentación y transferencia de tecnología agropecuaria.
- Transferir la ejecución de proyectos de obra de infraestructura y de comercialización agropecuaria y agroindustrial.
- Descentralizar las funciones relativas a la organización de los productores para facilitar su acceso al crédito, así como para la prestación de los servicios de asistencia técnica y comercialización de sus insumos y productos; y para la integración de los usuarios de obras de irrigación y drenaje, y de infraestructura rural.
- Transferir la planeación, ejecución y control de las acciones derivadas del Programa Alianza para el Campo.
- Formular los programas agrícolas, de desarrollo pecuario en congruencia con el Programa Agropecuario y de Desarrollo rural 1995-2000.

- Organizar por sistema-producto los planes de siembra propuestos por los productores agrícolas.

Organizar por especie-producto la realización de programas para impulsar la productividad y la producción pecuaria.

- Participar en la verificación de las normas oficiales mexicanas.
- Se promoverá un amplio proceso de transferencia tecnológica a través de la creación de fundaciones en cada entidad federativa.
- El Gobierno Federal conservará la formulación de políticas, la evaluación, la supervisión, la sanidad animal y vegetal y la coordinación de los programas especiales.

Se establece el PROCAMPO definitivo. El esquema de cuota básica tendrá una duración de 15 años, y el monto autorizado para el ciclo primavera-verano 1998 es de \$626.00 por hectárea sobre superficie elegible en producción, siendo el número de productores que resultarán beneficiados con el apoyo directo de recursos económicos transferidos por el Gobierno Federal ascenderá a dos millones quinientos mil productores y la superficie apoyada será de diez millones ochocientas mil hectáreas.

Para claridad de lo expresado, por cuota básica se entiende el apoyo de recursos económicos que el Gobierno Federal transfiere a los productores en virtud de la operación del PROCAMPO, por conducto de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria, ASERCA, Órgano Administrativo Desconcentrado de la *Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural* que tiene, entre otras, como función primordial, elaborar, promover y desarrollar sistemas y programas para fortalecer la

comercialización de productos agropecuarios, así como el diseño y ejecución de **programas de capitalización, mecanización y desarrollo tecnológico de la agricultura y ganadería.**

Se creó **PRODUCE**; que es un nuevo programa que incluye tres modalidades para la capitalización, la reconversión productiva y la preservación de los recursos naturales.

PRODUCE Para La Capitalización. Consiste en un fondo de apoyo abierto a toda actividad agropecuaria. Son subsidios para la adquisición de implementos agrícolas. Se trata de que cada **estrato** de productores y cada **región** tenga avances a partir de las condiciones en que se encuentren, dando mayor apoyo relativo a los pequeños productores y a la agricultura de subsistencia.

PRODUCE Para La Reconversión Productiva. Se implementa para que los productores que decidan transitar de cultivos anuales a perennes, incluidos los forestales y consiste en compensar con apoyos adicionales los ingresos de los productores durante la maduración de los proyectos.

PRODUCE Para La Preservación de Los Recursos Naturales. Esta modalidad se implementa para protección y sustentabilidad ambiental y consiste en apoyar proyectos ecológicos asociados a la mejor utilización de tierras y aguas.

En síntesis, durante los siguientes años, se prevén apoyos directos que complementarán las inversiones de los productores, para apoyar la transferencia tecnológica que recomiendan las Fundaciones.

Para los productores que decidan renovar el parque de maquinaria con tractores, se prevé apoyar hasta 5 millones de hectáreas.

Para los productores que decidan la reconversión hacia plantaciones comerciales, se considera apoyar hasta 400 mil hectáreas.

Para los pequeños productores que decidan la compra de implementos agrícolas, se prevén recursos para la adquisición de hasta 125 mil yunticultores, 400 mil multibarras y 500 mil coas neumáticas, entre otros.

Para los pequeños y medianos ganaderos que lo soliciten se prevén recursos para la siembra de pastizales hasta por 10 millones de hectáreas. También se les apoyará con proyectos para aumentar el área de riego vinculada a la ganadería.

Se establecerá un programa con la industria nacional de tractores e implementos agrícolas y SECOFI para obtener las mejores condiciones para los productores.

Se apoyará la asistencia técnica por ingenieros agrónomos, médicos veterinarios y por despachos especializados. La estructura de financiamiento dependerá del sector y región a la que se dirija.

Se fomentará la producción de leche vía incremento de productividad y mediante el aumento del hato ganadero. Se han definido diez regiones para la promoción de ganadería de doble propósito que se ubican en las siguientes zonas: Huasteca, Veracruz, Tabasco, Chiapas, Campeche, Sur de Sinaloa-Nayarit, Costas de Jalisco-Colima-Michoacán, Tierra Caliente (México-Guerrero-Michoacán), Oriente de Yucatán-Quintana Roo, y Norte de Oaxaca, así como diez cuencas lecheras especializadas que se ubican en: Norte de Baja California, Ciudad Juárez y Delicias, Chih., La Laguna y Zaragoza en Coahuila y Durango, Nuevo León, Altos de Jalisco-Zacatecas-Aguascalientes, Bajío, Hidalgo

(Tula-Actopan, Tulancingo- Tizayuca), Puebla-Sur de Tlaxcala, Valles Centrales de Oaxaca, y Estado de México.

FIRCO apoyará ampliaciones de las plantas de acopio, tratamiento e industrialización de leche, en la inteligencia de que las siglas enunciadas identifican al **Fideicomiso de Riesgo Compartido**, creado por la Ley de Fomento Agropecuario, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de enero de 1981 como un Fideicomiso Público del Gobierno Federal, que tiene por objeto concurrir con los recursos adicionales que en cada caso requieran las áreas productoras para el debido cumplimiento de los programas especiales o de contingencia, a fin de corregir faltantes de los productos básicos destinados a satisfacer necesidades nacionales, y apoyar la realización de inversiones, obras o tareas que sean necesarias en las áreas aludidas, para lograr el incremento de la productividad de la tierra.

Se mantendrá una clara y permanente política de precios de la leche y se continuará temporalmente con el esquema actual de importación y subasta a través de la CONASUPO.

Se fomentará la porcicultura y la avicultura con el apoyo de los programas sanitarios y con la apertura de mercados internacionales. Se incrementará el ingreso neto del producto mediante la disminución del intermediarismo y para abatir el costo integrado de la porcicultura se prevén apoyos a través de los rastros **Tipo Inspección Federal**, TIF, que son establecimientos destinados al sacrificio de animales, en los que se industrializan, procesan empaican y refrigeran sus productos o subproductos para consumo humano, todo los cuales son de alta calidad y riguroso control sanitario, motivos por los cuales pueden ser movilizados libremente en el territorio nacional, siendo además los **únicos** objeto de exportación. Su operación está regulada en la Ley Federal de Sanidad Animal, en el Reglamento de la

Industrialización Sanitaria de la Carne así como en las Normas Oficiales Mexicanas: NOM-008-ZOO-1994 y NOM-09-ZOO-1994.

Se impulsará la producción de **café** mediante la incorporación de variedades precoces resistentes a las plagas. Se apoyará a los pequeños productores de menos de 10 hectáreas para la transformación de sus cafetales. El Gobierno Federal otorgará como subsidio en un máximo de dos hectáreas, las plantas ya nacidas, estableciendo viveros para ello. También pagará la asistencia técnica y se apoyará con créditos a los productores en tanto se inicia la nueva producción.

Se fomentará la producción de **oleaginosas** con cultivos perennes, con variedades resistentes a las plagas y mayores rendimientos. Los agricultores que decidan hacerlo tendrán como subsidio el costo de la plantación y contarán con las semillas necesarias. Se impulsará también el cultivo del algodón y la producción de hule.

En **sanidad agropecuaria** la meta es alcanzar una condición equivalente a la de nuestros principales socios comerciales. Se creó la **Comisión de Sanidad Agropecuaria** como órgano desconcentrado de la **SAGAR** y con servicio civil de carrera.

La alianza para el campo incluye el mandato presidencial de transferir las bodegas de **Boruconsa** (*Bodegas Rurales Conasupo Sociedad Anónima*) a productores agropecuarios.

Cada bodega, de acuerdo a su capacidad y tipo de operación, cuenta con instalaciones y el equipo adecuado para realizar sus actividades.

Por tal razón, mediante convenios se procedió a transferir las bodegas a productores agropecuarios a través de los gobiernos estatales.

Para tal efecto el órgano de gobierno de Boruconsa. tomó el acuerdo en su sesión de fecha 10 de diciembre de 1996, de transferir 1,365 bodegas, así como sus instalaciones y equipos a productores agropecuarios interesados en operarlas.

MARCO JURIDICO-ADMINISTRATIVO (Se anexan páginas de la 8 a la 30 del *Manual de Organización de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural* que comprende la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos, Circulares, Documentos Normativo-Administrativos y otras disposiciones y Normas Oficiales Mexicanas aplicables en las materias propias de la competencia de esta Dependencia.

La expedición de nuevos ordenamientos jurídicos por el Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo a partir del inicio de su gestión administrativa, las modificaciones a otros y la derogación de los que ya resultaban obsoletos e inoperantes, así como la redistribución de funciones y del ejercicio de facultades entre las Dependencias del Ejecutivo Federal, han creado un marco normativo en consonancia con las circunstancias actuales y con los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, cuyo objetivo primordial es propiciar una firme cultura de servicio y estructurar un aparato administrativo simplificado, ordenado y coherente, más eficaz en su tarea cotidiana de normar y coordinar las actividades productivas del país.

Para el Sector Agropecuario, las reformas conducentes representan otra oportunidad de modernizar su marco jurídico, e implican la exigencia de cambiar el énfasis en la relación del Gobierno con los productores del campo para dar paso a una decidida acción de fomento productivo.

En ese contexto están determinados los objetivos y las funciones de la SAGAR, así como las atribuciones que tiene

asignada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por virtud de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de diciembre de 1994, así como en el Reglamento Interior publicado el día 12 de abril de 1996, en el que se establecen su estructura orgánica central, sus órganos administrativos desconcentrados, las delegaciones que operan en las Entidades Federativas, las facultades indelegables del Secretario del Despacho y las atribuciones que corresponden a sus Unidades Administrativas, así como la definición de un orden para las suplencias de sus respectivos titulares.

En cuanto a las **atribuciones** que el Reglamento Interior de la *Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural*, asigna a la **Dirección General Jurídica**, su contenido es congruente con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y con las demás disposiciones aplicables en el ámbito que regula, lo que permite definir las funciones que deben realizar los diferentes niveles de autoridad y responsabilidad, así como los canales de comunicación y coordinación con el fin de evitar duplicidad de esfuerzos y aumentar la capacidad de trabajo sin rebasar el ámbito de su competencia.

Entre las principales atribuciones podemos señalar la de encomendar al **Director General Jurídico** la facultad de atender, dirigir, coordinar y supervisar los asuntos jurídicos de la Secretaría y participar en los del sector coordinado, amén de revisar, y en su caso, aprobar los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y demás disposiciones legales que deba suscribir o refrendar el Secretario del Despacho.

Otra atribución que reviste especial importancia estriba en **asesorar jurídicamente** a los Servidores Públicos de la Secretaría en los asuntos de ésta y de las Entidades del Sector Coordinado, además de interpretar las disposiciones jurídicas cuya aplicación

corresponda a aquellas, así como fijar, sistematizar y difundir los criterios para su aplicación.

También se encuentra la de autorizar la Constitución, Organización y Funcionamiento de los Organismos de Productores Pecuarios y de los Organismos de Productores Agrícolas, así como la facultad de revocarlas, debiendo de establecer, integrar y mantener actualizados los **Registros** Nacional de Productores Agrícolas, Nacional de Organismos Ganaderos, Nacional de Variedades Vegetales y otros cuya operación compete a ésta Secretaría.

En el ámbito **contencioso**, el Director General Jurídico representa legalmente a la Secretaría en toda clase de juicios e interviene en los arbitrajes y reclamaciones de carácter jurídico que puedan afectar los intereses de la Dependencia; por otra parte tiene la facultad de suscribir las promociones que exija el trámite procesal de los juicios, incluyendo el de amparo, en representación o en ausencia del Secretario, Subsecretarios, Oficial Mayor y Directores Generales, así como interponer los recursos de reclamación o de revisión contra las resoluciones y sentencias dictadas por los integrantes de las salas regionales del Tribunal Fiscal de la Federación.

Independientemente de lo anterior, elabora y propone los informes previos y justificados que en materia de amparo deban rendir el Secretario y el Presidente de la República en los casos en los que se hubiere conferido la representación Presidencial, así como los relativos a los demás Servidores Públicos señalados como **autoridades responsables**.

En forma adicional, tiene la representación del Secretario del Despacho ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los conflictos que se generen con motivo de la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria

del Apartado B) del artículo 123 Constitucional; debiendo además formular y presentar denuncias o querellas ante el Ministerio Público Competente, de los hechos delictuosos por los que se afecte a la Secretaría, otorgar el perdón legal cuando proceda, así como denunciar o querellarse de los hechos que puedan constituir delitos de los Servidores Públicos de la Secretaría en el desempeño de sus funciones.

Aparte de lo anterior, el referido Servidor Público debe hacer del conocimiento del Procurador General de la República todos aquellos asuntos contenciosos que, como representante de la Federación le competan en los términos del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, proporcionar opinión jurídica y elementos de juicio en cada caso y solicitar a la Secretaría de Gobernación, conforme a la fracción XXIII del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la **reivindicación de la Propiedad Federal** destinada a la Secretaría.

Otras más de las atribuciones relevantes consisten en tramitar los recursos administrativos que no sean competencia de otras Unidades Administrativas; dictaminar los expedientes de infracciones de los ordenamientos legales, cuya aplicación corresponda a las Unidades Administrativas Centrales y Organos Administrativos Desconcentrados de la Secretaría; **establecer las bases** y requisitos legales a que deban ajustarse los **Convenios, Contratos, Concesiones, Autorizaciones, Licencias**, y demás instrumentos jurídicos en que intervenga o sean competencia de la Secretaría; opinar sobre los Convenios, Acuerdos y Bases de Coordinación y Concertación, recabar, registrar y archivar los instrumentos jurídicos que contengan las firmas ológrafas de los Servidores Públicos competentes; dictaminar acerca de la procedencia de concesiones, permisos y demás autorizaciones, así como las causales de cancelación, revocación, caducidad y demás formas que los modifiquen o extingan; opinar sobre **los proyectos**

de manuales de organización, procedimientos y servicios al público; actuar como enlace en asuntos jurídicos con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal; representar a la Secretaría en comisiones, subcomisiones, comités, grupos de trabajo y todo tipo de eventos de índole jurídica; tramitar y someter a la consideración del Secretario, los expedientes relativos a las **expropiaciones** en los casos de afectaciones en que intervenga la Secretaría; dirigir y controlar los asuntos de **tenencia legal de la tierra y demás inmuebles a disposición de la Secretaría**; establecer sistemas y procedimientos para el mejor desempeño de las áreas jurídicas de las Delegaciones y de los Organos Administrativos Desconcentrados; proponer el **nombramiento o remoción** de los Jefes de las Áreas Jurídicas de las Delegaciones, así como opinar sobre las designaciones de las correspondientes a los Organos Administrativos Desconcentrados; revisar, aprobar, expedir y difundir las **Normas Oficiales Mexicanas** y Normas Mexicanas en el ámbito de competencia de la Secretaría; opinar sobre las disposiciones que deban ser publicadas en el **Diario Oficial de la Federación** y, en su caso, **tramitar su publicación**, y compilar y difundir leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos, Circulares y demás disposiciones de observancia general, así como la jurisprudencia establecida en los juicios relacionados con asuntos de la competencia de la Secretaría o del objeto de las Entidades del Sector Coordinado.

La Administración Pública Federal se conduce ahora bajo nuevos esquemas de organización que incluye la **desregulación económica**, recientemente se han establecido medidas que permiten la simplificación de trámites administrativos dentro de la Secretaría conduciendo ello a una mejora en materia regulatoria.

Entre los trámites que se suprimen y como producto de los acuerdos obtenidos en el seno del **Consejo para la Desregulación Económica** adscrito a la **SECOFI** destacan lo siguiente:

- Renovación de registros a productos químicos, biológicos y alimenticios; quedando indefinida la vigencia de este registro.
- Quedan exentos del registro los productos alimenticios concentrados y balanceados que se formulen con ingredientes de origen vegetal, harina de pescado o adicionados con vitaminas y minerales.
- Se darán por iniciados trámites únicamente con la información que proporcionen los particulares en: Establecimientos de Sanidad Animal; Inscripción en el Directorio de Productores y Comercializadores; Empresas de Fertilizantes.
- En cuanto a los plazos de respuesta, se determinó un tiempo de 15 días hábiles para el 80% de los trámites que no tienen temporalidad expresa.

LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MATERIA AGRARIA

LIC. RUTH MACÍAS COSS
DIRECTORA GENERAL DE QUEJAS Y DENUNCIAS
DE LA PROCURADURÍA AGRARIA

A lo largo de la historia del hombre, observamos que se han transgredido o violado sus derechos fundamentales de diversas formas, razón por la cual, los grandes pensadores y legisladores se dieron a la tarea de establecer mecanismos que sirvieran de control a los órganos del estado, ya que estos fueron creados para servir a la sociedad y, en particular, al individuo como destinatario de sus acciones.

La procuración de justicia tiene un muy amplio significado, ya que por esta se entiende que se van a realizar acciones encaminadas a pedir justicia para la sociedad.

La justicia ha obtenido su significado del contenido que le ha dado la sociedad, no es posible encontrar una definición que se apegue a lo que se entiende por el término en todos los medios, Sócrates la concibió como una virtud que tiene el hombre para vivir bien y por lo tanto ser dichoso.

Por otra parte, Ulpiano la define como: la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo.

Para Kelsen, la Justicia es una característica posible más no

necesaria del orden social es lo que configura la felicidad de la sociedad y es la forma de garantizar el orden social.

Para Rudolph Von Ihering, y que es la definición que más se puede utilizar para definir lo que el legislador quiso decir con justicia agraria, es "*la condición del bien de la sociedad*"

Procurar justicia es solicitar la aplicación del derecho a fin de lograr que sean tratados en iguales circunstancias a los iguales y desigual a los desiguales, a través de esta actividad, se trata de equiparar a los débiles con los fuertes, a los pobres con los ricos, a los ofendidos con los ofensores.

Es aceptado por los doctrinarios que el derecho debe ser justo, por lo tanto podemos también decir que la Procuración de la Justicia consiste en pedir que se aplique el derecho, entendiendo por éste las leyes de un país, por lo tanto, además de vigilar que se cumplan las disposiciones legales aplicables al caso concreto, también otorgar los servicios necesarios para esta aplicación.

Procurar significa que en virtud de poder o facultad de otro, se realiza en su nombre un acto o actos jurídicos determinados. Así como el *Procurador General de la República, es definido como el abogado del Gobierno Federal, representante y defensor de los intereses de la sociedad, el Procurador Agrario es el abogado de los sujetos agrarios, así como representante y defensor de sus intereses.*

Para la Ley Agraria, el *procurar justicia agraria*, comprende desde la conciliación de intereses, hasta la emisión de recomendaciones a las autoridades o servidores públicos por la violación de la legislación agraria en perjuicio de los derechos de los sujetos agrarios.

En México encontramos diversos organismos encargados de la Defensa de los Derechos de grupos de ciudadanos en diferentes

materias, por ejemplo, en el ámbito federal, Procuraduría Federal del Consumidor, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y por supuesto la Procuraduría Agraria, en el local, encontramos a la Procuraduría Social del Distrito Federal y las Comisiones Locales de Derechos Humanos, entre otras.

Todas las anteriores, son instituciones encargadas de prevenir y hacer públicas las violaciones de Derechos, son organismos de tipo administrativo, que de alguna manera, llenan las características y atribuciones necesarias para constituirse como capaces de recomendar a las autoridades o servidores públicos, que realicen actos que puedan reputarse de autoridad, exhortándolos a respetar los derechos de la población afectada por la violación denunciada o a restituirlos en el goce de sus derechos.

