



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

E.N.E.P. - ARAGON

FUNCIONES DE LA DIRECCION GENERAL DE
ASUNTOS JURIDICOS DE LA SECRETARIA
DE LA REFORMA AGRARIA.

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
HECTOR ROMAN CARDENAS



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

905

Def-709



PROFESSIONAL

STATE OF TEXAS

Notary Public

A LOS CAMPESINOS.

A LOS OBREROS.

A TODOS LOS REVOLUCIONARIOS.

Que podemos tropezar,
es natural entender
que ello es para seguir,
jamás hay que claudicar.

A MIS PADRES.

Jesús Román Aguilar.
Narcisa Cárdenas Vázquez.

Porque sin vida
no hay existencia.

A MIS HERMANOS.

Teresa
Maximino y su esposa Ma. de Jesús
Luis Manuel y su esposa Julieta.
Elvia
Elodia y su esposo Raymundo
María de Jesús.

Por la unidad
que da fuerza
sin esta no se
llega al objetivo,
que logren sus metas.

AL LIC. PEDRO ANTONIO RODRIGUEZ DIAZ.

Por su valiosa ayuda en la
elaboración de la presente
tesis.

A todos aquellos que aún cuando
estén ausentes para mí, siempre
estarán presentes.

FUNCIONES DE LA DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS
JURIDICOS DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

PAGS.

CAPITULO I

MARCO REFERENCIAL

a) Introducción.	4
b) Ubicación de la Secretaría de la Reforma Agraria en la Administración Pública Federal.	5
c) Organización Administrativa de la Secretaría de la Reforma Agraria.	10
d) Ubicación Administrativa de la Dirección General de - Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Reforma Agraria.	23
	37

CAPITULO II

FUNCIONES DE LA DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS.	39
a) Dirección.	40
b) Subdirección de Amparos.	45
c) Subdirección Jurídico Contenciosa.	51
d) Subdirección Jurídico Consultiva.	55
e) Subdirección de Legislación y Jurisprudencia.	63
f) Departamentos de Audiencia Campesina y Administrativo.	65

CAPITULO III

ANALISIS, CRITICA Y PROPOSICIONES.	71
a) Análisis.	72
b) Crítica.	82
c) Proposiciones.	95
Conclusiones.	105
Bibliografía.	108

FUNCIONES DE LA DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS

JURIDICOS DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

CAPITULO PRIMERO

MARCO REFERENCIAL

- A).- INTRODUCCION.
- B).- UBICACION DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- C).- ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.
- D).- UBICACION ADMINISTRATIVA DE LA DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

A).- INTRODUCCION. En México, hay uniformidad de criterio en el sentido de que el problema más lacerante del país lo ha sido el agrario, y que tal problema deviene desde la Época Colonial, teniendo una notable agravación en la segunda mitad del siglo pasado e inicios del presente.

Con todo acierto se ha especificado que ese problema, el agrario es una cuestión compleja de carácter socio-económico, fundamentalmente manifestada en la realidad del país, a través de una regulación inadecuada, inconveniente y perjudicial en las formas de tenencia de la tierra y en los deficientes y anticuados sistemas de explotación, que se reflejan en el estado de miseria y servidumbre de las familias campesinas y en un atraso general en la economía de la Nación, la cual debe resolverse por medio de los procedimientos técnicos que proporciona la ciencia (1).

Tal problemática ha estado presente en todos los países, y su importancia parece medirse a través de los siguientes conceptos del distinguido autor:

" El florecimiento de las naciones viene siempre precedido de una buena organización agraria... Todos los sacudimientos sociales habidos en el mundo, tuvieron alguna raíz en este problema. La tierra es el

(1).- Raúl Lemus García, Derecho Agrario Mexicano, México, - 1978, Editorial Limsa, p. 25.

punto de partida.

Su distribución, la forma en que se le divide y explota, repercute sobre la economía y organización de cada país. A ella se vincula la producción, las industrias, el equilibrio entre la ciudad y el campo, la prosperidad o el bienestar de los habitantes y hasta su sistema político" (2).