Como antecedentes de esta Institución, encontramos que desde la Época Colonial se dio la figura del protector fiscal, que tenía como función solicitar la nulidad de las composiciones de tierras, por medio de las cuales particulares hubieren adquirido de los naturales, en contra de las cédulas reales y ordenanzas, o por virtud de otro título viciado.

En el Estado de San Luis Potosí, aparece en el año de 1847, "La Procuraduría de los Pobres", que estaba encargada de la asistencia no sólo de los campesinos, sino también de las personas desvalidas, denunciando, en su caso, las irregularidades ante las autoridades competentes, a efecto de que fueran subsanadas dichas anomalías.

Mediante Decreto Presidencial de fecha 17 de abril de 1922, se creo "La Procuraduría de Pueblos", que dependía de la Comisión Nacional Agraria, teniendo como función primordial "Patrocinar a los pueblos que lo desearán, gratuitamente, en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos".

En 1934 se Reforma el Artículo 27 Constitucional y al crearse el departamento Agrario, formo parte de este.

Con este antecedente, en 1953, se estableció la "Procuraduría de Asuntos Agrarios" que tenía funciones de asesoramiento gratuito a petición de los solicitantes de tierras, así como gestionar o defender sus intereses.

En los últimos tiempos, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria del 6 de abril de 1989, incluyó en su estructura una Dirección General de Procuración Social Agraria, con funciones de asesoría legal gratuita, atención de quejas, conciliación e investigación de fraccionamiento de propiedades afectables, por actos de simulación.

La Reforma Constitucional de 1985, estableció la obligación al Estado de otorgar Asesoría Legal a los Campesinos, (fracción XIX del Artículo 27).

Lo anterior significa que la Procuración de la Justicia Agraria en nuestro país, no nace con la Reforma de 1992; si en cambio, está recoge las experiencias de su evolución y la profundiza en cuanto a su naturaleza jurídica y atribuciones.

El fundamento de la creación de la Procuraduría Agraria, lo encontramos en el último párrafo de la fracción XIX del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que la ley establecerá un Órgano para la Procuración de Justicia Agraria, a lo que se dio cumplimiento en la Ley Agraria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero del mismo año y en el artículo 134 de la misma, la crea como un Organismo Descentralizado de la Administración Pública, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con funciones de servicio social encargado de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados y jornaleros agrícolas.

El Artículo 136 de la Ley Agraria, fija las facultades genéricas, y la propia Ley, sus Reglamentos y el Reglamento Interior de la Institución, determinan sus facultades específicas, que complementan a las primeras para el cumplimiento de sus objetivos. Sin embargo, la Procuraduría Agraria actúa a petición de parte y solo en los casos que la ley y sus reglamentos le facultan, actúa de oficio.

Estas atribuciones de la Institución, pueden ser clasificadas en cinco categorías:

- Coadyuvancia en la impartición de justicia agraria, así como de asesoría jurídica, de representación y gestoría administrativa y judicial con respecto a las peticiones que le formulen los sujetos agrarios.
- Servicios de conciliación y, en su caso, arbitraje en las controversias que se relacionen con la normatividad agraria.
- Información, orientación, asistencia, organización y capacitación a personas y núcleos agrarios, con el fin de proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos que la ley les otorga y, en particular, de elevar socialmente el nivel de vida en el campo, consolidar la organización agraria básica de los núcleos agrarios de que se trate y fomentar la integridad de las comunidades indígenas.
- Funciones de estudio y divulgación agraria
- Servicios de prevención, investigación y denuncia de violaciones a las leyes agrarias

El Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1996,

contiene la forma en que la Institución va a cumplir con sus atribuciones, para esto cuenta con las siguientes unidades administrativas:

EN OFICINAS CENTRALES:

- Procurador Agrario
- Subprocurador General
- Secretario General
- Coordinación General de Delegaciones
- Coordinación General de Programas Interinstitucionales
- Dirección General Jurídica y de Representación Agraria
- Dirección General de Quejas y Denuncias
- Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales
- Dirección General de Organización Agraria
- Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural
- Dirección General de Administración
- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto
- Dirección General de Estudios y Publicaciones
- Dirección General de Comunicación Social

EN ESTRUCTURA TERRITORIAL:

Además, la Procuraduría Agraria cuenta actualmente con 32 delegaciones, una en cada entidad federativa, 123 residencias, establecidas en las regiones más importantes del país. a éstas se encuentran adscritos mas de 1200 visitantes y abogados agrarios

que son los representantes de la Institución y dan atención a los requerimientos de los sujetos agrarios y organizaciones campesinas.

Los visitantes agrarios, son apoyados por 2000 becarios campesinos que están siendo capacitados en el marco jurídico vigente y permanecen un año en la Procuraduría Agraria para posteriormente regresar a sus ejidos y comunidades para transmitir el conocimiento que adquieren en la Legislación Agraria.

La Procuraduría Agraria recibe alrededor de 140,000 solicitudes de intervención cada año, de las cuales son concluidas en su trámite en ese período, aproximadamente el 85% del total.

Estas solicitudes se atienden a través de 4 programas:

I. Programa de apoyo al ordenamiento y regularización de la propiedad rural.

Este programa tiene como propósito fundamental otorgar seguridad jurídica en el campo, se cumple mediante el programa de certificación de derechos ejidales y titulación de solares (PROCECE), que consiste en apoyar la iniciativa campesina ya que el mismo es voluntario y gratuito, respetándose plenamente la voluntad de la asamblea de los núcleos agrarios. Para su operación se requiere de la actividad coordinada de la Secretaría de la Reforma Agraria, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Registro Agrario Nacional y Procuraduría Agraria con la participación de los ejidos. A la fecha, se ha certificado más del 60% de los ejidos de la República Mexicana, teniendo como meta el concluir la certificación en la totalidad de los núcleos, al término de esta administración.

II. Programa de Asesoría Jurídica para la Organización de los Núcleos Agrarios.

Con el propósito de consolidar las reformas al Artículo 27 Constitucional, en lo que se refiere a reconocer personalidad jurídica a los núcleos de población agrarios y otorgarles la autonomía en sus decisiones, la Procuraduría Agraria lleva a acabo este programa, fortaleciendo su organización agraria básica a efecto de apoyar su desarrollo a través de las diversas formas asociativas y contractuales que contempla la ley.

Una actividad importante para lograr la *organización de los núcleos agrarios* es la formulación o actualización de sus reglamentos internos como instrumento para lograr avances en los aspectos social y económico contribuyendo a lograr una cultura más participativa y democrática.

Para lograr lo anterior, la Procuraduría Agraria trabaja en coordinación con las Secretarías de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, de Desarrollo Social y de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca elaborando programas para capacitar e informar a los ejidos y comunidades.

III. Programa de Defensa de los Derechos de los Sujetos Agrarios.

La conciliación es siempre la vía preferente para la Procuraduría Agraria en la solución de conflictos en que incurren los sujetos agrarios, esta se lleva a cabo con la participación de ellos y su voluntad para conciliar y evitar enfrentamientos en el campo.

Una vez agotada esta opción, la Procuraduría Agraria ofrece los

servicios de asesoría y en su caso Representación Agraria ante la instancia que resulte competente para dilucidar la controversia que en muchos casos se trata de la Promoción de Juicios ante los Tribunales Agrarios. En la práctica actúa como un gran despacho de abogados, brindando asesoría a consultas jurídicas y representando ante la autoridad jurisdiccional que corresponda.

IV. Programa de Vigilancia al Cumplimiento de la Ley.

En este programa se atienden las inconformidades que presentan los sujetos agrarios por actos u omisiones de servidores públicos, órganos de representación y vigilancia en el desempeño de sus funciones o terceros que violen la Legislación Agraria en su perjuicio.

Para atender estas inconformidades, la Procuraduría Agraria lleva a cabo un procedimiento en el que se investigan los hechos denunciados, para así poder formular la resolución que corresponda, que podrá consistir en improcedencia, instancia, instrucción, recomendación o una orientación sobre el procedimiento que deberá llevarse a cabo para satisfacer su pretensión.

El último de estos programas es el relevante para identificar la función de la Procuraduría como *ombudsman* especializado en materia agraria, ya que comprende la vigilancia en el cumplimiento de la legislación, defendiendo los derechos individuales y colectivos de los campesinos en relación con sus tierras.

Esta función se lleva a cabo mediante el desahogo de las quejas o inconformidades que presentan los sujetos agrarios en contra de

actos realizados por autoridades o servidores públicos que violan la legislación agraria en su perjuicio.

La facultad que tiene la Procuraduría Agraria para emitir recomendaciones, la encontramos en el artículo 136, fracción IV, de la ley agraria mismo que le otorga las siguientes atribuciones:

- a) Prevenir la violación de las leyes agrarias.
- b) Denunciar ante la autoridad competente la violación de las leyes agrarias para hacer respetar el derecho de sus asistidos.
- c) Instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo.
- d) Emitir las recomendaciones que considere pertinentes.

Conforme a su Reglamento Interior, la Procuraduría Agraria es competente para:

Admitir, radicar y tramitar todo tipo de quejas, por conducto de la Dirección General de Quejas y Denuncias, sin importar la naturaleza formal o material de la autoridad o servidor público en contra del cual se formuló, es decir, procede contra cualquier tipo de autoridad o Servidor Público, Federal, Estatal o Municipal, Agrario y No Agrario, siempre que se trate de violación de las leyes agrarias en perjuicio de los sujetos agrarios.

La Procuraduría Agraria, cuando actúa en ejercicio de esta facultad, lleva a cabo los actos necesarios para intentar la Restitución de su Derecho al Sujeto Agrario y evitar cualquier conducta que atente contra el contenido de las normas emitidas en su beneficio, siempre que de la investigación practicada se observe que es jurídicamente posible.

Para investigar las inconformidades que se presentan ante esta Institución, se desahoga un procedimiento apegado a los principios de legalidad, honestidad y plena autonomía para practicar la investigación y emitir la resolución, requiriendo al servidor público señalado como responsable un informe sobre su actuación en los hechos motivo de la queja y que presuntamente violan la Legislación Agraria en perjuicio de sus asistidos.

De conformidad con dicho reglamento, la Dirección General de Quejas y Denuncias, es el área encargada de investigar los casos en que presuntamente se violan derechos de los sujetos agrarios, ya sea por servidores públicos de la Institución o de otras dependencias de los tres niveles de gobierno.

Para lograrlo, se lleva a cabo un procedimiento de investigación de los hechos constitutivos de la inconformidad, que entre otras acciones, consiste en solicitar informe sobre su actuación al servidor público señalado como responsable, practicar inspecciones oculares, allegarse de información de otras áreas que pudieran tener conocimiento del asunto, comisionar personal que se entreviste con los promoventes o los responsables.

Tratándose de servidores públicos internos, vigila que el personal de la procuraduría agraria aplique correctamente las leyes agrarias, proponiendo en caso de no ser así, resoluciones en el sentido de instruir al responsable, que son firmadas por el Subprocurador General, o en su caso el procurador, para que de inmediato realice sus funciones y subsane las irregularidades denunciadas, tratando así de conseguir la excelencia que requiere la Institución para contar con la autoridad y fuerza moral que un *ombudsman* necesita para emitir sus instancias o recomendaciones, al personal de otras dependencias, que constituyen las armas para combatir violaciones en perjuicio de sus asistidos.

Para finalizar quisiera referir a ustedes que el Procurador Agrario ha manifestado que quienes laboramos en esta Institución de Procuración de Justicia, tenemos la obligación de ganarnos nuestro lugar, todos los días, con un trabajo transparente, imparcial, apegado a la ley y con el compromiso ineludible de cumplir y vigilar el derecho del campesino, del ejidatario, del comunero y del fortalecimiento del campo y la propiedad social.

EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL
A TRAVES DE SUS
ORDENAMIENTOS LEGALES Y REGLAMENTARIOS

ANTROP. MARÍA ANTONIETA GALLART NOCETTÍ
DIRECTORA EN JEFE DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL

CONTENIDO

	PAGS.
1.- INTRODUCCIÓN	62
2.- ANTECEDENTES (1925 - 1992)	65
2.1 <i>Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, D.O.F. de 31 de diciembre de 1925.....</i>	5
2.2 <i>Reglamento Interior de la Comisión Nacional Agraria, D.O.F. de 26 de febrero de 1926.....</i>	66
2.3 <i>Reglamento de la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, D.O.F. de 5 de abril de 1926.....</i>	66

2.4 <i>Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución</i> , D.O.F. de 27 de abril de 1927 ..	67
2.5 <i>Ley de Patrimonio Ejidal</i> , D.O.F. de 25 de agosto de 1927	67
2.6 <i>Reglamento del Registro Agrario</i> , D.O.F. de 16 de mayo de 1928	68
2.7 Decreto por el que se creó el Departamento Agrario, D.O.F. de 17 de enero de 1934	69
2.8 <i>El Código Agrario</i> , D.O.F. de 12 de abril de 1934	70
2.9 <i>Reglamento a que se sujetarán las solicitudes de Inafectabilidad de Terrenos Ganaderos</i> , D.O.F. de 23 de octubre de 1937.....	71
2.10 <i>Código Agrario</i> , D.O.F. de 29 de octubre de 1940	71
2.11 <i>Código Agrario</i> , D.O.F. de 27 de abril de 1943	72

2.12 <i>Reglamento Interior del Departamento Agrario, D.O.F. de 23 de agosto de 1944.....</i>	74
2.13 <i>Decreto que modifica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, D.O.F. de 24 de diciembre de 1958</i>	74
2.14 <i>Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios, y Colonización, D.O.F. de 1º de julio de 1960</i>	75
2.15 <i>Nuevo Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, D.O.F. de 26 de noviembre de 1963</i>	75
2.16 <i>Ley Federal de la Reforma Agraria, D.O.F. de 16 de abril de 1971.....</i>	75
2.17 <i>Decreto que modifica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, D.O.F. de 31 de diciembre 1974.....</i>	76
2.18 <i>Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, D.O.F. de 22 de septiembre de 1977.....</i>	77

2.19 Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, D.O.F. de 4 de mayo de 1979.....	78
2.20 Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, D. O. F. de 19 de marzo de 1980	79
2.21 Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, D.O.F. de 1º de diciembre de 1980	79
2.22 Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, D.O.F. de 27 de agosto de 1985.....	79
2.23 Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, D.O.F. de 7 de abril de 1989.....	80
3.- EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL COMO ORGANO DESCONCENTRADO (1992 - 1998)	81
3.1 Ley Agraria, D.O.F. de 26 de febrero de 1992	81
3.2 Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, D.O.F. de 11 de agosto de 1992	83

3.3 Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, D.O.F. de 6 de enero de 1993	84
3.4 Decreto que reforma adicional y deroga diversas disposiciones del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, D.O.F. de 27 de abril de 1993.....	88
3.5 Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, D.O.F. de 11 de julio de 1995.....	88
3.6 Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural, D.O.F. de 4 de enero de 1996.....	89
3.7 Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, D.O.F. de 9 de abril de 1997	89
3.8 Decreto por el que se reforma el Reglamento Interior de la Secretaria de la Reforma Agraria, D.O.F. de 30 de marzo de 1998	90
COMENTARIO FINAL.....	91

1. INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo, es dar a conocer una breve reseña de la transformación del **Registro Agrario Nacional**, durante sus 72 años de vida institucional.

Actualmente el **Registro Agrario Nacional**, es el órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, con autonomía técnica y presupuestal, encargado del control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental, de los predios rústicos a través de:

a) La calificación, inscripción y certificación de los actos y documentos en las que consten las operaciones y modificaciones que se originen en la propiedad ejidal y comunal; en los terrenos nacionales y los denunciados como baldíos; en las colonias agrícolas y ganaderas; en las sociedades rurales y en las sociedades mercantiles o civiles propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, así como los relacionados con la organización social y económica de los núcleos agrarios;

b) Debe asimismo, garantizar el carácter público de la información sobre sus asientos e inscripciones y proporcionar a cualquier persona que lo solicite, las copias requeridas a su costa;

c) Coadyuvar en la impartición y procuración de justicia mediante la expedición de constancias sobre las

inscripciones y asientos que forman parte de su protocolo, las que harán prueba plena en los juicios y procedimientos correspondientes.

d) Prestar la asistencia técnica a los ejidos y comunidades que quieran llevar a cabo la delimitación de sus tierras, así como aquella necesaria para el fraccionamiento y enajenación de superficie que rebase los límites establecidos para la pequeña propiedad;

e) Constituir y administrar el Archivo General Agrario a nivel nacional, expidiendo las copias certificadas que se le requieren de todos aquellos documentos que obren bajo su resguardo.

f) Ser depositario de las listas de sucesión;

Igualmente corresponde al **Registro Agrario Nacional**, de acuerdo con los artículos 23 y 56 de la Ley Agraria:

a) La inscripción de las actas de las asambleas de delimitación, destino y asignación de las tierras ejidales; así como el registro de planos y la actualización de la información correspondiente, en el marco de los trabajos del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) de cuyo avance habremos de hablar más adelante.

b) Otorgar seguridad y certeza jurídica en la tenencia de la tierra social, mediante la emisión de los certificados de derechos parcelarios y de uso común y de títulos de propiedad de solares urbanos; y

Del marco de competencias referido, se derivan un total de 162 servicios que el Registro Agrario Nacional tiene que proporcionar, entre los que destacan por ser los mayormente solicitados los siguientes:

- a) Expedición de constancias sobre asientos e inscripciones que obran en el Registro Agrario Nacional;
- b) Expedición de copias certificadas;
- c) Depósito de listas de sucesión;
- d) Enajenación de los derechos ejidales;
- e) Transmisión por derechos de sucesión y apertura de listas de sucesión;
- f) Inscripción de reglamentos internos y estatutos comunales;
- g) Inscripción de las actas de elección de los órganos de representación ejidal o comunal;
- h) Inscripción de actas de sociedades rurales, mercantiles y civiles;
- i) Inscripción de actas de aceptación de ejidatarios;
- j) Reconocimiento de posesionarios;
- k) Elaboración, reconocimiento y registro de planos generales e internos de ejidos y comunales;
- l) Emisión de los certificados parcelarios y de uso común, así como los títulos de propiedad de solares urbanos en ejidos y comunidades;
- m) Inscripción de resoluciones judiciales o administrativas que crean, modifican o extinguen derechos ejidales o comunales; e
- n) Inscripción de actas de asamblea en las que se autoriza la adopción del dominio pleno a los ejidatarios.

2. ANTECEDENTES (1925-1992)

En obvio de repeticiones, todas las fechas que se mencionen, se relacionan con el día de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, del ordenamiento que corresponda.

2.1 La primer referencia que se tiene de los vocablos **Registro Agrario**, se remonta al ordenamiento jurídico denominado *Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal*, de 31 de diciembre de 1925, durante la Presidencia de Plutarco Elías Calles, mismo que estaba adscrito a la Secretaría de Agricultura y Fomento.

En dicha Ley se establecía en sus artículos 15 fracción IV, 21 y 22, que la propiedad ejidal a favor de un pueblo, ya sea que provenga de restitución o dotación de las tierras de repartimiento de los bosques y de las aguas, así como la parcela ejidal inalienable, se comprobará con las inscripciones que aparezcan en el **Registro Agrario**.

Asimismo se contempla:

a) *Que la reversión al pueblo y la transferencia a un nuevo adjudicatario, se deberán inscribir en el **Registro Agrario**, expidiendo éste los certificados que acreditaban la calidad de ejidatario y con el mismo se le otorgaba la posesión;*

b) *Que la transmisión de la propiedad por herencia, en materia agraria, se llevará a cabo, sin necesidad de juicio sucesorio ante los tribunales del fuero común, teniendo derecho el ejidatario a modificar la lista de sucesión.*

En esta última disposición, se contiene desde entonces la reglamentación de la sucesión testamentaria en materia agraria, con características muy propias que la distinguían de la misma institución en el derecho común, ya que como es sabido el régimen jurídico de sucesiones en esta materia, se determina exclusivamente por el Derecho Agrario.

2.2 El segundo antecedente lo encontramos en el *Reglamento Interior de la Comisión Nacional Agraria*, publicada el 26 de febrero de 1926, en la que se adscribía dicha Comisión a la Secretaría de Agricultura y Fomento, teniendo entre otras funciones las de organización, revisión y estudio de todos los asuntos relacionados con la restitución y dotación de ejidos, aguas y terrenos de común repartimiento. En este Reglamento Interior se señala que del Departamento Técnico dependía el **Registro General Agrario**.

A partir de esta fecha se empieza a utilizar indistintamente el término **Registro Agrario** o **Registro General Agrario**.

2.3 Con fecha 5 de abril de 1926, se publica el *Reglamento de la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal*, destacándose que en cada Entidad Federativa se establece la obligación a los Delegados de la Comisión Nacional Agraria, de llevar un registro de los movimientos que ocurran e informarlo mensualmente al **Registro General Agrario**.

Aquí encontramos el antecedente de la actual estructura territorial desconcentrada del **Registro Agrario Nacional**.

2.4 La *Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución*, publicada el 27 de abril de 1927, así como sus reformas del 18 de agosto del mismo año, ambas dentro del régimen Callista, plantean que las resoluciones presidenciales que concedan dotación o restitución de tierras o aguas, se inscribirán, como títulos de propiedad en el **Registro Agrario** dependiente de la Comisión Nacional Agraria, obligándose a expedir el testimonio correspondiente al pueblo dotado o restituido, sin costo alguno, para que le sirva de justo título.

Asimismo se establece el principio de gratuidad a las inscripciones y cancelaciones que procedan, las que se harán como si se tratara de sentencia judicial y sin costo alguno para los ejidatarios.

2.5 Con fecha 25 de agosto de 1927, se publica la *Ley de Patrimonio Ejidal*, en la cual se confirma la adscripción del **Registro Agrario** a la Comisión Nacional Agraria, ampliando sus atribuciones y facultades.

Se enuncia que *se comprobará la propiedad con la inscripción en el Registro Agrario*, de la parcela individual y se señala que el adjudicatario tendrá dominio sobre el lote adjudicado, no teniendo éste, el carácter de urbano, con las limitaciones siguientes:

a) *Si no hubiese personas que llenaren los requisitos para heredar la parcela o que se encontraran imposibilitadas para transmitir las, se dará el supuesto de reversión provisionalmente al pueblo, a fin, de que en junta general de ejidatarios se adjudique a algún otro jefe de familia o vecino agricultor que carezca de tierras.*

b) *Se estableció que las modificaciones por herencia; por reversión al pueblo y en las que se determinara a un nuevo adjudicatario, se tendrían que inscribir en el **Registro Agrario** para que existiera constancia, obligándose a expedir los certificados relativos, sin necesidad de juicio ante los Tribunales.*

2.6 La intensidad del reparto agrario a fines de la década de los veinte, motivó la necesidad de contar con una Institución mejor regulada, que llevara con mayor certeza, los derechos de los pueblos dotados y de las personas beneficiadas.

En ese sentido, por Decreto publicado el 16 de mayo de 1928, se expidió el *Primer Reglamento del Registro Agrario*, estableciéndolo como una oficina, adscrita a la Presidencia de la Comisión Nacional Agraria, por conducto del Oficial Mayor, en la que se inscribirían la propiedad ejidal proveniente de restituciones o dotaciones de tierras, bosques o aguas, así como la propiedad parcelaria individual correspondiente a cada ejidatario.

En este primer Reglamento, se precisa la obligación de llevar por duplicado los libros para el registro de dotaciones y restituciones en cada Entidad Federativa. Otro libro igualmente por duplicado para el registro parcelario individual de cada pueblo; debiendo obrar un ejemplar de estos en la oficina del Registro y otro en la Secretaría de Agricultura y Fomento; un libro índice de adjudicatarios parcelas y resoluciones presidenciales; y un cuaderno de documentos generales correspondiente a cada libro.

Se estableció la solicitud verbal para obtener certificaciones a favor de los ejidatarios, restringiéndose tal circunstancia a los particulares, quiénes únicamente podían consultar los libros y tomar notas para su propio uso.

Se implantaron medidas de seguridad para la apertura, manejo y control de los libros, tales como:

- a) *Firma de autorización por el Presidente y Oficial Mayor de la Comisión Nacional Agraria en la primer foja de cada libro;*
- b) *Indices por adjudicatarios;*
- c) *Criterios que regularon la inserción de las inscripciones en cuanto a la manera de ser redactadas, la claridad de su escritura, el no utilizar abreviaturas, ni guarismos, ni permitir correcciones en su texto;*
- d) *Formas de testado, entre otras.*

Al Oficial Mayor de la Comisión Nacional Agraria le correspondía:

- e) *Verificar y autorizar con su firma todas las inscripciones;*
- f) *Cancelar las inscripciones por acuerdo del Presidente de la Comisión Nacional Agraria;*
- g) *Cotejar y rubricar los certificados de los datos e inscripciones que se soliciten;*
- h) *Proporcionar a los interesados las certificaciones de las constancias que se soliciten.*

2.7 Durante la Presidencia del General Abelardo L. Rodríguez, se publicó con fecha 17 de enero de 1934, el Decreto por el que se creó el *Departamento Agrario*, mismo que se incorpora a la *Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal*, que se publicaría casi 4 meses después, esto es, el 6 de abril de 1934.

Con la creación de este Departamento se le sustrae la competencia de los asuntos agrarios a la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Asimismo por primera vez, en esta *Ley*, se introduce la denominación de **Registro Agrario Nacional**, nombre que a partir de entonces se mantiene invariable y conserva su adscripción al Departamento Agrario hasta el año de 1958.

2.8 Acorde con esta nueva estructura administrativa, con fecha 12 de abril de 1934 se publica *El Código Agrario* mismo que establece en sus artículos del 109 al 116, las atribuciones del **Registro Agrario Nacional**, destacando las siguientes:

- La propiedad de tierras bosques y aguas derivada de la aplicación de este Código, así como los cambios que sufra de acuerdo con el mismo, se inscribirán en el **Registro Agrario Nacional**, dichas inscripciones harán prueba plena en juicio.
- El **Registro Agrario Nacional** será público, y en el cual deberán inscribirse, entre otros documentos los siguientes:
 - a) Las resoluciones presidenciales en materia de dotaciones, restitución, confirmación y ampliación de tierras, bosques y aguas, así como la creación de nuevos centros de población agrícola;

b) Los acuerdos presidenciales que aprueben los proyectos de fraccionamientos; y

c) Las listas de sucesión.

- Se establece el procedimiento para modificar o rectificar las inscripciones del **Registro Agrario Nacional**, por error material o de concepto, requiriéndose resolución judicial que así lo ordene o convenio expreso de las partes interesadas. Cuando una de las partes fuere algún núcleo de población o algún ejidatario en lo individual, solo surtirá efectos su conformidad si es aprobada por el Presidente de la República a propuesta del Departamento Agrario, es decir, se subordina cualquier modificación o rectificación que se pretenda hacer a las inscripciones, a la sanción Presidencial.

2.9 Con fecha 23 de octubre de 1937, se publicó durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas del Río, el *Reglamento a que se sujetarán las solicitudes de Inafectabilidad de Terrenos Ganaderos*, adicionándose otro documento susceptible de ser inscrito en el protocolo registral, al señalar que el proyecto de decreto-concesión de inafectabilidad ganadera, aprobado por el Presidente de la República, se hará publicar en el Diario Oficial de la Federación e inscribir en el **Registro Agrario Nacional**.

2.10 En el *Código Agrario*, publicado el 29 de octubre de 1940, un mes antes de que concluyera el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas, en su libro Sexto, hace referencia al **Registro Agrario Nacional**, en los artículos 300 al 307,

adicionándole además de las anteriores facultades señaladas, los siguientes documentos a ser inscritos:

- a) Las resoluciones presidenciales sobre Titulación de Bienes Comunales;
- b) Las concesiones de inafectabilidad ganadera;
- c) Los acuerdos presidenciales que aprueben los proyectos de fraccionamiento en los términos de dicho Código;
- d) Todas las escrituras, títulos y documentos en general que acrediten la propiedad privada, colectiva o comunal de un núcleo de población y las propiedades agrícolas inafectables;
- e) Los planos de fraccionamientos ejidales y demás documentos que con ellos tengan relación;
- f) Los títulos que se expidan a favor de los beneficiarios de las unidades de dotación y los cambios que haya respecto a las mismas; y
- g) Las resoluciones presidenciales que creen Nuevos Centros de Población Agrícola.

En este Código se contempla como nueva acción agraria, la confirmación y titulación de bienes comunales, con la finalidad de regularizar la situación jurídica de los núcleos de población, que respondía su posesión a esta naturaleza, en consecuencia no se les dotaba, sino se les confirmaba y titulaba con todos los efectos jurídicos, su posesión inmemorial.

2.11 El *Código Agrario* publicado el 27 de abril de 1943, durante el sexenio del General Manuel Avila Camacho, incorpora nuevas atribuciones, documentos y actos susceptibles

de inscribirse en el **Registro Agrario Nacional**, entre los que destacan:

- a) Las resoluciones presidenciales sobre nulidad de fraccionamientos;
- b) Las resoluciones presidenciales sobre Titulación de Bienes Comunales y las que resuelvan los conflictos por límites de ellos;
- c) Las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se dicten en los juicios de inconformidad por conflictos de límites de bienes comunales;
- d) Los decretos de expropiación de bienes ejidales o comunales;
- e) Los certificados de derechos agrarios;
- f) Las resoluciones presidenciales relativas a conflictos de límites en las comunidades, cuando hayan sido ejecutadas;
- g) Los títulos de propiedad de las parcelas ejidales;
- h) Los títulos primordiales de derechos o de propiedad sobre solares de las zonas urbanas;
- i) Los certificados de inafectabilidad y las declaratorias sobre señalamientos de superficies inafectables;
- j) Los decretos que otorguen concesiones de inafectabilidad ganadera y aquellos que los modifiquen;

Estos nuevos documentos materia de inscripción en el Registro, dan cuenta del desarrollo que se iniciaba en el país, en relación con el proceso de urbanización; la construcción de las grandes obras de infraestructura hidráulica; la creación de los distritos de riego; así como la protección jurídica que otorgaba un certificado de inafectabilidad ante la imposibilidad de recurrir al Juicio de Amparo en materia agraria.

2.12 Con fecha 23 de agosto de 1944, se publicó el *Reglamento Interior del Departamento Agrario*, quedando adscrito el **Registro Agrario Nacional** con el carácter de oficina, a la Dirección de Derechos Agrarios, conservando en lo general las inscripciones de actos y documentos anteriormente referidos. El citado reglamento señala en el capítulo vigésimo segundo, en sus artículos 54 al 60, que el **Registro Agrario Nacional** constará de las siguientes secciones:

- a) De Trámite y Archivo;
- b) De Revisión, Concentración y Catálogo Agrario;
- c) De Inscripción de Resoluciones y Títulos Agrarios de los Pueblos;
- d) De Inscripción de Certificados y Títulos Expedidos a Ejidatarios; y
- e) De Inscripción de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera.

2.13 En diciembre de 1946, se crea la Comisión Nacional de Colonización, con el objeto de impulsar y otorgar, mayores garantías al desarrollo de la pequeña propiedad, incorporando entre otras, aquellas tierras de buena calidad que se encontraban ociosas, a este régimen de tenencia de la tierra.

Esta política de colonización continuó durante los gobiernos de Adolfo Ruíz Cortínez y Adolfo López Mateos, Presidente éste último que afirmaba que "...una política colonizadora bien orientada, podría acelerar debidamente el desplazamiento adecuado de la población."

En este sentido, deberá entenderse el Decreto que modifica la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, publicado el 24 de diciembre de 1958, en el que se cambia la denominación del Departamento Agrario a Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

El Registro continuó adscrito a la Dirección de Derechos Agrarios con las mismas funciones que venía desempeñando, incorporándosele la tarea de reflejar en su protocolo los planes generales y concretos de esta política de colonización.

2.14 Mediante Decreto publicado el 1° de julio de 1960, se expidió el *Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización* en el que se le dio al **Registro Agrario Nacional**, el carácter de oficina adscrita a la Dirección General de Derechos Agrarios, sin sufrir cambios en sus atribuciones, facultades e integración.

2.15 Con fecha 26 de noviembre de 1963, se publicó su *Nuevo Reglamento Interior*, resaltando la facultad de inscribir las resoluciones presidenciales sobre la creación de nuevos centros de población ganaderos.

2.16 Con fecha 16 de abril de 1971, durante el régimen del Lic. Luis Echeverría Álvarez, se publica la *Ley Federal de la*

Reforma Agraria, la que regula al **Registro Agrario Nacional**, en sus artículos 442 al 453. En esta nueva legislación se destaca la obligación de inscribir todas las escrituras y documentos en general, referentes a las Unidades de Producción que se regulaba en la Ley de Fomento Agropecuario.

Asimismo en el artículo 447 del mismo ordenamiento legal, se le establece al Registro la obligación de llevar debida nota de todos los terrenos nacionales; de los denunciados como baldíos y demasías; de todas las pequeñas propiedades; de las tierras comunales y de todos los ejidos del país, desde el día en que obtengan su posesión provisional.

2.17 En la década de los setenta, se presentó una gran confluencia de distintas fuerzas campesinas en demanda de tierra: avecindados e hijos de ejidatarios buscaban la ampliación de los ejidos, o nuevas dotaciones; jornaleros y trabajadores rurales migrantes demandaban la afectación de latifundios simulados, y las comunidades indígenas persistían en rescatar tierras que poseyeron ancestralmente.

Es por ello que durante la administración federal 70-76, se estimó conveniente la reafirmación de la política agraria, por lo que con fecha 31 de diciembre de 1974, se publicó el Decreto que modifica la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, en el que se eleva al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización a Secretaría de Estado, con la creación de la Secretaría de la Reforma Agraria.

En esta nueva reestructuración el **Registro Agrario Nacional** continúa adscrito a la Dirección General de Derechos Agrarios.

2.18 Con fecha 22 de septiembre de 1977, se publicó el *Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria*, durante la Presidencia del Lic. José López Portillo.

En este *Reglamento* además de otras unidades administrativas, se crearon dos Direcciones Generales:

Una denominada Dirección General de la Carta Agraria Nacional a la que se le conferían entre otras las siguientes atribuciones:

Elaborar la cartografía oficial, así como el catálogo de la propiedad rústica, agrupada municipalmente y proporcionar a todas las dependencias de la Secretaría, servicios y apoyo técnico en materia de elaboración, adquisición, uso y reproducción de materiales cartográficos en general;

Y a la segunda denominada **Dirección General del Registro Agrario Nacional**, se le atribuían la inscripción de los siguientes actos y documentos:

- a) La integración de los comisariados ejidales y de bienes comunales; así como sus consejos de vigilancia;
- b) Los datos relativos al desarrollo agropecuario e industrial de los ejidos, para el efecto de una debida planeación Agraria;
- c) Las parcelas escolares;
- d) Las unidades agrícolas-industriales para la mujer;
- e) Las asociaciones cooperativas, sociedades, uniones o mutualidades que formen los ejidatarios o los núcleos de población;
- f) Los fraccionamientos de tierras derivados de la aplicación de los bienes de una herencia;
- g) Las autoridades que resulten de la división o fusión de ejidos;

- h) Los decretos de expropiación de bienes ejidales y comunales y los títulos de propiedad que se expidan, adjudicando bienes expropiados;
- i) Las Resoluciones Presidenciales que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos agrarios;
- j) Los certificados de derechos agrarios;
- k) Los acuerdos, decretos y certificados de inafectabilidad;
- l) Los documentos y planos que prueben la ejecución de trabajos u obras de mejoramiento realizados en los predios de propiedad privada;
- m) Todas las escrituras y documentos en general, que en cualquier forma afecten las propiedades tituladas por virtud de la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria, incluyendo los contratos privados.

Asimismo debería expedir a los ejidatarios las credenciales definitivas que los acrediten con ese carácter.

2.19 Con fecha 4 de mayo de 1979, se publica el *Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria*, manteniéndose en esencia las atribuciones conferidas al Registro en el anterior Reglamento, suprimiéndose en éste, la Subsecretaría de Organización y Desarrollo Agrario y creándose las Direcciones Generales de:

- Comercialización;
- Coordinación Fiduciaria;
- Bienes Comunales;
- Autoridades Ejidales y Comunales;
- Recursos No Renovables, Ejidales y Comunales;
- Desarrollo Agroindustrial; y
- Auditoría Interna.

2.20 Durante el año de 1980, se expiden dos *Reglamentos Interiores de la Secretaría de la Reforma Agraria*.

El primero publicado el 19 de marzo, adscribiéndose el **Registro Agrario Nacional**, a la Dirección General de Tenencia de la Tierra, como una oficina, asimismo dentro de la Dirección General de Información Agraria quedó igualmente como oficina, la administración de Carta Agraria Nacional.

Al **Registro Agrario Nacional** se le asignaron entre otras funciones las de inscribir lo relativo al otorgamiento, reconocimiento y modificación de derechos de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios sobre tierras, bosques, pastos o aguas, así como resoluciones y decretos Presidenciales, ejecutorias pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y títulos y certificados expedidos por las autoridades agrarias.

2.21 El segundo publicado el 1º de diciembre, adscribió tanto al **Registro Agrario Nacional** como a la Carta Agraria Nacional, a la Dirección General de Información Agraria, según lo establecido en las fracciones V y IX del artículo 17, asignándose al Registro las mismas funciones que se señalaban en el anterior Reglamento.

2.22 Con fecha 27 de agosto de 1985, se publicó el *Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria*, en el que de nueva cuenta se le otorga el nivel de Dirección General al **Registro Agrario Nacional** adicionándosele la responsabilidad de llevar el Catastro Rural, circunstancia que se ha mantenido hasta la fecha. En este Reglamento se le señalan al Registro además de las ya referidas, nuevas atribuciones:

- a) Coordinar las relaciones de colaboración con los Registros Públicos de la Propiedad de las Entidades Federativas;
- b) Coordinar las relaciones de colaboración con los Colegios de Notarios Públicos y con éstos en lo particular, para el cumplimiento de la obligación de transcribir literalmente en las escrituras la anotación marginal en cláusula especial que se llamará "cláusula agraria", tratándose de bienes rústicos; así como hacerse cargo de la tramitación de la inscripción ante el **Registro Agrario Nacional**; y del traslado de dominio.
- c) Organizar, normar y operar el sistema registral, que permita una mejor atención a los usuarios y al público en general;
- d) Normar, organizar y operar la captura, procesamiento y archivo de títulos, planos y demás documentos que generen las diversas unidades de la dependencia, por los medios más modernos que se tengan al alcance.

La cláusula agraria a que se hace mención, consistía en señalar que el predio rústico materia de la operación, no se encontraba dentro de superficie señalada o afectada, por ninguna acción agraria, y en caso de error, dolo o mala fe en la enajenación, el vendedor tendría que responder por la evicción.

2.23 En virtud del cambio de administración sexenal, se publica el 7 de abril de 1989 el *Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria*, manteniéndose el **Registro Agrario Nacional** a nivel de Dirección General, reproduciéndose las mismas atribuciones que en el Reglamento anterior, mismas que se mantuvieron vigentes hasta las reformas y adiciones de 1992.

3. EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL COMO ORGANO DESCONCENTRADO (1992-1998)

3.1 Las Reformas al Artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1992 fue seguida por la promulgación de dos ordenamientos fundamentales: La Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, ambas publicadas el 26 de febrero de 1992. La primera determinó la creación de la Procuraduría Agraria, como Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y la transformación del **Registro Agrario Nacional**, en un Órgano Desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria. Mediante la segunda se crearon los Tribunales Agrarios, como órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía, para dictar sus fallos en materia agraria en todo el territorio nacional. La Ley Agraria fue reformada y adicionada por Decreto publicado el 9 de julio de 1993, fecha en que también se publicaron las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, circunstancia que de nueva cuenta manifiesta la estrecha vinculación que desde su origen hemos tenido ambas instituciones.