En nuestro medio, es bien sabido que cuando comenzó la Revolución de 1910, casi toda la propiedad territorial estaba detentada por un pequeño número de latifundistas, que disponían de la riqueza del agro, en tanto que los grandes núcleos de población campesina eran explotados por aquellos en un grado extremo, suscitando así su notoria miseria, situación que se constituyó, ciertamente, en la causa esencial de aquel trascendental movimiento.

Fue entonces que surgió, como contrapuesto al problema agrario, el concepto de la "Reforma Agraria", expresión que, para el Derecho Agrario, significa "el conjunto de principios y disposiciones contenidas en la Constitución y demás leyes reglamentarias, relativas tanto a la concepción misma del derecho de propiedad, por lo que afecte a la propiedad ru

(2).- Bernardino C. Horne, Reformas Agrarias en América y Europa, Buenos Aires, 1940, Ed. Claridad, p. 9.

ral, cuanto a las diversas clases de procedimientos del reparto de tierras, bosques y aguas" (3).

Pero, más atinada y completa resulta la definición - aportada por Lemus García en los siguientes términos:

"La Reforma Agraria Mexicana es una Institución cuyo objetivo total se orienta al logro de una reestructuración radical en los sistemas de tenencia y explotación de la tierra, corrigiendo injusticias y realizando una sana justicia social distributiva en beneficio de la población campesina, en particular, y de la Nación, en general, lo cual implica cambios importantes tanto en el orden jurídico, como en el económico, en el social y en el político" (4).

Confórmase así, la Reforma Agraria, como el concepto fundamental del Derecho Agrario, de modo que en las definiciones de éste se encuentra presente, ya sea explícitamente, o bien, en forma implícita, tal como lo acreditan las que a continuación transcribimos:

"El Derecho Agrario es una rama del Derecho en general formada por un conjunto de normas, leyes, regla-

(3).- José Barragán Barragán, "Reforma Agraria", en Diccionario Jurídico Mexicano, México, 1984, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tomo VII, p. 377.

(4).- Ob. cit., p. 25.

mentos, principios, doctrina y jurisprudencia, que tienen por objeto la resolución del problema agrario de México, es decir, el de la satisfacción de las necesidades de la clase campesina, inspirándose en un espíritu de justicia y equidad" (5).

"El Derecho Agrario, en su sentido objetivo, es el conjunto de principios, preceptos e instituciones que regulan las diversas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación agrícola, con el propósito teleológico de realizar la Justicia Social, el Bien Común y la Seguridad Jurídica" (6).

¿Cómo es dable el mejor logro de esas altas finalidades ?.

Especialmente mediante la Política Agraria, que es la Técnica utilizada por el Gobierno para dirigir y conducir el perfeccionamiento y aplicación de las instituciones legales, económicas y sociales, en la consecución de los objetivos de la Reforma Agraria, relativos a alcanzar una justa y equitativa distribución de la tierra y demás recursos e instrumentos de producción, así como la implantación de sistemas adecuados de explotación agrícola aplicando los adelantos de

(5).- Angel Alanís Fuentes, cit. por Raúl Lemus García, p. 23-24.

(6).- Raúl Lemus García, ob. cit. pág. 25.

la ciencia y la técnica.

¿ Y cuál es el mejor instrumento con que han de contar el Derecho y la Política Agraria para lograr sus humanistas objetivos ?.

Una eficiente estructura administrativa.

Obviamente, con el correr del tiempo, esa estructura administrativa agraria ha evolucionado de lo simple a lo complejo; así, si en la Ley Agraria de 1915 se contemplaba su integración únicamente por una Comisión Nacional Agraria (de nueve personas, presidida por el Secretario de Fomento), una Comisión Local Agraria por cada Estado o Territorio de la República (compuesta de cinco personas), y los Comités Particulares Ejecutivos requeridos en cada entidad federativa (compuestos de tres personas), al presente la estructura administrativa agraria, integrada por la Secretaría de la Reforma Agraria, es de suyo compleja, como hemos de constatar en incisos subsecuentes de este trabajo.