Con esta nueva estructura, en el **Registro Agrario Nacional**, se deberán inscribir:

- a) Todas las resolución jurídicas o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales;
- b) Los certificados o títulos que amparen derechos sobre solares, tierras de uso común y parcelas de ejidatarios o comuneros;

- c) Los títulos primordiales de las comunidades, y en su caso, los títulos que las reconozcan como comunidades tradicionales;
- d) Los planos y delimitación de las tierras a que se refiere el artículo 56 de esta ley;
- e) Los planos y documentos relativos al catastro y censos rurales;
- f) Los documentos relativos a las sociedades mercantiles, en los términos del Título Sexto de esta ley;
- g) Los decretos de expropiación de bienes ejidales o comunales;
- h) Los demás actos y documentos que dispongan esta ley, sus reglamentos u otras leyes;
- i) El **Registro Agrario Nacional** también deberá llevar las inscripciones de todos los Terrenos Nacionales y los denunciados como baldíos; y
- j) Asimismo las autoridades federales, estatales y municipales están obligadas a proporcionar al Registro, la información estadística, documental, técnica, catastral y de planificación, que éste requiera para el mejor desempeño de sus funciones.

El Registro Agrario Nacional deberá igualmente:

- k) Llevar clasificaciones alfabéticas de nombres de individuos tenedores de acciones de serie "T" y denominaciones de sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales;

- l) Llevar clasificaciones geográficas de la ubicación de predios de sociedades con indicaciones sobre su extensión, clase y uso;
- m) Registrar las operaciones que impliquen la cesión de derechos sobre tierras ejidales y la garantía a que se refiere el artículo 46, así como las de los censos ejidales;
- n) Disponer el procesamiento y óptima disponibilidad de la información bajo su resguardo;
- o) Participar en la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y comunal en los términos que señala el artículo 56 de esta ley;
- p) Los notarios y los registros públicos de la propiedad cuando autoricen o registren operaciones o documentos sobre conversión de propiedad ejidal a dominio pleno y de éste al régimen ejidal, así como la adquisición de tierra por sociedades mercantiles o civiles, deberán dar aviso al **Registro Agrario Nacional**. Asimismo, los notarios públicos deberán dar aviso al Registro de toda traslación de dominio de terrenos rústicos de sociedades mercantiles o civiles.

3.2 El 11 de agosto de 1992, se publica el *Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional*, en el que se le otorga autonomía técnica, administrativa y presupuestal y cuyo objetivo principal es el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivada de la aplicación de la Ley Agraria.

Para el debido cumplimiento de sus funciones registrales y técnicas, se le dota de una nueva estructura que fue la siguiente:

- 1 Dirección en Jefe;
- 3 Direcciones Generales de:
 - Titulación y Control Agrario;
 - Registro y Asuntos Jurídicos; y
 - Catastro Rural;
- 1 Coordinación Administrativa;
- 1 Unidad de Contraloría Interna; y
- 1 Delegación del Registro en cada Entidad Federativa, con recursos humanos y técnicos que le permitían cubrir de manera operativa toda la estructura territorial del país.

3.3 Con la Ley Agraria de 1992, las dependencias y entidades públicas carecen de atribuciones para intervenir en la vida interna de los núcleos agrarios; en contrapartida, la Asamblea Ejidal o Comunal tiene un conjunto de responsabilidades, obligaciones y facultades y es el órgano supremo de la vida de los núcleos. En este nuevo ordenamiento, los avecindados tienen derechos de propiedad sobre el solar que ocupan y de participación en las decisiones referentes a su lugar de residencia, a través de Junta de Pobladores.

Asimismo, mediante cesión de derechos o por el reconocimiento de la Asamblea, pueden tener acceso a las tierras del núcleo agrario.

Bajo el principio de terminar con la inseguridad jurídica de la tenencia de la tierra, y con el fin de erradicar una de las causas principales de conflictos y controversias, se ha buscado dar transparencia y normar al conjunto de transacciones y acuerdos que tenían lugar en la práctica, para hacer del campo un espacio propicio para la inversión y el desarrollo rural integral.

El marco legal agrario previó la certificación de los derechos parcelarios y la titulación de los solares del asentamiento urbano, mediante la identificación de los núcleos agrarios, la realización de diagnósticos sobre su situación y la sensibilización de sus miembros. Fue así como, bajo la coordinación del Secretario de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) instrumentaron el programa denominado PROCEDE.

El PROCEDE ha sido aceptado plenamente en la sociedad rural. Existen en México **27,144 ejidos** y **2,330 comunidades** legalmente constituídos así como **781 colonias agrícolas y ganaderas federales** que en conjunto suman **30,255 núcleos agrarios**.

Al 30 de abril del año en curso, se han diagnosticado para determinar la viabilidad de incorporación al PROCEDE, a la totalidad de los ejidos del país, de los cuales se han incorporado por voluntad de sus asambleas **21,254**, lo que representa el **78%** del total.

Los trabajos técnicos de medición se han concluido en **16,253 ejidos**, lo que ha permitido que **15,962 núcleos ejidales** (59% de los ejidos del país), hayan celebrado a la fecha, su Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras y en consecuencia se encuentren ya **certificados**.

En total se han expedido *4 millones 447 mil 686* de certificados parcelarios y de uso común, así como de títulos de propiedad de solar urbano, que otorgan seguridad jurídica a una superficie de *36.6 millones* de hectáreas, beneficiando a *un millón 932 mil 498* de sujetos de derecho agrario.

Para la operación de este programa, se publicó con fecha 6 de enero de 1993, el *Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares*, en cuyos artículos 60 al 68, en su Capítulo Único "De las Inscripciones en el **Registro Agrario Nacional**", se precisa que las actas que se levanten en las Asambleas a que se refiere el artículo 8° del mismo reglamento en apoyo del PROCEDE, se remitirán para su inscripción al Registro. Dichas actas servirán de base para la expedición de los certificados y títulos correspondientes.

El **Registro Agrario Nacional** entrega a cada uno de los miembros del núcleo, según sea el caso, los certificados parcelarios, certificados de derechos sobre tierras de uso común y los títulos de solares urbanos que resultan de la ejecución de dicho programa.

Los certificados parcelarios están numerados y en su parte frontal indican el número de parcela, el nombre del ejido, así como el municipio y estado del que se trate. A continuación se detallan las medidas y colindancias de la fracción y los principales datos del beneficiario: nombre, edad, lugar de nacimiento, estado civil, ocupación, domicilio y fecha de la Asamblea donde se reconocieron sus derechos sobre la tierra. Al final aparece el número de folio con el que se inscribió en el Registro, el lugar y fecha de expedición.

Al reverso del certificado está el plano de la parcela, el mismo que elaboró el INEGI, especificando la superficie, colindancias, uso de suelo y tipo de área en que se encuentra el terreno.

Los datos se acompañan del número de folio de inscripción del el Registro, la firma del registrador y el sello de la Delegación de esta dependencia en el estado. Los certificados de derechos sobre tierras de uso común se diferencian por marcar, en lugar de una parcela, el porcentaje que corresponde al beneficiario sobre la

superficie total de estas tierras, cuyo plano general aparece en el reverso.

Los títulos de solares urbanos incluyen otros datos, como son el número de lote, manzana y zona. Al reverso también se muestra el plano de la superficie del solar, el número bajo el cual se inscribió en el **Registro Agrario Nacional** y su inscripción ante el Registro Público de la Propiedad.

Es importante destacar que con los certificados las tierras continúan siendo ejidales y no causan impuestos. El propósito de estos documentos es dar seguridad en la tenencia de la tierra y son necesarios para celebrar libremente contratos de asociación, transmisión, renta, aparcería o mediería, así como para obtener el dominio pleno, previa autorización de la Asamblea. Los títulos de solares urbanos, por ser propiedad privada, están sujetos a las disposiciones de los estados y municipios en materia de impuestos y contribuciones.

Al 30 de abril del presente año, se han inscrito **477 acuerdos de dominio pleno en todo el país**, de los cuales **200 corresponden a núcleos agrarios** ubicados dentro de la mancha urbana de diversas localidades.

El total de los acuerdos inscritos permite a **29 mil 524 ejidatarios**, la facultad de ejercer este derecho, de los cuales hasta el momento, se han materializado **19 mil 131 títulos de propiedad** expedidos por el **Registro Agrario Nacional**, mismos que deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad de la entidad o municipio correspondiente.

La superficie incorporada por esta vía al desarrollo urbano y la vivienda, es de **196 mil 662 hectáreas**, que a su vez equivalen al **0.23%** de la superficie ejidal a nivel nacional.

3.4 Por Decreto publicado el 27 de abril de 1993, se reforma, adiciona y derogan diversas disposiciones del *Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional*, para asignar nuevas Unidades Administrativas, modificación de funciones y nomenclatura, de algunas de ellas, se destaca entre otras, la Dirección General de Titulación y Control Agrario que cambia su denominación por Dirección General de Certificación, Titulación e Inscripción de Sociedades; se modifica la substanciación del recurso de inconformidad, al concederse 20 días para su interposición y no los 15 que anteriormente se otorgaban, asimismo se establece que éste recurso debe presentarse únicamente por escrito y ya no en forma verbal, señalándose además las causales por las cuales el recurso se tendrá por no interpuesto; y la inclusión del capítulo relativo a la utilización de los medios electrónicos en la actividad registral.

3.5 El 11 de julio de 1995, se publicó el *Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria*, en el que se establece la continuidad del **Registro Agrario Nacional** como **Órgano Administrativo Desconcentrado**, señalándose en el artículo Quinto Transitorio, que la Secretaría de la Reforma Agraria proveerá lo necesario para hacer la entrega material y jurídica al **Registro Agrario Nacional** de los documentos originales que le permitan llevar a cabo el control de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, así como la seguridad documental, a efecto de integrar nuestro Archivo General Agrario.

Se añadieron funciones de asistencia técnica y catastral en los diversos procedimientos del ordenamiento de la propiedad rural, además de las funciones de resguardo, acopio, archivo y análisis documental del Sector Agrario.

3.6 Con fecha 4 de enero de 1996, se publica el *Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural*, en el que surgen como nuevas modalidades en el ámbito de su competencia la de vigilar que no se rebasen los límites establecidos a las propiedades rurales, sociedades civiles o mercantiles y de los predios rústicos de propiedad privada.

En los artículos 70 a 72, se faculta también al **Registro Agrario Nacional** para que a solicitud de la Secretaría de la Reforma Agraria, realice los trabajos técnicos sobre las superficies que se pretendan expropiar.

3.7 El 9 de abril de 1997, se publica el actual *Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional*, en el que se establecen sus normas de organización y funcionamiento como **Organo Desconcentrado** de la Secretaría de la Reforma Agraria, con autonomía técnica y presupuestal, conforme a las atribuciones y facultades que expresamente le confiere la Ley Agraria, otras leyes y reglamentos, así como los acuerdos e instrucciones del Secretario del Ramo.

Este nuevo Reglamento contempla cambios en la organización y nomenclatura de las Unidades Administrativas del **Registro Agrario Nacional**. Su estructura actual es la siguiente:

- 1 Dirección en Jefe;
- 6 Direcciones Generales de:
 - Registro
 - Titulación y Control Documental;
 - Catastro Rural;
 - Asuntos Jurídicos;
 - Finanzas y Administración;
 - Delegaciones;

- 1 Delegación del Registro en cada Entidad Federativa; y
- 1 Unidad de Contraloría Interna.

De este nuevo Reglamento, se destaca:

- a) El cambio en la denominación de los folios agrarios;
- b) El establecimiento de un capítulo de responsabilidades administrativas con sanciones específicas para los servidores públicos del Registro;
- c) Se remite a las reglas establecidas por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para la interposición del Recurso de Revisión, en contra de la calificación registral negativa;
- d) Se regula el resguardo, acopio y análisis documental del Sector Agrario, a efecto de constituir y administrar el Archivo General Agrario necesario para el conocimiento de los problemas, la identificación de las acciones y la evaluación de la gestión agraria.

3.8 Con fecha 30 de marzo del presente año, se publica el Decreto por el que se reforma el *Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria*, señalándose que para el despacho de los asuntos que le competen a ésta, cuenta entre otras, con el **Organo Desconcentrado**, denominado **Registro Agrario Nacional**, que se regirá en cuanto a su organización y funcionamiento por las disposiciones legales y reglamentarias específicas, y tendrá las atribuciones y facultades que en forma expresa le otorgan la Ley Agraria y sus Reglamentos.

COMENTARIO FINAL

Del repaso de estos últimos 72 años a través de sus ordenamientos normativos, al Registro Agrario Nacional de hoy en día, le queda claro que para consolidar los principios que orientaron la transformación del marco constitucional y legal en el año de 1992, es necesario dar certeza y seguridad jurídica en el campo, de tal manera que los legítimos derechos de todas las formas de tenencia de la tierra queden plenamente identificados y documentados, registrando todos los cambios que se operen con la voluntad de los propietarios de la tierra ejidal, comunal, de colonias y de terrenos nacionales.

Esta tarea le corresponde por disposición de la Ley al **Registro Agrario Nacional** y la está asumiendo con plena autonomía técnica y presupuestal y aplicando en todo momento los principios registrales que lo rigen, entre los que destacan:

PRIMERO: De rogación o instancia.

Sólo actúa a petición de los interesados; entonces, al ejercer su derecho quienes desean hacerlo, o bien las autoridades judiciales o administrativas en el ejercicio de sus funciones; aun cuando el **Registro Agrario Nacional** tuviera conocimiento de un acto que sea susceptible de registro, no puede actuar de oficio, sino siempre a solicitud de parte.

SEGUNDO: Seguridad Jurídica.

Se refiere básicamente a que los asientos registrales sólo pueden modificarse a voluntad del titular de derecho, excepto las correcciones o cancelaciones de las inscripciones que se realizan por mandato judicial.

TERCERO: La especialidad o determinación.

Al practicar un asiento, debe especificarse claramente la descripción del derecho, por ejemplo: su ubicación, su superficie, medidas, linderos, el nombre del derecho y la naturaleza del acto o contrato que se inscribe y, en general, todos los datos que precisa la ley.

CUARTO: El principio de inscripción.

Se refiere a todos aquellos datos que en forma definitiva se incorporan al Registro y no son oponibles a terceros.

QUINTO: La publicidad.

Que en realidad es un fin primordial del **Registro Agrario Nacional**, para hacer públicos sus actos e inscripciones y dar constancia de lo que obra en su protocolo.

SEXTO: La legalidad.

Todos los actos que se inscriban deben cumplir con todos los requisitos de fondo y forma que exigen las leyes, tanto en materia agraria como civil, fiscal, notarial y mercantil, dependiendo del acto que contenga el documento que desee inscribirse.

SÉPTIMO: La legitimación.

Se refiere a lo asentado en el registro que se considera como la realidad. Quien niegue o discrepe, en su caso, deberá probarlo fehacientemente ante la autoridad judicial para cancelar o rectificar los asientos registrales.

OCTAVO: De prioridad o prelación.

Es el respeto al número de ingreso de una promoción, para que otra posterior, que sea contradictoria o incompatible y esté afectando el derecho que contiene el documento que pretende inscribirse, no pueda realizarse o calificarse antes que se desahogue el primer documento que se presente.

NOVENO: La calificación.

El registrador está obligado a hacer un estudio integral del documento presentado para su registro, tanto de forma como de fondo, que se revise el contenido y la legalidad para señalar la procedencia o improcedencia de la inscripción. El registrador es el servidor público que examina y califica los documentos registrales, autoriza las anotaciones, asientos y cancelaciones de acuerdo con el Reglamento Interior.

Décimo: El tracto sucesivo.

Para registrar un acto o contrato es preciso que la persona que lo pretende tenga previamente anotado su derecho en el **Registro Agrario Nacional**, para mantener una exacta correlación con las inscripciones.

FUNCIONES DE LA COMISIÓN DE REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA*

C. ARMANDO GARCÍA SILVA
SUBDIRECTOR DE OPERACIÓN
DE LA COMISIÓN DE REGULARIZACIÓN
DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

Buenas tardes. Antes que nada muchísimas gracias por su atención y quisiera a nombre de nuestro Director General, el Licenciado Carlos Flores Rico, agradecer la invitación que han tenido a bien hacernos para estar aquí con ustedes y poderles dirigir algunas palabras respecto de nuestro organismo.

Para nosotros es muy importante poder establecer un diálogo con personas del mismo sector o de otro sector, pero que de alguna manera tiene una relación estrecha en el quehacer cotidiano con las actividades que realiza la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

CORETT, como ustedes lo saben, es un organismo público descentralizado y esta sectorizado dentro de la Reforma Agraria básicamente y sus funciones primordiales, para las que fue fundado hace ya casi 24 años, son las de regularizar asentamientos humanos que han proliferado desde hace muchos años en las

* Conferencia dictada en el *Seminario de Impartición y Procuración de Justicia Agraria* el día 20 de mayo del año en curso, en el Salón de Plenos del Tribunal Superior Agrario.

periferias no sólo de las grandes ciudades sino de todas las ciudades del país fundamentalmente en terrenos de origen ejidal o comunal. La función básica desde luego, en el amplio sentido social, es el de regularizar mediante venta la regularización de los terrenos que de manera, llamémosle, no adecuada los posecionarios ocupan. La actividad de CORETT es muy sui géneris muy especial, muy bonita además, debido a que es un organismo descentralizado que no posee un presupuesto fiscal que le permita hacer más trabajo o tener una mayor descarga, una mayor penetración en los asentamientos humanos irregulares. Eso es una gran limitante pero también consideramos que es una gran cualidad y es una gran ventaja el hecho de que se tenga que trabajar como si fuese realmente una empresa privada para poder llevar nuestros servicios a todos los mexicanos que tienen un problema como es el de los asentamientos urbanos.

A la tarea CORETT tenemos que darle un toque mercadológico, un toque moderno, un toque de acercamiento a nuestra actividad para evitar el rechazo y para hacernos más fácil la labor, para que la gente no rechace nuestras actividades que de por si ya son difíciles. Los asentamientos humanos irregulares se dan por una práctica no adecuada de venta de tierra o de posesión de tierra por parte de los ejidatarios o de los comuneros y que van aceptando gente de una manera completamente inapropiada en terrenos que no son necesariamente aptos para la habitación, es por eso que nos encontramos muy frecuentemente en que es muy difícil que las autoridades municipales o estatales en los asentamientos humanos, que nosotros regularizamos, puedan introducir servicios y la urbanización. Los asentamientos urbanos también se dan en terrenos que son considerados como zonas de riesgo tremendo, como zonas minadas, en barrancas, en lechos de ríos, en cauces de los mismos, abajo de los cables de alta tensión de una red extensa de la Comisión Federal de Electricidad y cerca de la carretera sobre gasoductos. En fin, en esas condiciones muy muy difíciles vive la gente, por el hecho de no tener una solución

adecuada para evitar ese asentamiento humano irregular. En la CORETT, en este momento, se están trabajando en 3 planos fundamentales, regularizando asentamientos humanos bajo el esquema tradicional de expropiación por causa de utilidad pública, mediante el cual, al ser este publicado en Decreto Expropiatorio, se ejecuta el mismo y se inician las acciones de regularización hasta escrituración de cada uno de los predios. Eso es una forma, la tradicional, que en 24 años ha servido a la Comisión para regulariza aproximadamente dos millones de predios en el país. Si nosotros considerásemos que cada familia asentada en uno de nuestros lotes estuviera conformada por cinco o seis individuos, estaríamos manejando un buen número de mexicanos beneficiados con nuestras acciones.

En este momento tenemos unos trabajos alternos de regularización, pero no en terrenos que necesariamente son propiedad de la Comisión, producto de un decreto expropiatorio; también estamos manejando algo que le llamamos Programas Especiales de Regularización, cuyo origen está basado en convenios celebrados en distintas instancias para para que a nombre y cuenta de terceros podamos regularizar terrenos, llámense Ayuntamientos, llámense Gobiernos Estatales o incluso el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, quien dentro de sus activos presenta una serie de terrenos que estan inválidos u ocupados por asentamientos humanos y esto es mas bien una política que nosotros consideramos de ir resolviendo una problemática que ya se ha dado durante muchísimos años. Estamos aplicando una política que puede ser de bomberos, nada más apagando incendios y actualmente una modalidad que va a iniciarla o que se está iniciando ya en la Comisión: se procura que el problema del asentamiento irregular se dé esta solución que se llama Programa de Incorporación de Suelo Social, por sus siglas, PISO. Este programa preveé transformar o tener superficies de tierra con características de agotabilidad, perfectamente definidas, de reserva para que se pueda dirigir el crecimiento de las

ciudades, de las 116 grandes ciudades del país, que significa evitar los cinturones de miseria, de problemática, que se suscitan día a día y que la gente cuando requiera de un terreno para construir su casa con las mejores condiciones, la pueda tener. En este Programa se está implementando una serie de convenios con los Gobiernos Estatales, se ha hablado con muchos núcleos ejidales en el sentido de que se destinen tierras a éste programa y que de alguna manera se puedan fraccionar estos terrenos y para organizar los y dotarlos de servicios. En un plan muy ambicioso probablemente los ejidatarios o los comuneros se asocien con inmobiliarias a efecto de que, en la medida de las posibilidades, pudieran construir casas para que aquella gente que las requiera tenga los mínimos de satisfacción. Esos son los tres tipos de acción que estamos conformando en la Comisión, pero sería muy importante hablar de qué se ha hecho. Les comentaba hace un momento que en los años que tiene de existir la Comisión, se han regularizado aproximadamente dos millones de predios y tenemos alrededor de mil seiscientos, mil setecientos, decretos expropiatorios a nuestro favor; nuestro quehacer cotidiano estriba en verificar, dentro del sistema tradicional, qué asentamientos humanos, qué ciudades, qué poblados, qué colonias, son susceptibles de ser incorporadas a este procedimiento. En primera instancia tenemos que ir a los lugares, ver que características tienen e investigar si es propiedad privada, si es ejidal o si es comunal, ver los porcentajes de habitantes, ya sean colonos, ejidatarios o comuneros o hijos de ejidatarios, para ver la factibilidad de ingresar a estos. Ver de qué manera se ha desarrollado el asentamiento. Se han iniciado gestiones para la regularización si se tiene los mínimos de densidad que requerimos o si es responsabilidad del Registro Agrario Nacional para la regularización por medio de su programa de Certificación de Derechos Agrarios. Una vez realizada la verificación y esta ha dado positivo, se procede, ahora si, a conformar lo que nosotros denominamos como el expediente agrario o sea o conjuntar todos los trabajos técnicos informativos que nos exige la Secretaría de la

Reforma Agraria para poder solicitar la expropiación de una determinada superficie. En este caso se cuentan algunas acciones fundamentales como la densidad misma, las características de uso del suelo, las características socioeconómicas de los habitantes de esos polígonos, a efecto de determinar el costo por la regularización de la misma manera que el monto indemnizatorio a los ejidatarios o comuneros. Logrado lo anterior y conjuntado el expediente, se turna a la Secretaría de la Reforma Agraria quien le da el trámite subsecuente hasta hacerlo llegar a la Presidencia de la República para que se expida y se publique el Decreto Expropiatorio. Una problemática muy grande y muy fuerte que tiene la CORETT en el sentido de lo que es la publicación de Decretos Expropiatorios que a la fecha suman 195, con una antigüedad muy variada; hay algunos de varios años, aunque la causa de utilidad pública persiste -motivo por el cual se expide el decreto expropiatorio- no ha sido posible ejecutarlo, porque hay una oposición rotunda por parte de los núcleos agrarios; esta oposición estriba básicamente en una necesidad por parte de los ejidatarios de solicitar más dinero como monto indemnizatorio, situación que no nos es permitido aceptar, porque en ocasiones las expectativas o las solicitudes son demasiadas altas y aceptarlas sería en contra de los que ya habitan esos predios puesto que les elevaría de manera rotunda el costo de la regularización.

Independientemente de esta oposición que consideramos no debería darse, existe un factor al que nos estamos enfrentando cuando hacemos un acto de ejecución de un decreto expropiatorio, por medio del Coordinador Agrario donde él, con los ejidatarios, nos hace entrega de las tierras para que podamos iniciar trabajos de regularización y en la realidad, lamentablemente, esto no sucede porque las tierras ya no son las señaladas en el Decreto, porque ya no están en poder ni de los ejidatarios ni de los comuneros y no hay entrega formal. La tierra ya está ocupada, ya tiene otro destino y esto hace tengamos algunos retrasos en las metas trazadas. En la regularización intervienen demasiados

factores externos a la Comisión que nos van impidiendo realizarla con la celeridad deseada. En la presente administración de la verificación de un polígono hasta la ejecución de un decreto expropiatorio se emplean de seis o siete meses, es decir no es lo rápido que quisiéramos y creemos que se puede mejorar en tiempos con la ayuda de ustedes que trabajan dentro del mismo sector y que nos pudiesen apoyar a agilizar algunos de nuestros trámites. Hasta antes de esta administración había trámites de expropiación que duraban tres, cuatro o cinco años y no salía, no se publicaba, el decreto expropiatorio. La regularización, como les comentaba, es muy problemática y muy interesante. Tenemos que hacer grandes esfuerzos, grandes negociaciones, con los núcleos agrarios a efecto de que nos den la anuencia para ejecutar un decreto expropiatorio. Eso es desgastante, lento y costoso, pero luego viene la otra parte de la regularización, donde tenemos que acercarnos a cada uno de los colonos, de los habitantes, de una poligonal y convencerles que la regularización tiene un costo muy difícil. Al principiar esta plática les comentaba el porqué la mezcla de la mercadotecnia con las actividades agrarias. Bueno, lo siguiente puede ser un ejemplo: si al acercarme a un posesionario le ofrezco la regularización, sin respuesta inmediata sería en estos términos: "Tengo treinta años de tener el predio, aquí nací, aquí nacieron mis hijos, probablemente aquí me muera y nadie ha venido a sacarme, nadie me va a lanzar y no tengo porque pagarle a nadie una escritura que además para qué la necesitaré". Ante ese tipo de mentalidad y a la vez mucho muy complicada, tenemos que hablarle a la gente del beneficio de seguridad que es la propiedad, de lo suyo ya de una manera formalizada lo que le permitirá hipotecar su propiedad, mediante su escritura o venderla y podrá testar legalmente a favor de su hijo o de su esposa. ¿Por qué a aplicar la mercadotecnia en nuestro trabajo? Porque debemos considerar la cultura del no pago, Porque es caro, de resistirse a la regularización porque hay que pagar el predial, entonces tenemos que utilizar una serie de esquemas de convencimiento, una labor cotidiana de nuestro personal de casa

en casa, a manera de insistirles en los beneficios de la regularización y la eliminación de problemas y así hemos logrado éxito en dos millones de terrenos. Los decretos expropiatorios nos dicen que debemos de regularizar la tierra a quienes la ocupan y nos dicen también que aquellos terrenos que no estén ocupados, podrán ser regularizados a favor de terceros. En torno a los asentamientos humanos surgen peticiones mil de todos los partidos políticos, abanderando causas totales de no regularicen *"hasta que sea gratuita la regularización"* y en algunos casos ni así la quieren, a pesar de que si aplica sobre tres el interés parcial y para esas personas tenemos precios de setenta centavos, ochenta centavos, tres pesos, cinco pesos, diez pesos, doce pesos; casas habitación, lotes tipo, en el país y el promedio común de nuestros precios para casas habitación es de tres pesos o cuatro pesos por metro cuadrado, es decir, como ejemplo, que con el costo de una cajetilla de cigarros diariamente compraríamos dos metros cuadrados de regularización de un terreno y la gente nos dice que es muy pobre y muy humilde y hacemos nuestros recorridos y los sábados y los domingos todo mundo tiene para tomar, tiene una antena parabólica, tiene una camioneta, aun cuando viven en un cuarto completamente destartado. Esto vuelve a reflejar la cultura de no pago a restar el recurso económico, para lo importante pero la situación cambia y sobre todo en el agro cuando demandamos satisfactores o beneficios al Gobierno para aceptar la regularización la gente, los ejidatarios, los núcleos agrarios, nos piden doscientos mil, trescientos mil pesos, por hectárea para permitirnos entrar a regularizar a pesar de que contamos con un decreto expropiatorio que nos puede estar determinando un pago de diez mil de quince mil pesos por la hectárea. Todos piden mucho. La CORETT confronta un grave problema, en el sentido de que por ser un organismo descentralizado, con personalidad jurídica, con un patrimonio propio, obviamente no tiene los recursos para poder erogar cantidades tremendas por montos indemnizatorios y posteriormente casi regalar los terrenos a los ocupantes de los

mismo. Tenemos algunas experiencias en donde llega la gente y nos dice que dos pesos es demasiado caro; es nada mas el animo de no cubrir los requisitos de pago.

Vender a crédito es fácil, es como las tarjetas de crédito se tiene el crédito pero en la primera tienda departamental se acaba todo, se agota todo el crédito y el problema después es pagar; pero no es problema para el que debe, es problema para el que le deben y CORETT también tiene que cobrar. Por ello contamos con una serie de acciones muy acentuadas, a efecto de poder recuperar el dinero que nos debe la gente; tenemos unas tarifas de financiamiento, las más bajas del mercado: 8.5% anual por dar un crédito a cualquier persona; 2% de interés moratorio; la tasa de financiamiento es modificable al 100% hay dos campañas anuales de condonación de intereses moratorios al 100% a quienes liquiden sus saldos por muy antiguos que sean, si los pagan de contado o si los pagan de momento todo. Por otra parte debemos de cumplir con la sanidad financiera del organismo que es muy importante, pero también debemos de convencer a la gente que es necesario que acepten una responsabilidad. Probablemente ahora con las modificaciones al artículo 27 de la Constitución esto se evite, porque el gran argumento de la gente, a la cual nosotros estamos organizándole sus terrenos, no pagó porque ya se lo pagó a los núcleos agrarios bien. Es cierto que había muchas invasiones, pero la gran mayoría de las veces nos hemos encontrado que la posesión de un terreno ha sido vendida hasta en quince ocasiones con un margen de "sino lo ocupas en seis meses se anula la constancia de posesión"; ilegalmente a los seis meses le extienden la constancia a otra persona y a los seis meses siguientes otra y así sucesivamente. Es importante destacar que en los últimos años, en lo que va de la actual administración, se ha regularizado un considerable número de terrenos la meta estimada del sexenio es de un millón de lotes, pero también es importante destacar que unicamente ha habido una sanidad financiera para la CORETT. Durante muchos años nuestro organismo sobrevivió

financieramente debido a una causa fundamental, la multa, el pago indemnizaciones y los veinte por ciento de las utilidades que por ley le pertenecen a los núcleos agrarios, siempre y cuando obviamente fueran expropiados sus polígonos bajo el amparo de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria.

Cuando se inicia la actual administración, se debían cantidades enormes de dinero que se tiene un gran problema por resolver dadas las quejas las denuncias y la inconformidad lógica de los núcleos agrarios. Nuestro Director General estableció un compromiso y en estos momentos podemos decirles que hemos cumplido al 100%, a costa de muchos ahorros, de muchos sacrificios y de algunos apoyos fiscales, se logró liquidar completamente los montos indemnizatorios que se debían desde mucho tiempo y eso nos da una seguridad, porque ahora al poder integrar a la regularización algunos polígonos, nos permiten en un momento determinado poderles liquidar a la brevedad o de contado la indemnización a los ejidatarios y hacer por otra parte promocionales muy ágiles, muy rápidas, muy activas, a los colonos para que puedan beneficiarse con nuestros procedimientos. La presencia de la CORETT es en toda la república; funcionan 32 delegaciones, es decir es una cobertura completa en el territorio nacional. Tenemos aproximadamente doscientos puntos de regularización en el país, con los cuales estamos atendiendo 1230 polígonos; actualmente en el territorio nacional nuestra estructura básica está conformada evidentemente por una Dirección General, tenemos nuestras oficinas centrales en la Ciudad de México y está conformada por la Dirección de Planeación y Sistemas que le están dando al organismo un impulso y una modernización adecuada; somos una Comisión moderna; ya hemos desarrollado toda una serie de programas y de sistemas para poder tener un accionar mucho más fácil, mucho más rápido, más oportuno y menos costoso eso lo está haciendo la Dirección de Operación de Sistemas; en la Dirección de Operación estamos enfocados a las negociaciones con los núcleos agrarios

para poder ejecutar los decretos expropiatorios, además de encargarnos de lo que es la labor de ventas y de cobro; nuestra Dirección Técnica que es la que se encarga de todos los levantamientos de la planimetría en el país; la Dirección Jurídica, así como nuestro órgano interno de control y dos unidades, la de Supervisión y la de Dotación Comunitaria. Esta es la estructura de CORETT y estaríamos hablando aproximadamente de 2000 empleados en el país. Aprovecho la oportunidad para pedirles que nos ayuden en la aceleración de los trámites que hacemos con ustedes.

BANRURAL Y EL SECTOR AGRARIO*

LIC. NICOLÁS PÉREZ LÓPEZ
PROSECRETARIO DEL CONSEJO DIRECTIVO
DEL BANCO NACIONAL DE CRÉDITO RURAL

La Ley Agraria (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992), tiene el propósito general dotar al sector rural de un marco normativo que establezca nuevas estructuras y condiciones sobre las que habrá de desarrollarse.

Entre los aspectos de esta Ley con relación a las operaciones del Sistema Banrural destacan los siguientes:

a). En lo general.

Establecer la organización no de sujetos de crédito en lo específico sino de personas morales capaces de recibir financiamiento y posibilita que los ejidatarios en lo individual puedan recibir créditos.

En este contexto las instituciones del Sistema Banrural está en aptitud de proporcionar financiamientos a cualquier persona física o moral, siempre que se dediquen a actividades relacionadas

* Conferencia dictada en el Seminario de Impartición y Procuración de Justicia Agraria el día 27 de mayo en el curso, en el Salón de Plenos del Tribunal Superior Agrario.

con el desarrollo del sector rural, teniendo especial cuidado de que de acuerdo con las leyes y demás normatividad jurídica aplicable, dichas personas cuenten con capacidad para contratar créditos.

b). *En los ejidos y comunidades*

Las tierras ejidales pueden ser objeto de cualquier contrato de asociación y aprovechamiento.

El usufructúo de las tierras ejidales podrá otorgarse en garantía en favor de instituciones de crédito o de aquellas personas con las que tengan relación de asociación o comerciales.

Ya no es necesario que un ejidatario o comunero, para recibir financiamiento, requiera el acuerdo de la Asamblea, sino que puede acudir directamente a solicitarlo en las oficinas de las instituciones acreditantes.

c). *En cuanto al registro de las operaciones crediticias*

Las operaciones crediticias se inscriben generalmente en los Registros de la Propiedad y del Comercio, con objeto de dar publicidad a los actos jurídicos celebrados, incluyendo la constitución de garantías.

La Ley de Crédito Agrícola de 1955, creó al Registro de Crédito Agrícola, con el objeto de que existiera otra instancia para poder inscribir las operaciones de crédito celebradas por las instituciones del sistema oficial de crédito y de los sujetos de crédito, incluyendo las actas constitutivas en tratándose de personas morales. La Ley Agraria le da permanencia a este Registro.

Otros aspectos en particular, que incorporó la Ley Agraria son los relativos al reconocimiento de las figuras asociativas de las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (ARIC'S), Uniones de

Ejididos; Sociedades de Producción (SPR'S) y sus Uniones, cuyo fundamento jurídico lo proveía la Ley General de Crédito Rural.

MARCO CONCEPTUAL

Se trata de una institución financiera que se ha venido desenvolviendo y adaptando a las condiciones cambiantes de las políticas económicas y sociales dictadas por el Gobierno de la República, siempre en concordancia con una cuestión capital, como es la definición del modelo de desarrollo nacional.

Los marcos conceptuales en los que se sustenta la política y el plan de acción de Banrural, son:

La Ley Orgánica del Sistema Banrural, que data del 13 de enero de 1986.

El Plan Nacional de Desarrollo, instrumento de planeación que orienta el quehacer de la Administración Pública del Gobierno Federal en su conjunto, aprobado por el Congreso de la Unión y con arreglo a una propuesta del Ejecutivo.

El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo Rural (PRONAFIDE), el cual enmarca el Programa de Desarrollo del Sector Financiero.

Los dictados específicos en materia de política crediticia, emitidos por la autoridad sectorial representada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Definiciones Básicas

Banrural como integrante de la banca de desarrollo, por definición es una institución nacional de crédito a la que su Ley Orgánica le ha asignado la encomienda de atender las demandas de crédito de los productores agropecuarios y forestales y las iniciativas de financiamiento que promueven el óptimo aprovechamiento de los recursos del sector rural, con vistas a la elevación de los niveles de vida y la ampliación de las oportunidades de empleo en el campo mexicano.

Perteneciente al sector financiero del Gobierno Federal, por su carácter de entidad paraestatal, Banrural depende en lo que hace a su estructura sectorial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como subsector a la Secretaría de Agricultura, Ganadera y Desarrollo Rural, órganos de control a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Banrural es una institución que presta servicios bancarios y por la propia naturaleza jurídica de su integración como Sistema, actúa en su ámbito corporativo como banca de segundo piso, y en su ámbito operativo a través de 12 Bancos Regionales, las cuales cuentan con 224 sucursales ubicadas preponderantemente en áreas de influencia rural.

Por ser institución bancaria, Banrural está subordinado a los principios de rentabilidad y necesario equilibrio financiero, lo que significa que sus políticas y plataformas de acción correspondan a un esquema técnico bancario riguroso, el cual se apoya en dos factores determinantes que son, la profesionalización en materia bancaria de sus recursos humanos, por una parte, y la incorporación de los más avanzados recursos tecnológicos, por otra.

En lo que hace a su función como banca de desarrollo, Banrural igualmente asume responsabilidades muy estrechamente referidas al desarrollo social, ya que el universo de su atención es la propia sociedad rural que constituye el sector más rezagado de la sociedad nacional. De esta manera, Banrural actúa como instrumento de fomento de la actividad productiva del campo, teniendo como meta permanente su creciente modernización. Cabe señalar que en sus planteamientos de política y sus estrategias de acción Banrural asume plenamente como cuestiones torales: la diversidad que es propia de la sociedad rural nacional, diversidad que se expresa en lo físico, en lo tecnológico en lo cultural, por citar de los principales factores diferenciales y, la asimetría que guardan sus diferentes niveles de desarrollo a escala regional y en el orden nacional.

Haciendo una referencia concreta a la actividad agrícola, la operación de Banrural se subordina a la ineludible atención financiera en orden a los ciclos agrícolas, en tanto corresponda al avío que demandan los productores, prioritariamente aquellos que integran al sector social de la agricultura. Por otra parte, una de las cuestiones fundamentales que está en el sustrato del compromiso de Banrural es la de contribuir a la capitalización de las unidades de producción agropecuaria mediante el crédito refaccionario, todo ello sin perjuicio de prestar asistencia financiera a aquellas iniciativas que tienen que ver con el aprovechamiento de otros recursos de que disponen los campesinos y productores, sobre todo aquellas que mejor contribuyan a la ampliación de las oportunidades de empleo, así como la comercialización de sus productos. De esta manera, la función crediticia del Banrural está referida al conjunto de los eslabones que integran la cadenas productiva del campo.

En el esquema de la política financiera y crediticia adoptado por Banrural en su actual circunstancia, constituye un capítulo fundamental la concepción, diseño y puesta en práctica de planes y programas orientados a un proceso continuo de atención al sector productor, en una perspectiva del análisis, y la formación

de los recursos humanos que constituyen la planta de personal del sistema, en otra. Es así como se concluye que Banrural está comprometido a:

En el ámbito de los productores del campo

Enfrentar las demandas de crédito de los productores, siempre con arreglo a los planes de financiamiento confeccionados sobre la base de los requerimientos por ciclo. Así la institución aplicará criterios de orden cualitativo tales como la ponderación de la viabilidad de los proyectos; la prioridad de los cultivos que conceda las circunstancias del mercado; la potencialidad de las áreas cultivables; y, el nivel organizativo del productor o los productores, estos últimos integrados en asociaciones.

Fomentar la capitalización de las unidades de producción agropecuario, concediendo especial prioridad al crédito refaccionario, siempre con apego a los criterios del enunciado anterior.

Desencadenar un amplio proceso de captación del ahorro rural que favorezca el acrecentamiento de la capacidad crediticia de Banrural.