Y como se trata del tema de este propio estudio, hemos de precisar que examinaremos con detenimiento una de las Direcciones fundamentales que forman parte de dicha Secretaría: La Dirección General de Asuntos Jurídicos, misma que, en última instancia dentro del mismo ámbito administrativo, tiene a su cargo la responsabilidad genérica medular de -

velar por la debida aplicación de la Justicia Social.

B).- UBICACION DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA EN LA -
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Desde un punto de vista gene-
ral, administración es, sobre todo, organización, desprendién
dose de ello que administrar es ordenar económicamente los me-
dios de que se dispone y usar convenientemente de ellos para-
proveer a las propias necesidades. Por ello es que una buena-
administración supone el establecimiento o mantenimiento de -
una relación armónica (proporcionada) entre la satisfacción -
de las necesidades y los medios disponibles (7).

Dentro de tal acepción genérica de administrar se -
gesta el binomio "administración pública", que designa a la -
parte más dinámica de la estructura estatal, la cual actúa en
forma permanente y "acompaña al hombre desde su nacimiento -
hasta su desaparición de la vida terrestre" (8); siendo el -
conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado, las en-
tidades de la Federación, los municipios y los organismos des-
centralizados atienden a la satisfacción de las necesidades -
generales que constituyen el objeto de los servicios públi -
cos.

(7).- Rafael Bielsa, Derecho Administrativo, Buenos Aires - -
1921, Tomo I, pag. 144.

(8).- Manuel Colmeiro, Derecho Administrativo Español, Madrid
1865, Tomo I, pag. 8.

Sobre la base de este concepto general, la administración pública puede estudiarse desde dos puntos de vista: - el orgánico y el dinámico.

Desde el punto de vista orgánico, a la administración pública se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que directa o indirectamente dependen de él. Así, orgánicamente, la administración pública federal está constituida por el Presidente de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las Empresas Públicas o Empresas de Estado.

Desde el punto de vista dinámico, la administración pública se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector.

De esta suerte, si genéricamente la Administración Pública es "la actividad del Estado organizada y planificada para el logro de sus fines" (9), bajo un enfoque más específico "es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de -

(9).- Antonio Carrillo Flores, La Justicia Federal y la Administración Pública, México, 1973, Ed. Porrúa, S.A. p.34

un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos y con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de control" (10).

Ya con esos precedentes, podemos puntualizar, con Acosta Romero, que la administración pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de jerarquización organizada y cuenta con: elementos personales, elementos patrimoniales, estructura jurídica y procedimientos técnicos (11).

Pero, es de suyo importante mencionar que en nuestro medio se consideran cuatro formas de organización administrativa, a saber:

- 1.- Centralización;
- 2.- Desconcentración;
- 3.- Descentralización;
- 4.- Empresas Públicas o Empresas de Estado.

(10).-Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, México 1977, Ed. Porrúa, S.A., p. 58.

(11).-Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, México 1975, Textos Universitarios, p. 43.

1.- Centralización.- Es la forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

2.- Desconcentración.- Es una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía (entes provistos de autonomía técnica y relativa autonomía financiera).

3.- Descentralización.- Es una forma de organización administrativa que adopta la administración pública para desarrollar:

- a).- O bien actividades que competen al Estado;
- b).- O que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ello, dotados de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio.

4.- Empresas Públicas o Empresas de Estado.- Son éstas las empresas que asumen las características siguientes:

- a).- Que el Estado aporte los elementos de capital, naturaleza y organización y regule el elemento trabajo;

b).- Que esté destinada a producir bienes o servicios para satisfacer el interés general o necesidades colectivas, sin que ello implique necesariamente obtener lucro;

c).- Que la empresa sea vigilada y controlada en su actividad por el Estado:

d).- Que el régimen de la misma esté integrado por normas de Derecho Privado y de Derecho Público (12).

Obviamente, por cuanto que nuestro tema se refiere a una Secretaría de Estado, la forma de organización que nos interesa es la de centralización administrativa, que es la que se caracteriza básicamente por la relación de jerarquía que - liga a los órganos inferiores con los superiores de la Admi - nistración, misma jerarquía que implica varios poderes que - mantienen la unidad de la propia Administración, no obstante - haya diversidad de los órganos que la forman.