Fortalecer las nuevas formas de relación entre los productores y la institución basadas en principios de máxima atención a la clientela, alta eficiencia en la operación del crédito, incuestionable transparencia e invariable reciprocidad en el cumplimiento del crédito otorgado. A este respecto, destaca el esfuerzo de parte de la Institución, conducente al fortalecimiento de una sana actitud administrativa del crédito entre los productores y la erradicación de la cultura de "no pago".

Consolidar una sólida alianza con los productores contribuyendo a la promoción del incremento de la

productividad, en cabal concordancia con los grandes objetivos que persigue la Alianza para el Campo.

En el ámbito de los recursos humanos del Banrural

Fomentar por todos los medios disponibles una nueva cultura bancaria que permita a la institución, máxima eficiencia, incuestionable probidad, probada capacidad competitiva y una cuidadosa atención a la clientela del Banco en la que prevalezca el espíritu institucional y la comprensión de la naturaleza misma de los productores del campo a la que sirve, siempre en concordancia con el proyecto nacional de modernización de la Administración Pública.

Impulsar la plena profesionalización del personal del Banco, ahora dotado con recursos técnicos avanzados reunidos en una nueva plataforma informática que próximamente entrará en operación.

Promover mediante un sistemático programa de comunicación el mayor entendimiento del carácter y naturaleza del medio rural y sus condiciones objetivas, su diversidad y sus asimetrías, todo ello con vistas al fortalecimiento de la nueva relación entre el Banco y los productores.

MISIÓN DE BANRURAL

Contribuir con sus políticas de crédito y sus programas de acción al desarrollo productivo de la sociedad rural, prioritariamente en lo que se refiere a la actividad agrícola, ganadera, forestal, acuícola y de transformación de los recursos de

que esta sociedad dispone, así como los procesos de comercialización, teniendo como sujetos prioritarios a los integrantes del sector social a los cuales deberá servir mediante la oportuna asistencia financiera, favoreciendo por esta vía el incremento de la capitalización de las unidades productivas. En esta perspectiva, es misión del Banrural el otorgamiento de financiamiento a todos y cada uno de los procesos que forman la cadena productiva del campo.

En tanto la institución de fomento, participar con su acción en el cumplimiento de las metas que propone el Plan Nacional de Desarrollo en el capítulo correspondiente al desarrollo agropecuario.

Promover la definición, diseño y puesta en práctica de políticas y programas de crédito, de acuerdo con el carácter y naturaleza de las demandas de los productores del campo en la perspectiva de sus condiciones de orden regional.

Promover entre los productores del campo, la realización de proyectos preponderantemente viables en una perspectiva de mediano y largo plazo, de suerte tal que los productores consoliden su solvencia y así pueden ser sujetos de atención del sistema financiero nacional.

Ser un instrumento significativo en la formación de nuevas generaciones de productores en lo que prevalezca una cultura productiva apoyada en su capacidad administrativa, tecnológica y organizativa que se subordinen a principios de productividad y eficiencia.

Promover como tarea permanente la modernización de su sistema de bancos mediante el empleo óptimo de los recursos técnicos disponibles, la profesionalización metódica de sus cuadros de trabajo a los que deberán incorporarse los valores inherentes a una cultura de servicio sobre la cual se sustenta la relación del Banco y la sociedad rural.

EL MERCADO FINANCIERO RURAL

No obstante que México cuenta con un sistema bancario moderno, la atención que presta y la distribución de sucursales se ha concentrado en las áreas urbanas. Se estima que el 95% de esas oficinas se localiza en las ciudades, por lo que alrededor de un 30% de la población del país viven en municipios, principalmente rurales, no cuentan con servicios bancarios.

En las áreas rurales donde más claramente coexisten dos sectores financieros: el formal, definido como aquél que cuenta con una autorización del Gobierno para prestar sus servicios, a través de instituciones de crédito propiamente, ya sea banca de desarrollo como es el caso de Banrural, bancos comerciales privados o bien intermediarios financieros no bancarios tales como uniones de crédito, sociedades de ahorro y préstamo y cajas populares. Por otra parte, se encuentra el sector informal, constituido por prestamistas individuales, muchos de ellos comerciantes o particulares que proporcionan créditos para obtener un interés. El sector formal proporciona créditos en efectivo, mientras que el informal los proporciona tanto en efectivo, como un adelanto a cuenta de las cosechas, también en especie, ya sea para el consumo o la producción.

Entre los oferentes de servicios financieros se tiene, además de dos sectores básicos mencionados, un tercer grupo que por sus características se identifica con el sector informal, y que está constituido por cajas y cooperativas de ahorro y préstamo, empresas parafinancieras, fondos comunitarios, etc. Estos organismos de alcance microregional realizan funciones de intermediación que no son reguladas ni supervisadas por las autoridades bancarias.

De esta manera en el medio rural la oferta de financiamiento se integra por la concurrencia de:

La banca comercial con recursos provenientes de FIRA, BANCOMEXT, NAFIN y otros, mediante operaciones de descuento;

La banca de desarrollo de primer piso a través los bancos del Sistema Banrural, tanto con recursos propios como de fuentes de descuento;

Organismos financieros no bancarios, como uniones de crédito, sociedades de ahorro y préstamo, cajas de ahorro, arrendadoras financieras, empresas de factoraje, etc., Un sector seminformal principalmente constituido por empresas parafinancieras, cooperativas de ahorro y préstamo y fondos comunitarios.

Un amplio sector informal de prestamistas, comerciantes y usureros.

Por su propio carácter, la banca de desarrollo atiende a los productores rurales conforme a criterios preferenciales de acuerdo a su nivel de ingreso neto anual. La más alta prioridad, que se traduce en una tasa de interés más baja, la constituyen los pequeños productores de menores recursos; aquéllos que obtienen ingresos netos anuales de hasta 1000 salarios mínimos. Un segundo grupo es el de productores con ingresos anuales de hasta 2000 salarios mínimos, clasificados como medianos o de ingreso medio; y un tercer grupo el de grandes productores cuyos ingresos superar este monto.

Esta clasificación de los prestatarios rurales permite segmentar la demanda de financiamiento y atenderla institucionalmente conforme a las prioridades de política establecidas.

En su papel de banca de desarrollo de primer piso, a Banrural se le encomienda la estrategia de desarrollar productores para que pasen a ser sujetos de crédito de la banca comercial. Al delimitarse en esta forma los universos de atención se evita la posible competencia entre banca de desarrollo y banca comercial.

LA EXPERIENCIA DE BANRURAL EN NUEVOS ESQUEMAS E INSTRUMENTOS DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA

Todos los estudios recientes, así como la evidencia empírica coinciden en mostrar que hay una demanda insatisfecha de servicios financieros en el medio rural mexicano. En forma más precisa, esa demanda proviene de los estratos de pequeños productores agrícolas y ganaderos, comerciantes, artesanos, mineros, pescadores y pequeños empresarios que desarrollan actividades conexas a las propiamente agropecuarias. Se trata de amplios grupos de población que actualmente son servidos por el sector informal de intermediarios financieros.

Las ventajas que detenta este sector, mencionadas en páginas anteriores, provienen sobre todo de su cercanía con la población que requiere los servicios y de las propias características de su oferta, la cual por costumbre y tradición se ha sabido adaptar a las necesidades de una demanda atomizada, basada en transacciones de pequeños montos, rapidez respuestas y con exigencias mínimas en cuanto a garantías, contratos y trámites en general.

Con el propósito explícito de atender a esa población objetivo, Banrural como parte de sus estrategias ha diseñado nuevos esquemas para ampliar sus operaciones:

Captación
Microcrédito

Los principios en que se funda esa reformulación buscan aprovechar las ventajas que tiene el propio sector formal y adaptar las necesidades de los pequeños productores a la institucionalidad bancaria, sin detrimento de la reglamentación básica.

Desde la parte de las operaciones pasivas se trata de incrementar la captación de tal manera que la imagen superior de confianza y seguridad que proyecta la banca, también entre la clientela de los intermediarios informales, se traduzca en una ventaja real en el ámbito de influencia de las 224 sucursales de Banrural.

Una estrategia de difusión a través de los medios de comunicación locales, ha permitido que en los últimos 3 años la captación de los bancos del Sistema Banrural se incremente en un 36%.

Este notable aumento ha permitido que los recursos provenientes de la captación representen para el banco una fuente significativa en el financiamiento de sus programas crediticios.

El siguiente paso que se propone la institución es diseñar instrumentos que permitan al microahorro de las familias campesinas. La estrategia que se ha propuesto Banrural contempla adecuar sus políticas para llegar a nichos de mercado, rediseñando sus instrumentos en forma más precisa para que correspondan a las características regionales.

Es esta perspectiva se apoyaron los programas de producción de café para exportación de productores con extensiones de hasta 5 hectáreas. Mediante avíos descontados con BANCOMEXT se logró incorporar al crédito a 165 mil pequeños productores, principalmente indígenas, que aportan un grano de gran calidad.

Sobre todo para las regiones de desarrollo medio, donde coexisten actividades productivas orientadas al mercado, junto con patrones de pequeña producción de auto subsistencia,

debemos pensar en un sistema de microcrédito que atienda tanto al aspecto productivo como al consumo de la familia.

La falta de experiencia institucional de este tipo de políticas, nos obliga a un aprendizaje a partir de casos piloto de los cuales se obtengan enseñanzas antes de generalizar su práctica.

Se impulsan también esquemas crediticios a través de empresas parafinancieras como una forma de compartir el riesgo y lograr que un pequeño crédito al productor individual, tenga para las instituciones otorgantes características similares a las prácticas de sindicación.

Conviene detenerse a señalar que una empresa parafinanciera es esencialmente un intermediario financiero no bancario; es informal en el sentido de que no está sujeto a la supervisión y control de las autoridades financieras, no tienen que valorar su cartera, crear reservas ni mantener determinados índices de capitalización. sus operaciones no están reguladas por las leyes financieras sino fundamentalmente por los ordenamientos mercantiles.

Se trata de empresas agroindustriales, que por necesidad de su estrategia operativa empezaron a contratar directamente los créditos requeridos, y distribuirlos y administrarlos entre los productores agrícolas que les proveen materia prima.

La empresa parafinanciera es una forma de respuesta a las dificultades que los pequeños productores enfrentan para acceder directamente al crédito institucional.

Para la banca, las empresas parafinancieras se presentan como sujetos de crédito. Por lo tanto, se realiza una sola transacción en base a un solo contrato y se supera algún problema de garantías que pudiera existir.

La operación bajo este esquema para financiar cultivos como el algodón, sorgo y hortalizas ha arrojado resultados alentadores, con recuperaciones del crédito de más del 98%.

Por otra parte, en la búsqueda de alternativas para otorgar crédito en casos en que los solicitantes carecen de garantías reales, o bien en situaciones de elevado riesgo por factores climáticos, Banrural ha fomentado la creación de fondos de garantía y de contingencias entre los productores rurales organizados.

Ya sea a partir de aportaciones de los propios productores o bien una aportación inicial del Gobierno Federal y los gobiernos estatales participantes, los fondos constituidos funcionan otorgando garantías complementarias a sus socios o en el caso de fondos de contingencia, se dedican a reasegurar los cultivos obteniendo mejores condiciones con empresas aseguradoras de cobertura nacional.

Finalmente Banrural ha contribuido al desarrollo de la operación de uniones de crédito como una vía que permite generar cultura financiera en los socios de esos organismos.

COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA*

LIC. GERARDO RAFAEL GARZA DÁVILA
GERENTE DE UNIDAD JURÍDICA
DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

En nombre del Ing. Guillermo Guerrero Villalobos, Director General de la Comisión Nacional del Agua, quiero agradecer la invitación que el Lic. Jorge Herrera Valenzuela, Director del Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez", hizo a la Institución para participar en este Seminario sobre impartición y procuración de justicia agraria.

Con el permiso de ustedes, en el presente trabajo, expondré primeramente algunos antecedentes y la evolución histórica de la Legislación Hidráulica en nuestro país; comentaré brevemente el contenido de la vigente Ley de Aguas Nacionales; la estructura actual con que opera la Comisión Nacional del Agua; y, finalmente, en forma especial, me referiré a las acciones que en cumplimiento a las disposiciones legales hemos venido efectuando ante este H. Tribunal Superior Agrario.

* Conferencia dictada en el *Seminario de Impartición y Procuración de Justicia Agraria* el día 10 de junio del año en el curso, en el Salón de Plenos del Tribunal Superior Agrario.

ANTECEDENTES DE LA LEGISLACIÓN HIDRÁULICA CONCATENADOS CON ESTATUTOS JURÍDICOS DE NATURALEZA AGRARIA

EPOCA COLONIAL

La tradición legislativa sobre aguas en México, ha sido profusa y prolongada a través de nuestra historia. En primer lugar, cabe comentar que sufrió la influencia de la legislación española, formándose paulatinamente las Instituciones que nos rigieron, evolucionando inspiradas y apoyadas en los cuerpos normativos que tuvieron vigencia en la Península Ibérica, hasta que la nación Mexicana obtuvo su Independencia Política.

Puede considerarse de gran importancia esta etapa legislativa, ya que constituyó el origen y la fuente histórica de nuestras leyes.

La trascendencia de todas aquellas disposiciones de leyes españolas que se relacionaban con la previsión normativa de los conflictos que pudieran suscitarse con el uso y aprovechamiento de las aguas existentes, en aquel entonces en el territorio de la Nueva España, entre ellas, destaca la Bula Alejandrina del 4 de mayo de 1493, en virtud de la cual, se pretendió derivar el derecho de los monarcas españoles para disponer de las tierras y aguas existentes en las llamadas Indias Occidentales.

El Código de las Siete Partidas, la más importante de las Leyes Españolas, de mayor aplicación tanto en España como en la Nueva España, contenía normas de previsión acerca de múltiples situaciones que pudieran presentarse por el uso y aprovechamiento de las aguas y que actualmente aún se presentan. Entre algunas de ellas, se establecía que las aguas, tanto dulces como marítimas, y las riberas de las mismas, eran de uso común, respecto de las cuales **podían aprovecharse todos los**

hombres sin perjudicar los derechos de los demás. Asimismo, se regulaban los cambios de cauces de los ríos, la formación de las islas y los derechos de accesión y de aluvión, entre otros.

Merece especial importancia, el Reglamento General de Medidas de Aguas, publicado en el año de 1761, pues además de ser el primer cuerpo legislativo en el país de una completa regulación sobre el agua, permitió conocer con toda claridad como debía entenderse el derecho en lo concerniente al aprovechamiento de este recurso natural, reuniendo en forma sistematizada las variadas disposiciones que provenían tanto de la Legislación Española como de las Leyes de Indias. Este ordenamiento jurídico de la época colonial, determinó con toda precisión, que **las aguas eran de la propiedad en dominio eminente y en dominio directo del monarca español, que existía uso público y uso privado y que este último sólo podía hacerse mediante concesión o merced otorgada por el Rey, ya que las aguas eran consideradas como bienes de la colonia o realengos.**

MÉXICO INDEPENDIENTE

Es necesario recordar, que con base en la facultad que se consagraba en el artículo 72 fracción XXII de la Constitución de 1857, se expidieron diversas leyes relacionadas con las aguas de propiedad nacional, tales como la Ley de Clasificación de Rentas de 1857, los Códigos Civiles de 1870 y 1884, el Código Penal de 1871, el Código de Minas de 1884, la Ley Minera de 1892, la Ley Sobre Vías Generales de Comunicación de 1888, los Códigos Sanitarios de 1891 y 1894, la Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de 1894 y la Ley Sobre Régimen y Clasificación de Bienes Inmuebles Federales de 1902. En 1908, se reforma la citada fracción del comentado precepto Constitucional, adicionándola en el sentido de que el Congreso tenía facultades

también para definir y determinar cuáles eran las aguas de jurisdicción federal, así como para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las mismas.

EPOCA REVOLUCIONARIA

Al amparo de la reforma de 1908, se emite la Ley Sobre Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal de 1910, la cual se ha considerado como una de las más importantes sobre la materia en esa etapa legislativa. Con ella se abandonó la vieja clasificación de aguas navegables y no navegables adoptada por la influencia francesa, se contempló una clasificación más acorde de acuerdo a las características de las aguas, esto es, la de los mares territoriales, los lagos, esteros y lagunas que comunican con el mar, la de los ríos y otras corrientes cuando toda su extensión o en parte de ella, sirvan de lindero entre el territorio de la República o de un país vecino, la de los ríos, lagos, lagunas y cauces en general, cuando sirvan de límite en toda su extensión o en parte de ellas a dos Estados y a un territorio o a un Estado y el Distrito Federal o viceversa, así como las de sus afluentes directos o indirectos; la de los lagos o lagunas que se comuniquen con los ríos; prohibió el uso de las aguas sin concesión o confirmación de derechos preexistentes; reguló la confirmación de los usos; estableció por primera vez *el orden de preferencia en los usos de las aguas*, consignó sanciones por falta y delitos cometidos respecto de las aguas nacionales; estableció la caducidad de las concesiones por el no uso de las aguas y la reversión de los bienes relacionados con las concesiones; estableció obligaciones específicas de los usuarios y concesionarios y respecto de las concesiones para riego, dispuso que serían por término indefinido mientras las aguas se destinaran para ese fin.

La Ley Agraria expedida por Don Venustiano Carranza el 6 de

enero de 1915, es importante ya que establecía disposiciones relativas a la dotación y restitución de las aguas a los indígenas, de las que habían sido despojadas durante periodos prolongados de nuestra historia, y fundamentalmente durante la dictadura Porfirista.

En esta época se dictaron una variedad de disposiciones reglamentarias sobre estadísticas y datos de los ríos de la República, así como circulares y decretos sobre las obras de desagüe del Valle de México.

El ordenamiento más relevante fue el Reglamento de la Ley de Aguas de Jurisdicción Federal, expedido el 31 de enero de 1911 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero del propio año, este Reglamento complementaba la citada Ley, en relación a la competencia de las autoridades encargadas de controlar el uso de las aguas, así como los trámites específicos sobre las concesiones, sujetándolas previamente a que las aguas solicitadas fueran declaradas de propiedad nacional, así como los trámites de las confirmaciones, este cuerpo normativo sufrió diversas reformas hasta la publicación del siguiente Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1929, expedido el 31 de enero de 1930.

MÉXICO MODERNO

El interés de la etapa histórica comprendida entre la Consumación de la Independencia y la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expedida el 5 de febrero de 1917, radica tanto en lo referente a la materia de aguas como a los demás aspectos jurídicos, en que se inició la formación del derecho propiamente nacional, creado y emitido por autoridades autónomas del Estado Mexicano.

Este documento legal constituye la columna vertebral jurídica de nuestro país hasta nuestros días, cuyos artículos más importantes como conquista del movimiento nacional de libertad y de justicia en pro de los derechos fundamentales en el campo, fue el artículo 27 que se refiere a la regulación de la propiedad y da pautas fundamentales respecto del control, aprovechamiento, uso y explotación de las aguas que son propiedad de la Nación.

En relación a la regulación jurídica del agua, por disposiciones constitucionales y numerosas leyes y reglamentos expedidos en esa época, se modificó el concepto de la propiedad, del sentido individualista que imperaba de acuerdo con el liberalismo económico, a una función de naturaleza social, iniciándose y desarrollándose el fomento de los usos colectivos del agua, en primer término con respecto a la irrigación y posteriormente para la generación de energía eléctrica y fuerza motriz, para uso público y doméstico, la protección de las poblaciones con la construcción de obras para la prevención de inundaciones.

Es importante mencionar que en función de lo establecido en la Constitución de 1917 y tomando como modelo e inspiración la Ley Agraria de 1915, se emitieron normas protectoras de los derechos ejidales y comunales respecto a la dotación y restitución de aguas, involucrándose, como antecedentes, aquellas normas específicas de tierras correlacionadas con las aguas, que fueron dictándose paulatinamente, hasta antes de la expedición del Primer Código Agrario. Se incluyeron las leyes y disposiciones reglamentarias genéricas ya que la regulación jurídica del agua se había institucionalizado a partir de la Ley de Aprovechamientos de Aguas de Jurisdicción Federal de 1910.