Los referidos poderes con los de decisión y mando - que conserva la autoridad superior, toda vez que no todos los empleados que forman parte de la organización administrativa - tienen facultades de resolución, esto es, atribuciones de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, ni

(12).- Idem, pp. 46-109.

de imponer sus determinaciones. Por tanto, en la organización centralizada existe un número reducido de órganos con competencia para dictar esas resoluciones y para imponer sus determinaciones, mientras los demás órganos solamente realizan los actos materiales necesarios para auxiliar a aquellas autoridades, especialmente poniendo los negocios que son de su competencia en estado de ser resueltos.

Son caracteres esenciales de la administración centralizada los siguientes:

1.- La concentración del poder de decisión llega a abarcar hasta el aspecto técnico que presenta la atención de los asuntos administrativos, lo cual se logra mediante las órdenes e instrucciones que los superiores dirigen a los inferiores, fijándose las bases para el estudio y preparación de los problemas que requieren una competencia técnica especial;

2.- Hay concentración de la fuerza pública, de suerte que las medidas de ejecución forzadas de las resoluciones administrativas no pueden llevarse a cabo por cualquier órgano de la Administración, sino solamente por un número reducido de ellos a quienes legalmente se les otorga competencia para ese efecto;

3.- La relación de jerarquía implica los siguientes poderes de los órganos superiores sobre los inferiores:

- a).- Poder de nombramiento;
- b).- Poder de mando;
- c).- Poder de vigilancia;
- d).- Poder disciplinario;
- e).- Poder de revisión, y
- f).- Poder para la resolución de conflictos de competencia suscitados por contraposición de criterios (13).

Tomando como antecedente las referencias doctrinarias anteriores, podemos ya aludir a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (14), reguladora esencial de la materia en cita, y la cual, en primer término, establece o contempla dos grandes divisiones de la Administración Pública Federal: la centralizada y la paraestatal.

La Administración Pública Centralizada está integrada por:

- 1.- La Presidencia de la República;
- 2.- Las Secretarías de Estado;
- 3.- Los Departamentos Administrativos, y

(13).- Gabino Fraga, Derecho Administrativo, México, 1975, - Ed. Porrúa, S. A., pp. 165-166.

(14).- Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de Diciembre de 1976, y varias veces reformada.

4.- La Procuraduría General de la República.

Y la Administración Pública Paraestatal se integra -
por:

1.- Los organismos descentralizados;

2.- Las empresas de participación estatal;

3.- Las instituciones nacionales de crédito;

4.- Las organizaciones auxiliares nacionales de cré
dito;

5.- Las instituciones nacionales de seguros y de -
fianzas, y

6.- Los fideicomisos (Artículo 10).

Restringiéndonos a las Secretarías de Estado, hemos de puntualizar que son los órganos que pertenecen a la Administración Pública Federal Centralizada que auxilian directamente al titular del Poder Ejecutivo Federal, pudiéndose sintetizar, al tenor siguiente, los caracteres básicos que en nuestro medio jurídico y político las distinguen:

1.- Origen legal.- Sólo una ley expedida por el Congreso de la Unión puede crear una Secretaría de Estado, tal como lo previene el artículo 90 de la Constitución Federal. Se infiere que se requiere también una ley para el caso de supresión de una Secretaría.

4.- Estructura.— Los órganos que forman la organización interna de las Secretarías se establecen por el reglamento interior de cada una de ellas, normativa que, por ende, distribuye la competencia que corresponde a la Secretaría, entre los órganos que la estructuran.

Dicho reglamento se expide por el Presidente de la República, contando con la aprobación o refrendo del Secretario de Estado para su validez jurídica, como hemos de constatar al referirnos a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Se reconoce que tradicionalmente se han conservado los siguientes niveles jerárquicos internos: Secretarios de Estado; Subsecretarías; Oficialía Mayor; Direcciones Generales: departamentos y oficinas. Pero existen otras unidades administrativas que, con denominación distinta, se sitúan a nivel de las Direcciones Generales, como, por ejemplo, tesorarías.