El 4 de enero de 1926, se expide la Ley Sobre Irrigación con Aguas Federales, estableciendo las bases para el desarrollo agrícola nacional, a través del fomento de las obras de riego, considerándolas como de utilidad pública, e iniciando la política

formal en el país sobre el riego a través de obras que construyera la Federación para incrementar la producción del campo, se crea la Comisión Nacional de Irrigación como un Órgano con facultades específicas para hacer los estudios y ejecutar dichas obras. Esta Ley dio pautas para el aprovechamiento de las aguas y definió las bases para la compensación a propietarios que se les afectaban terrenos para la construcción de las mismas. En base a ello, se creó un Fondo Nacional de Irrigación.

En el año de 1927, se expide la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, como reglamentaria del artículo 27 Constitucional, la cual vino a regular los procedimientos relativos a las propiedades rústicas de acuerdo con los lineamientos que ya contenía la Ley Agraria de 1915, crea Órganos Agrarios y consigna limitaciones a las propiedades rústicas.

El 6 de agosto de 1929, se promulga la Ley de Aguas de Propiedad Nacional, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 del mismo mes y año. Esta Ley, al ser también reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27 Constitucional, amplía las definiciones de las aguas nacionales, complementa el régimen legal de éstas y la competencia de los Órganos del Estado encargados de su aplicación. Concedió a la Secretaría de Agricultura y Fomento, la posibilidad de decretar vedas absolutas, regular los cambios de curso de las corrientes y prevenir el encauzamiento y limitación artificial de ellas.

El citado Ordenamiento Jurídico, fue sustituido por la Ley de Aguas de Propiedad Nacional del 30 de agosto de 1934. Esta Ley aún con las reformas que sufrió en los años de 1941 y 1951, tuvo una prolongada vigencia en la historia de la legislación hidráulica, supera a la anterior al disponer que el Estado no perdía su autoridad sobre las aguas de propiedad nacional por la construcción de obras artificiales que alteraran sus características;

creó las Sociedades de Usuarios y las Juntas de Aguas; creó como Organismo especial para atender a los campesinos, ejidatarios y agricultores de escasos recursos, la Procuraduría de Aguas.

El 30 de diciembre de 1946, se expide la Ley de Riegos que **contempla por primera vez los Distritos de Riego** y viene a derogar la Ley Sobre Irrigación con Aguas Federales de 1926.

El 30 de diciembre de 1947, se expide la Ley Federal de Ingeniería Sanitaria, que declaró de utilidad pública la planeación, proyección y ejecución de obras de agua potable y alcantarillado en toda la República. Facultó a la Secretaría de Recursos Hidráulicos para intervenir en estas obras, originando de esta manera, la creación de sistemas de agua potable y alcantarillado dentro del territorio nacional, con financiamiento del Gobierno Federal.

La Ley Reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27 Constitucional en materia de aguas del subsuelo del 30 de diciembre de 1948, establece la libertad de alumbramiento y aprovechamiento, con excepción de los casos en que lo requiera el orden público o se afecte a terceros así como la obligación de dar aviso a la entonces Secretaría de Recursos Hidráulicos.

En un esfuerzo de unificación y síntesis, se promulgó el 30 de diciembre de 1971, la Ley Federal de Aguas, publicándose el 11 de enero de 1972 en el Diario Oficial de la Federación. Esta Ley compiló la Legislación de Aguas dispersa en varias Leyes y Ordenamientos. Sintetizó y desarrolló a detalle Instituciones como los distritos de riego y unidades de riego para el desarrollo rural; precisó que las aguas del subsuelo y las residuales, eran propiedad nacional; mencionó la forma de concesionar o asignar las aguas; previó un sistema de programación hidráulica; incorporó, en un sólo ordenamiento jurídico, lo relacionado con este recurso, limitó el aprovechamiento de las tierras mejoradas

por el riego a una superficie máxima de 20 hectáreas, con el propósito de una equitativa distribución de los recursos hidráulicos de la Nación, se interrelacionó en forma coordinada con la Ley Federal de Reforma Agraria, a efecto de que la vinculación natural de la tierra y agua, fuera acorde con la vinculación jurídica, de acuerdo con los postulados de justicia social contenidos en el artículo 27 Constitucional. Previó la concesión de las aguas hasta los límites de la propiedad inafectable en término de las disposiciones agrarias, estableció que cuando se tratara de Organismos Públicos se llamaran asignaciones y mencionó una regulación especial para ellos, contenía normas de aprovechamiento para abrevadero de ganado, agropecuarios, acuacultura, lavado y estarquimiento de terrenos, reglamentó los usos domésticos, industriales y para riego; consignó el establecimiento de los distritos de acuacultura, propició la creación y operación por cooperación de las autoridades Municipales y Estatales de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado, incluyó disposiciones para el aprovechamiento y explotación de aguas salobres y salinas; esto es, incorporó en un solo ordenamiento jurídico lo relacionado con este recurso. Todo esto se vino a complementar a través de gran cantidad de circulares, acuerdos, decretos y reglamentos.

JUSTIFICACIÓN DE LA EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN HIDRÁULICA EN EL PRESENTE SIGLO

Las Leyes e Instituciones han venido evolucionando de conformidad con las necesidades impuestas por la sociedad mexicana. Es por ello que cuando se requirió apoyar la producción agrícola, se expidió en 1926 la citada Ley Sobre Irrigación de Aguas Federales y se creó la Comisión Nacional de Irrigación.

- Cuando se presentaron conflictos y demandas por el uso del agua, se expidió la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1934.
- Cuando el desarrollo del país, consideró que el Gobierno Federal interviniera en la planeación, construcción y operación de obras de agua potable para las poblaciones, se decretó la Ley de Ingeniería Sanitaria de 1947.
- Cuando la extracción sin control de las aguas subterráneas ocasionó fuertes problemas por la explotación y clandestinaje, se expidió la Ley Reglamentaria del párrafo quinto Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo de 1956 y su Reglamento de 1957, declarándose de interés público su extracción y utilización.
- Cuando se empiezan a enfrentar conflictos más severos con el aprovechamiento del agua y la intervención de diversas instancias Gubernamentales se estima necesario, se crean normas con mayor rigor que redefinieran la forma, trámite, control y vigilancia de las concesiones otorgadas a los usuarios públicos y privados, se expide la Ley Federal de Aguas de 1971.
- En 1975, se hizo necesario introducir un proceso de planeación sistemática en el uso y aprovechamiento del agua, la construcción de obras, la orientación regional de usos y usuarios en un horizonte de mediano y largo plazo, para ello se elabora el Plan Nacional Hidráulico.
- Cuando se requirió apoyar las acciones del manejo del agua con nuevas fuentes de financiamiento y hacer participar a los usuarios de manera más intensa, se introduce en la Ley Federal de Derechos de 1982, un capítulo relativo al agua y

en 1986, se introducen en ésta, cuotas diferenciales a cada zona de disponibilidad.

- En ese mismo año se expide la Ley de Contribución de Mejoras por Obras Públicas de Infraestructura Hidráulica, reformada en 1991, (la cual a la fecha no se ha aplicado).
- Cuando la contaminación del agua en cuencas hidrológicas empieza a ser patética, se expide el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas de 1973, entran en vigor los derechos por descarga de agua residual contaminada; debido a que se recrudece el problema, en 1988 se expide la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, reformada por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, incluyendo un capítulo sobre el aprovechamiento sustentable del agua y los Ecosistemas Acuáticos y se perfecciona el esquema de cobro de los derechos por descargas de aguas residuales, haciéndolo más estricto.

CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

Al final de la pasada década, la obra hidráulica seguía en marcha pero requería un nuevo marco de política, nuevas leyes e instituciones que permitieran a la sociedad hacer frente a nuevos retos en su tarea de hacer del agua factor de progreso y motor del desarrollo sustentable del país. De hecho la Legislación estaba siendo rebasada en la práctica, por un lado, al avanzar la instrumentación de la nueva política del agua y la reestructuración del marco institucional para la administración de este recurso natural, y por otro lado, **debían concretarse políticas asociadas a la redefinición del papel del Estado en torno a su**

aprovechamiento y administración, asimismo, existían problemas surgidos por la dispersión y duplicidad de atribuciones, así como de responsabilidades que originaron conflictos con relación a la competencia administrativa de los Organismos y Dependencias involucradas en el manejo del agua, que representaban un obstáculo para adoptar una estrategia integral que garantizara un desarrollo sostenido y estable del país, y la satisfacción de las necesidades sociales, económicas y ecológicas de las generaciones actuales y futuras. Derivado de lo anterior, por Decreto Presidencial del 13 de enero de 1989, publicado el día 16 del mismo mes y año, se crea la Comisión Nacional del Agua como Organismo Administrativo Desconcentrado de la extinta Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, con competencia sobre las decisiones de uso en calidad y cantidad de las aguas nacionales para atender las prioridades de la política en materia hidráulica, ordenar y agilizar la administración, aprovechamiento, uso y explotación de este recurso en función de su disponibilidad, proponer y ejecutar políticas a nivel nacional tomando en cuenta los intereses sectoriales y la opinión pública regional, dando congruencia a los programas, facilitando la coordinación entre Dependencias a nivel Federal, Estatal, Municipal y de Cuencas Hidrológicas.

LEY DE AGUAS NACIONALES

Para lograr los objetivos trazados, fue indispensable crear un Ordenamiento Jurídico que reforzara la capacidad de regulación gubernamental en una sola Entidad, como autoridad del agua, lo cual se logra con la promulgación de la Ley de Aguas Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 1992. Esta Ley, recoge la experiencia de la tradición hidráulica, las recomendaciones derivadas de la experiencia internacional, ajustándola a la situación actual. Para responder a las necesidades

de desarrollo y administración del recurso, **reitera el dominio de la Nación sobre las aguas y su carácter de inalienables e imprescriptibles**, estableciendo que su explotación, uso y aprovechamiento sólo puede realizarse mediante concesión o asignación otorgada por el Ejecutivo Federal a través de la Comisión Nacional del Agua, de acuerdo a las reglas y condiciones que se establecen en la propia Ley y su Reglamento.

Es importante destacar, que como es del conocimiento de todos los presentes, **la Ley de Aguas Nacionales al igual que la Ley Agraria, es reglamentaria del artículo 27 Constitucional**, por lo tanto es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto como ya se ha mencionado, regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional y sus bienes inherentes, así como su distribución, control y la preservación de su calidad y cantidad para lograr un **desarrollo integral sustentable**, contiene 124 artículos, divididos en 10 títulos, el **título primero cita una serie de disposiciones sobre el ámbito de su aplicación y términos** que se usan en la materia.

El **título segundo**, está subdividido en cinco capítulos dirigidos a la administración del agua, consignándose que la autoridad y administración corresponde al Ejecutivo Federal, y puede ejercerla en forma directa o a través de la Comisión Nacional del Agua,

Con la expedición de esta Ley, se busca la corresponsabilidad de los usuarios, se estimula el uso de sistemas modernos de riego que promuevan el ahorro del agua y fomenten el mejoramiento, constitución y conservación de la infraestructura hidráulica con la participación amplia de personas privadas y públicas.

La Ley de Aguas Nacionales, incorpora una serie de nuevos principios que tienen por objeto regular los actos de autoridad en

la materia y otorgar mayor seguridad jurídica sobre los derechos derivados de las concesiones otorgadas, como lo es el derecho de prórroga. Crea la inscripción de los títulos en un Registro Público de Derechos de Agua, el cual por su carácter de público puede expedir certificaciones sobre su contenido.

Rubro importante en la Ley es la **programación hidráulica nacional, que se contempla en el título tercero**. Esta comprende una serie de programas aprobados por el Ejecutivo Federal sobre la materia, así como subprogramas regionales de cuencas, estatales y sectoriales y el inventario de las aguas nacionales, de sus bienes públicos inherentes, los usos del agua, la infraestructura hidráulica y la clasificación de los cuerpos de aguas, ordena la elaboración e instrumentación de estrategias y políticas para la regulación del aprovechamiento, uso o explotación, así como la formulación, evaluación y modificación de dicho programa. La información y avances al respecto se dieron a conocer en el folleto denominado Estrategias del Sector Hidráulico, que se publicó en el año de 1997. En él se replantean estrategias y se refuerzan líneas prioritarias de acción, con el compromiso de promover en forma integral y sustentable el uso del agua, conjuntando acciones en las 3 dimensiones determinadas ambiental, económica y social.

Cabe destacar que los consejos de cuenca en la programación hidráulica, juegan un importante papel, los cuales son instancias de coordinación y concertación entre la Comisión, las Dependencias y Entidades de las instancias Federal, Estatal, Municipal y los propios usuarios de las respectivas cuencas hidrológicas, habiéndose reformado recientemente el artículo 16 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales (10 de Diciembre de 1997), que establece la organización y funcionamiento de éstos, con el objeto de hacer más funcionable la participación de las autoridades estatales y municipales, de los usuarios y grupos interesados de la sociedad en la formulación, aprobación,

seguimiento, actualización y evaluación de los programas que se implementen.

El título cuarto, consigna los derechos de uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, las concesiones y asignaciones, los derechos y obligaciones de los concesionarios o asignatarios y la nueva institución a la que ya nos referimos, o sea, el Registro Público de Derechos de Agua, señalando que los títulos en que se consignent actos que efectúe la Comisión, se inscribirán de oficio y los relativos a transmisión total o parcial de los títulos y los cambios que se efectúen en su características o titularidad, se inscribirán a petición de parte interesada.

El título quinto, contempla las zonas reglamentadas de veda o de reserva; hace referencia a los casos de interés público por las que el Ejecutivo Federal debe decretarlas, con la obligación de publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

El título sexto, en sus cinco capítulos, contempla que la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales superficiales o del subsuelo pueden destinarse para uso público urbano, agrícola en generación de energía eléctrica y otras actividades productivas como son industriales: de acuacultura y turismo.

Por su importancia, abundaré sobre el Uso Agrícola:

- **Uso del Agua que Contempla la Ley de Aguas Nacionales, Destinado a las Labores Agrícolas**

Se prevé en el capítulo segundo que se divide en cinco secciones intitoladas: Disposiciones Generales, Ejidos y Comunidades, Unidades de Riego, Distritos de Riego y Drenaje Agrícola. La concesión se expide a favor de titulares o poseedores de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, pudiendo ser personas

físicas o morales, entre éstas últimas, se comprenden a los ejidos y comunidades. La concesión para administrar u operar sistemas de riego, se otorga exclusivamente a personas morales, en virtud de que prevé la elaboración de un reglamento para la administración y operación, a efecto de permitir y garantizar los derechos individuales de los usuarios.

La ley de aguas Nacionales; recoge la clasificación de las tierras que prevé la Ley Agraria disponiendo que, cuando la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas es destinada para el asentamiento humano o las tierras de uso común, los derechos se efectuaran conforme lo disponga el Reglamento que para tal efecto expida el propio ejido. En él se consignará la administración, distribución y en general las reglas para el aprovechamiento común de las aguas.

Cuando la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas se destine a las parcelas, consigna la Ley que corresponde al ejidatario comunero destinar el riego para la respectiva parcela y que en ningún caso la asamblea o el comisariado ejidal, podrá usar, disponer o determinar la explotación, uso o aprovechamiento, sin el consentimiento previo y expreso de los ejidatarios titulares de dicha parcela.

El artículo 28 de la Ley, establece que los concesionarios pueden transmitir los derechos de los títulos que tenga, sin embargo, esta situación deja de ser potestativa para el ejido, cuando la asamblea decide que los ejidatarios adquieran el dominio pleno sobre sus parcelas, pues la Ley dispone de manera imperativa, que la adopción del dominio pleno implica la transmisión al ejidatario de que se trate, de los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de las aguas necesarias para el riego de sus parcelas.

Otra excepción al principio general de transmisión de

concesiones, se refiere en el supuesto de transmisión de dominio de tierras de uso común, u otorgamiento de usufructo sobre las mismas, a personas morales. En este supuesto, la persona moral conserva, por disposición legal, los derechos para la explotación uso o aprovechamiento de las aguas correspondientes para el riego de las tierras transferidas, concediéndose al interesado el derecho a solicitar su respectiva concesión.

La legislación actual y los criterios que se han seguido y seguirán aplicando, permitirán buscar e implementar mejores estrategias para vislumbrar técnicas que mejoren niveles de vida de los campesinos, con la *participación de la inversión privada*, a través de la figura de concesión, la cual será transmisible sin más requisito que los que se citen en el Reglamento de la Unidad de Riego.

De gran relevancia, son los Distritos de Riego en la estructura para alcanzar los logros proyectados. El objetivo de su establecimiento, es controlar y aprovechar adecuadamente las aguas disponibles mediante obras de derivación, conducción y distribución, a fin de aumentar la productividad agropecuaria. La Comisión Nacional del Agua, tiene implementado para ello un programa de rehabilitación y modernización que consiste en brindar apoyo a los agricultores para mejorar la eficiencia en la operación de los sistemas. Como ejemplo de ello tenemos que en 1996 se firmó convenio con la Asociación Nacional de Usuarios de Riego (ANUR), en donde se consignaron los compromisos a realizar para los logros de los objetivos. Dentro de este contexto es importante destacar la estrecha coordinación institucional con la SAGAR, para desarrollar en forma conjunta cuatro programas que benefician a distritos y a Unidades de Riego, en el marco del programa de Alianza para el Campo.

Cabe mencionar, que el artículo 64 de la Ley de Aguas Nacionales, ordena la transferencia de los Distritos que fueron

financiados por el Gobierno Federal, disponiendo que serán administrados, operados, conservados y mantenidos por los propios usuarios, organizados en los términos que se señalan en el artículo 51 de la Ley de la materia. En estos casos, la Comisión concesionará el agua y la infraestructura pública necesaria a las personas morales que para tal efecto se constituyan. A la fecha se han transferido 66, que corresponde a 3'078,161 hectáreas a un total de 448,304 usuarios, de los cuales 338,234 son ejidatarios, y 110,070 pequeños propietarios, organizados en 406 Asociaciones Civiles y 10 Sociedades de Responsabilidad Limitada de Interés Público y Capital Variable.

Existen 9 distritos parcialmente transferidos y 6 que aún no se ha transferido su infraestructura.

Las Unidades de Drenaje es otra estructura medular para incrementar la producción agropecuaria con la participación de los productores, cuyo objetivo es lograr un óptimo aprovechamiento del volumen de agua pluvial disponible y del potencial de los suelos para fines agropecuarios. Su constitución se prevé en los artículos 76 y 77 de la Ley de Aguas Nacionales.

OTROS USOS DEL AGUA

La Ley de Aguas Nacionales, también considera el destino de otros usos del recurso natural que nos ocupa, como es el público urbano, de gran importancia para la salud, se otorga mediante asignación a favor de los Organismos Operados de Agua Potable y Alcantarillado, subsistiendo aún cuando sean administrados por Entidades Paraestatales o Paramunicipales, o se concesionen a particulares por la autoridad competente.

El objetivo a alcanzar, es fomentar y apoyar el desarrollo de

agua potable y alcantarillado, lo cual se ha estimado lograr con los convenios que se celebran con los Municipios o con el Distrito Federal. En los mismos dispositivos legales, se establece el tratamiento de las aguas residuales, y el requisito para que se pueda otorgar la asignación de su tratamiento antes de descargarla a los cuerpos receptores de propiedad nacional.

En este rubro la CNA tiene implementado el programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, (APAZU) contemplando zonas rurales, urbanas y macroproyectos.

Retomando el tema del contenido de la Ley de Aguas Nacionales en el **título séptimo se regula lo referente a la prevención y control de la contaminación del agua**, prioritario es en este renglón, el compromiso de la Comisión Nacional del Agua de hacer realidad la conservación del agua y garantizar la salud, por ello se promueve la ejecución de la infraestructura necesaria, así como los servicios orientados hacia la preservación, conservación y mejoramiento de su calidad en las Cuencas Hidrológicas, garantizado su desarrollo integral sustentable de este recurso natural.

Por otra parte, el **título octavo dispone que los usuarios por sí o por terceros pueden realizar obras de infraestructura hidráulica, independientemente de la explotación, uso o aprovechamiento que efectuen de las aguas nacionales.**

Al respecto, como principio Constitucional, la Ley de Aguas Nacionales, establece un equilibrio entre el interés público y el privado, al permitir a los particulares que intervengan e inviertan en la construcción de infraestructura hidráulica y corresponsabiliza a los usuarios dentro de una nueva cultura del agua, en la que todos los mexicanos debemos participar y reconocer el valor real de este recurso natural.