Los Secretarios de Estado son los titulares de las citadas dependencias; nombrados por el Presidente de la República y éste en cualquier momento puede cambiarlos o removerlos del cargo.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 91 Constitucional, para ser Secretario de Estado o del Despacho se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en -

ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal autoriza a los Secretarios para que puedan delegar algunas de sus facultades o atribuciones en favor de sus subalternos, ex cepto aquellas en que por mandato de la ley o del reglamento interior tienen que ser ejercidas directamente por ellos.

Es el artículo 26 de la ya nombrada Ley Orgánica el que previene que para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Programación y Presupuesto.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de Desarrollo Urbano, Ecología y Vivienda.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Secretaría de la Reforma Agraria.

Secretaría de Turismo.

Secretaría de Pesca.

Secretaría de Protección y Vialidad.

Departamento del Distrito Federal.

Ubicada así la Secretaría de la Reforma Agraria en el contexto de la Administración Pública Federal, observamos que, de conformidad con el artículo 41 de la propia Ley relativa, a tal dependencia corresponde el despacho de los siguientes asuntos, que por ahora sólo puntualizamos, sin demérito de referirnos a ellos detenidamente, cuando así lo exijan los subsecuentes temas a tratar en este trabajo:

1.- Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 - Constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos;

2.- Conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierras y aguas a los núcleos de población rural;

3.- Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal;

4.- Intervenir en la titulación y el parcelamiento - ejidal;

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

6.- Conocer de las cuestiones relativas a límites y - deslinde de tierras ejidales y comunales;

7.- Hacer el reconocimiento y titulación de las tie- - rras y aguas comunales de los pueblos;

8.- Resolver conforme a la ley las cuestiones rela - cionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponde a otras depen - dencias o entidades, con la participación de las autoridades - estatales y municipales;

9.- Cooperar con las autoridades competentes a la - eficaz realización de los programas de conservación de tie- - rras y aguas en los ejidos y comunidades;

10.- Proyectar los programas generales y concretos de colonización ejidal, para realizarlos, promoviendo el mejora - miento de la población rural y, en especial, de la población -

ejidal excedente, escuchando la opinión de la Secretaría de -
Desarrollo Urbano, Ecología y Vivienda.

11.- Manejar los terrenos baldíos, nacionales y dema-
sías;

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

13.- Las demás que le fijen expresamente las leyes y-
reglamentos.

Dentro de estas amplísimas perspectivas de acción ju-
rídica y material de la Secretaría de la Reforma Agraria, ac-
ción enderezada esencialmente al logro de la justicia social,-
en su oportunidad analizaremos el cúmulo de funciones que co-
rresponden a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la -
propia Secretaría, en cuanto tema del presente estudio.

C).- ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LA SECRETARIA DE LA REFOR-
MA AGRARIA. Preciso es reiterar, antes de abordar el presente-
inciso, que el Secretario de Estado constituye el auxiliar -
más inmediato del Presidente de la República, teniendo un do-
ble carácter: Es un órgano político al mismo tiempo que un ór-
gano administrativo. Su Primer carácter deviene de la facul -

tad prevista por el artículo 92 de la Constitución Federal, - expresando que "todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos". Y también se debe su primer carácter aludido de órgano político, a la circunstancia de que el propio Secretario de Estado es un órgano de relación del Ejecutivo con el Poder Legislativo, toda vez que el artículo 93 Constitucional previene que los Secretarios de Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos, agregando que cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos.

Tal firma que requieren los decretos y demás disposiciones citadas, integra el refrendo, pero tanto esta función como la de informar al Congreso, se realizan de modo imperfecto en nuestro sistema, ya que la falta de conformidad de un Secretario no impide al Presidente que lleve a cabo su determinación, dada su facultad de remover libremente a tales funcionarios.

Al lado de su carácter político, el Secretario de Estado tiene, como decíamos, el carácter de órgano administrati

vo, encargado del despacho de los asuntos de esa índole en la competencia que le fija la Ley. Constituye dentro de su Secretaría el Jefe del Servicio y todos los agentes que la integran le están subordinados.