Como todos sabemos, la infraestructura hidráulica en México, durante varios años fue construida generalmente con inversión pública federal, en razón de que era el esquema que legalmente imperaba en nuestro país, en el que el Estado era el gran constructor. Al amparo de ello, se construyeron varias obras de infraestructura hidráulica e hidroagrícola, sin embargo, la situación actual exige que se vislumbren otras expectativas, facultando a la Comisión Nacional del Agua para otorgar apoyo o asistencia técnica a los inversionistas, asignatarios o concesionarios que deseen construir este tipo de obras, desde luego dando preferencia a los usuarios de las aguas nacionales, para ello se celebran contratos de obra pública y servicios con la modalidad de inversión recuperable, pudiendo quedar a cargo de la empresa la responsabilidad integral de la obra y su operación. Se puede otorgar la concesión total o parcial para operar, conservar, mantener, rehabilitar y ampliar la infraestructura hidráulica y la prestación de los servicios respectivos.

En la propia normatividad, se incluyen las bases mínimas para la participación de los particulares en la obtención de las concesiones, precisando que la selección entre las empresas participantes se hará con base en las tarifas mínimas, tomando en cuenta los siguientes criterios: propiciar el uso eficiente del agua, prever los ajustes necesarios en función a los costos variables y que el periodo de la concesión otorgada, no sea en tiempo menor a la recuperación del costo del capital o financiamiento contraído. Estas inversiones serán recuperables mediante el establecimiento de cuotas a cargo de los usuarios, así como los gastos por la operación, conservación y mantenimiento de la infraestructura hidráulica, las cuotas serán determinadas y adecuadas al costo del servicio que se preste.

La Ley de la materia, en el título noveno incluye los bienes nacionales inherentes al agua, mencionándolos en el artículo 113, los cuales también se incluyen en la Ley Federal de

Derechos, para el cobro de las cuotas que deben realizar los usuarios que exploten, usen o aprovechen dichos bienes nacionales, así como los que se ocupen como cuerpos receptores para descargar aguas residuales.

Finalmente, el **título décimo** de la ley que nos ocupa, **establece infracciones y sanciones** a que se hacen merecedores los que incurren en la no observancia de la aplicación de la ley de la materia, asimismo, cabe resaltar que también prevé que los usuarios tiene derecho a interponer el recurso de revisión cuando los actos o resoluciones de la CNA les causen agravios.

A mayor abundamiento cuando se presentan conflictos relacionados con aguas nacionales ya concesionadas, el Reglamento de la Ley indica un procedimiento para que los usuarios puedan solicitar la intervención de la C.N.A., en estos casos esta podrá fungir como conciliador o árbitro en la solución de la controversia suscitada.

En términos generales, he expuesto el contenido de la Ley de Aguas Nacionales, así como hice alusión a su reglamento expedido el día 12 de enero de 1994, en el que se contemplan los procedimientos a seguir de cada una de las acciones que se citan en la Ley de la materia.

INCORPORACIÓN DE LA C.N.A. EN LA SEMARNAP

Por Decreto Presidencial publicado el 28 de diciembre de 1994, que reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Comisión Nacional del Agua pasa a formar parte de una nueva Dependencia del Ejecutivo Federal, esto es de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, por considerarse que se requería un nuevo enfoque en la planeación

nacional en este aspecto, que permita establecer la normatividad adecuada para la ejecución de los proyectos en el uso y control del agua, con base en un esquema integral del aprovechamiento racional de este recurso natural vital para el progreso nacional y la propia vida humana, cuidando el medio ambiente del que forma parte, con miras a un desarrollo integral sustentable, objetivos contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y concretizados en el Plan Nacional Hidráulico 1995-2000.

ESTRUCTURA ACTUAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

La Comisión Nacional del Agua, rinde informe al Consejo Técnico, que esta integrado por los Titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; de Desarrollo Social; de Salud; de Energía; de Contraloría y Desarrollo Administrativo y de la SEMARNAP, siendo la Titular de esta última quien lo preside.

Una de las facultades de este Consejo, es vigilar que se realice la programación y acciones coordinadas entre las Dependencias que deban intervenir en los asuntos del agua. Actualmente, las acciones a nivel central, son a través de seis áreas substantivas denominadas Subdirecciones Generales de Operación, Construcción, Administración del Agua, Técnica, Programación y Administración. Asimismo la Dirección General cuenta con áreas de apoyo directo como son la Unidad de Programas Rurales y Participación Social; Comunicación Social; Revisión y Liquidación de Créditos Fiscales; Jurídica y Contraloría General.

Conforme el acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 1998, a nivel regional, se conformaron trece Gerencias, que dependen directamente de la Dirección General. Estas organizan y coordinan el manejo del

agua, tomando en cuenta la naturaleza regional del recurso, ya sea por cuenca hidrológica o por acuífero. Estas fronteras hidrológicas no coinciden con la división política de Estados y Municipios. También existen en su estructura las Gerencias Estatales, las cuales tienen encomendado el contacto pleno y directo con los usuarios y con el sistema hidrológico, para conocer a mayor detalle los problemas locales, sirven como enlace con las autoridades estatales y municipales, así como con los representantes de los diferentes sectores de la sociedad.

Recientemente, también se creó la Coordinación de Consejos de Cuencas y actualmente ya están constituídos los consejos de cuencas en los ríos Lerma, Bravo y Valle de México, en los que existen problemas de contaminación y competencia por el uso del agua, tanto superficial como subterránea.

La organización que tiene la Comisión, le ha permitido ocuparse del carácter multisectorial del agua en el ámbito central, a través de su Consejo Técnico y en el regional, a través de los Consejos de Cuenca, cuidando que se preserve este líquido, tanto en el aspecto de cantidad como calidad.

El apoyo técnico del sector lo realiza el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, creado como un Órgano Desconcentrado de la SEMARNAP. Este realiza funciones básicas de investigación para desarrollar, adaptar y transferir tecnología.

VINCULACIÓN DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES Y LA LEY AGRARIA

La historia de México, muestra que generalmente tierra y agua van unidas, por lo que la Ley de Aguas Nacionales y la Ley Agraria, por ser reglamentaria del artículo 27 Constitucional,

siempre han sido acordes en su aplicación, ya que sus objetivos son hacer más productivo el campo mexicano, incrementando y mejorando el nivel de vida de productos y habitantes del ámbito rural, con más justicia social y transparencia en todas las acciones que respondan a las constantes demandas de este sector, es por ello, que los Tribunales Agrarios y la Comisión Nacional del Agua, han tenido y tienen tareas que cumplir para lograr dichos objetivos.

COORDINACIÓN DEL TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO Y LA C:N.A. EN MATERIA DE AGUAS

La responsabilidad de estas dos instancias, es concluir con el rezago que en materia agraria existe, en lo que respecta a la debida integración de los expedientes sobre restitución, accesión, dotación y ampliación de aguas que se deben resolver para otorgar certeza jurídica sobre los derechos a los núcleos ejidales y comunales, para lo cual, corresponde a la Comisión emitir los informes reglamentarios que se prevén en el artículo 319 de la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, y con ello dar cumplimiento a lo ordenado en los artículos Terceros Transitorios de la citada Ley Agraria, y del Decreto que reformó el mencionado artículo 27 Constitucional y que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992.

Los trabajos referidos deben contener los datos básicos que permitan a este Tribunal emitir la sentencia resolviendo la acción agraria que en materia de aguas se haya promovido, esto es, se deben consignar los resultados de la inspección que se practique a la fuente hidráulica, señalada como afectable; la posibilidad de realizar el riego de las tierras ejidales o comunales del núcleo solicitante; la localización de los aprovechamientos existentes que puedan afectarse y las fuentes de éstos; el aforo en las corrientes y

en su caso, de los diferentes aprovechamientos; los datos técnicos del sistema de riego; el coeficiente de riego para los cultivos de la región y las fechas y formas en que se suministran los riegos para los diferentes cultivos; la superficie a regar; gastos y volúmenes de aguas afectables; las servidumbres impuestas y las que deben imponerse a las obras ya establecidas; las condiciones climatológicas de la región; las obras hidráulicas abandonadas y la posibilidad de su aprovechamiento, así como la propiedad de las aguas y de los derechos confirmados o confirmables de los presuntos propietarios a quienes se les afectarán sus derechos sobre las aguas.

A la fecha, casi se tiene concluida la emisión de estos dictámenes y por ende, las resoluciones de las solicitudes que los ejidos y comunidades tenían presentadas desde hace varios años.

Antes de continuar, considero necesario hacer algunas aclaraciones al respecto.

Primera.- La Comisión Nacional del Agua, sólo puede intervenir cuando se pretende afectar aguas de propiedad nacional.

Segunda.- Cuando la restitución, accesión, dotación o ampliación recaiga en aguas de propiedad nacional, conforme el artículo 58 de la citada Ley Federal de Reforma Agraria y 53 de la Ley de Aguas Nacionales, el núcleo de población beneficiario adquiere el carácter de concesionario y no de propietario, como a veces indebidamente se ha interpretado.

Tercera.- La distribución del agua, uso, aprovechamiento y explotación, se otorga en forma equitativa atendiendo la condición del usuario, pero cuando se trata de núcleos ejidales que se beneficiarán con aguas dentro de algún distrito o unidad de riego ya establecido, tiene que observarse lo previsto en los artículos 51,

52 y 53 de la Ley de Aguas Nacionales, en estos casos existe un Reglamento elaborado por los propios usuarios del sistema de riego de que se trate.

Cuarta.- Cuando las aguas ya están dotadas y por ende concesionadas, ya sea entre ejidos o entre éstos y un particular, la Comisión, ya no puede intervenir como autoridad y mucho menos en problemas interejidales, sin embargo, conforme las atribuciones conferidas en el artículo 9º fracción VIII de la Ley de la materia, su intervención puede ser como conciliador y en su caso, a petición de los usuarios en conflicto o de uno de ellos, puede fungir como árbitro para solucionar la controversia surgida. El procedimiento a seguir se prevé en los artículos 198 al 202 del Reglamento de la misma Ley.

A través de nuestras Gerencias y cuando así se nos requiere, se ha coadyuvado en la ejecución de las sentencias, cuidando que el acta que al efecto se levante, contenga todos los datos que permitan su inscripción en el Registro Público de Derechos de Agua, pues como se dijo, las constancias que éste expide, sirven como medio de prueba para la existencia de la titularidad y surte efectos legales ante terceros y ante la propia Comisión.

EXENCIÓN DE PAGOS DE DERECHOS A USUARIOS RURALES

Quiero aclarar, que están exentados del pago de derechos por los servicios de trámites y expedición de concesiones, asignaciones o permisos, incluyendo su inscripción en el mencionado Registro, los usuarios de las aguas nacionales que se dediquen a actividades agropecuarias por el agua que utilicen para este fin y para satisfacer las necesidades domésticas, así como las poblaciones rurales iguales o inferiores a 2,500 habitantes, incluso están exentos de pago por la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas.

No omito, agradecer a este Tribunal, la inclusión en los resolutivos de las sentencias, en el sentido de que lo que resuelven en los juicios agrarios en materia de aguas, no es óbice para que la C.N.A. de conformidad con las facultades que se le confieren, puedan regular el aprovechamiento de las aguas que se conceden, ampliando, reduciendo o suprimiendo los volúmenes respectivos, que por las consecuencias naturales sean necesarias. Esto nos ha permitido evitar conflictos ya que anteriormente nos encontramos en varios de los casos que al pretender ejecutar las sentencias, no existían las fuentes hidráulicas que se señalaban como afectables o los volúmenes de agua a entregar o existía una sobreexplotación del acuífero, como resultado era imposible cumplir con dicha resolución, o en el peor de los casos, se había concedido una accesión de aguas mediante acuerdo del Cuerpo Consultivo Agrario y posteriormente, una dotación otorgada por este Tribunal, en la que se señalaba la misma fuente a afectar, los mismos volúmenes y tierras a regar.

COORDINACIÓN EN MATERIA DE TIERRAS

Por lo que corresponde a nuestra participación en materia de dotación de tierras y ampliación de ejidos, incluso las que se conceden por incorporación de tierras al régimen ejidal, en algunos casos los terrenos se pusieron a disposición de la Secretaría de la Reforma Agraria para satisfacer las necesidades agrarias de los campesinos carentes de tierra, ello en cumplimiento a lo que citaba el artículo 50 fracción IV de la derogada Ley Federal de Aguas, en el que se señalaba como uno de los destinos de las tierras adquiridas por el Gobierno Federal, vía expropiación, la de satisfacer necesidades agrarias.

En acato a lo previsto en dicho precepto, fueron entregadas

tierras comprendidas dentro de los perímetros de varios Distritos de Riego, regularizándose actualmente su posesión al expedir este Tribunal la sentencia correspondiente.

Otras superficies fueron entregadas como compensación en especie a los ejidos o comunidades a quienes se les afectaron tierras de su propiedad para la construcción de obras hidráulicas, en estos casos se han aportado los documentos e informes para complementar debidamente los expedientes, a efecto de que este Tribunal con la expedición de la sentencia, otorgue seguridad jurídica a los núcleos agrarios sobre la tenencia de la tierra y con ello se confirme la posesión que en la mayoría de los casos ya venían detentando.

Es importante resaltar que al inicio de la actual administración, el rezago de expedientes de trámites de expropiación de terrenos de propiedad ejidal y comunal, implicaban una superficie de 166,602 Has., ocupadas con obras hidráulicas, campamentos y oficinas, solicitadas algunas de ellas desde hace más de 50 años y continuaban sin resolverse, lo que impedía el resarcimiento por la afectación sufrida, es decir, el pago indemnizatorio.

La carga de trabajo a regularizar de la propiedad particular se estimaba en 41,000 Has., actualmente la cifra es del orden de 25,626 Has., rezago que se debe a la falta documental de los derechos de propiedad de los afectados, al desinterés de los mismos para presentar sus documentos, entre otros aspectos legales, así como obras diferidas en su ejecución como la construcción de la Presa Tamesí en Tamaulipas, que involucra 11,924 Has.

La Administración de la Justicia Agraria, es una de las metas de esta Comisión, con el objeto de que las obras lleguen a aquellos que más lo necesitan así como mejorándolas para incrementar la producción en el campo y la calidad de la vida del campesino.

Se han firmado convenios de colaboración y apoyo con la Secretaría de la Reforma Agraria, Registro Agrario Nacional y la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, transfiriendo recursos económicos a las dos primeras dependencias para agilizar el desahogo de los expedientes con la publicación de los Decretos su ejecución y la expedición de carpetas básicas.

A este respecto, se ha optimizado el aparato administrativo, al grado de que a la fecha de publicación de un Decreto Expropiatorio de Terrenos de Propiedad Social a su depósito ante el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, sólo transcurren de 10 a 15 días. Hacia diciembre de 1994, no se habían pagado indemnizaciones de 35 Decretos, lo cual ya fue subsanado.

Independientemente de lo anterior, con la colaboración de la Secretaría de Reforma Agraria y Procuraduría Agraria se han concertado y convenido con los núcleos agrarios para que en forma anticipada a la publicación de los Decretos, se efectúe el pago de finiquito de la indemnización a fin de no lesionar los intereses de los campesinos afectados por las obras, creando con ello un ambiente de certeza y confianza en los hombres del campo, sobre las acciones que realice el Gobierno Federal.

Se reactivó el Programa Nacional de regularización de Tenencia de la Tierra (PRONARETTIH) y Especial de Regularización de Tenencia de la Tierra (PERTT.) El primero de ellos tiene por objeto regularizar los predios entregados como compensación en especie a los pequeños productores o poseedores de buena fe que resultaron afectados por la construcción de obras hidráulicas. El segundo regulariza las casas y solares urbanos entregados para arraigar a los campesinos que fueron beneficiados con resoluciones presidenciales o sentencias dotatorias de tierras.

Para atender lo anterior la Comisión Nacional del Agua, al modernizar su estructura organizativa, creó la Gerencia de Tenencia de la Tierra y Patrimonio Inmobiliario, asumiendo las funciones que se realizaban en diferentes áreas según el proyecto y obra, asimismo, se solicitaron mayores recursos presupuestales para realizar los pagos y destinarse a la adquisición y regularización inmobiliaria.

Con relación a las sentencias por las que se crean los Nuevos Centros de Población Ejidal, hemos instruido a nuestros Gerentes para que conforme a las atribuciones que tienen conferidas, se brinde el apoyo que se requiera en base a lo ordenado por los artículos 248 y 334 de la Ley Federal de Reforma Agraria, mismas en las que se indican todas las Dependencias de los Ejecutivos Federal y Local que deben contribuir a fin de que el Nuevo Centro de Población que se constituya, pueda contar con las obras de infraestructura económica y la asistencia técnica y social necesarias para su sostenimiento y desarrollo.

No quiero omitir, también agradecer, el valioso apoyo que este Tribunal nos dio al aprobar en el seno de su pleno celebrado el 17 de marzo del presente año, a solicitud de la Gerencia de la Unidad Jurídica, el acuerdo para establecer que en las sentencias que emita a futuro, la debida observación de lo previsto en el artículo 249 fracción IV, inciso d) de la multicitada Ley Federal de Reforma Agraria, esto es, la inafectabilidad de los cauces de las corrientes, vasos y zonas federales propiedad de la Nación, cuya administración y custodia corresponde a la Comisión Nacional del Agua, tal como se dispone en el artículo 113 de la Ley de Aguas Nacionales.

Efectivamente con lo anterior, se evitarán confusiones con los grupos de campesinos beneficiarios, quienes generalmente consideran que si una corriente de agua de propiedad nacional, se encuentra dentro de la superficie dotada, a partir de la ejecución

de la sentencia, ellos adquieren la propiedad incluso de los materiales localizados en los cauces, vasos y zonas federales, sin considerar lo que dispone el artículo 118 párrafo tercero de la Ley de Aguas Nacionales, o por el desconocimiento del mismo, el cual consigna que independientemente de la existencia de dotaciones, restituciones o accesiones de tierras y aguas a los núcleos de población, se requerirá de la concesión cuando se ocupen o exploten materiales de construcción localizados en dichos bienes propiedad de la Nación.

Así nos hemos encontrado, que al ejecutarse algunas Resoluciones Presidenciales, indebidamente se incluyeron en las actas por las que se les entregó la posesión de los terrenos a los núcleos ejidales, que se deslindaron superficies que correspondían a cauces, zonas federales o zonas de protección. Recientemente enfrentamos este tipo de problemas en el Sistema Lagunario del Río Tamesí, localizado en el Estado de Tamaulipas, donde fueron ubicados 11 ejidos dentro de los vasos de las Lagunas y en la zona federal de dicho Río y al pretender realizar obras para garantizar el abastecimiento de agua potable a las Ciudades de Tampico, Altamira y Reynosa, nos hemos visto impedidos para concluir las, toda vez que los campesinos reclaman ser los propietarios de los terrenos donde se localizan las Lagunas y el Río. Este mismo problema se presentó en el Estado de Nayarit con otros 4 ejidos, cuando se construyó la presa "AGUAMILPA", reclamando a la Comisión Federal de Electricidad, que el material extraído en el Río Santiago, era de su propiedad y por ende les correspondía el pago.

Con el fin de no abusar de su atención al abundar sobre otras cuestiones, deseo agradecer el tiempo que se sirvieron prestarme e invitarlos para que al continuar transitando hacia el nuevo siglo, nos solidaricemos hacia una nueva cultura del agua, con pleno reconocimiento de su valor social, económico y ambiental, recordando siempre que el acceso a ella, es un derecho universal,

ya que el agua es fuente de vida, es desarrollo, es progreso e indispensable para hacer campos fértiles y hacer producir la tierra.

Revista de los Tribunales Agrarios, Núm. 17, Año VI, editado por el Tribunal Superior Agrario, se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 1998, en los TALLERES GRAFICOS DEL D.F. Puente Moraillo no. 49 Col. Puente Colorado, México D.F., 01730, Tels.: 635-3444, 635-3461, fax 635-3420. La edición consta de 1,000 ejemplares