En su carácter de órganos administrativos, los Secretarios de Estado no tienen una competencia distinta de la del Presidente de la República, toda vez que dentro de la esfera que la Ley señala, ejercen sus funciones por acuerdo del propio Presidente. Consecuentemente, el acto del Secretario en sus funciones legales es un acto del Presidente de la República.

Como ratificaremos al referirnos específicamente a la Secretaría de la Reforma Agraria, la organización de cada Secretaría requiere la intervención de diversos elementos que colaboran con el Secretario en la resolución de los asuntos que le están encomendados.

Es también muy importante señalar que, junto a las Secretarías de Estado, en nuestro medio se contemplan los Departamentos Administrativos, pero sus funciones en ningún caso están ligadas con la política, pues se dedican única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos. Por lo demás, dependen directamente del Jefe del Ejecutivo, no refrendan reglamentos ni acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a las Cá-

maras a informar ni se les exigen constitucionalmente calidades determinadas para poder ser nombrados de suerte que es el Presidente, que tiene la facultad de nombrarlos, quien tiene el derecho de calificar sus aptitudes, que, obviamente, deben ser principalmente de carácter profesional y técnico (17).

Como decimos, es muy importante la diferenciación entre Secretaría y Departamento, porque no ha mucho y durante varios lustros, el ramo agrario fue materia de competencia de un Departamento, llamado sucesivamente Departamento Agrario y Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Inclusive, - todavía bajo la vigencia inicial de la Ley Federal de Reforma Agraria, tal Departamento era uno de los órganos encargados - de la aplicación de la propia Ley.

Mas cuando ya devino la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el "Diario Oficial" de 29 de diciembre de 1976, fue creada la Secretaría de la Reforma Agraria, pareciendo significar este cambio que el Gobierno atendería más que a la índole política de la Reforma Agraria, sus manifestaciones técnicas de productividad agrícola.

Precisadas las aclaraciones anteriores, observamos - que la Secretaría de la Reforma Agraria, a tenor de su Reglamento Interior (18), tiene a su cargo el despacho de los asun

(17).- Gabino Fraga, ob. cit., p. 176 y sigs.

(18).- Publicado en el "Diario Oficial" de 1º de diciembre de 1980.

tos que expresamente le encomienden la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley Federal de Aguas y demás leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Para el estudio, planeación y ejercicio de las atribuciones que le competen, dicha Secretaría contará con las siguientes unidades administrativas:

a).- Secretaría.- A su titular corresponden originariamente la representación, trámite y resolución de los asuntos de la competencia de la Secretaría de la Reforma Agraria; pero para la mejor distribución y desarrollo del trabajo podrá conferir sus facultades delegables a funcionarios subalternos, sin perder por ello la posibilidad de su ejercicio directo, expediendo los acuerdos relativos, que deberán ser publicados en el "Diario Oficial" de la Federación.

Tendrá dicho funcionario las siguientes atribuciones no delegables más importantes:

1.- Fijar, dirigir y controlar la política de la Secretaría;

2.- Someter al acuerdo del Presidente de la República los asuntos encomendados a la Secretaría y al sector correspondiente;

3.- Nombrar representantes de la Secretaría ante las entidades de la administración pública centralizada y Paraestatal, en las que por disposición legal aquella deba estar representada;

4.- Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría y del sector respectivo;

5.- Dar cuenta al Congreso de la Unión del estado - que guarden su rama y el sector correspondiente;

6.- Refrendar, para su validez y observancia constitucionales, los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República en los términos del artículo 92 Constitucional;

7.- Representar al Presidente de la República en los juicios constitucionales de amparo en materia agraria;

8.- Distribuir orgánicamente las unidades administrativas entre las unidades superiores de la Secretaría;

9.- Suscribir contratos y convenios en los que ésta sea parte;

10.- Nombrar el personal técnico y administrativo de la misma;

Y en general las funciones de mayor relevancia en el ámbito agrario.

Las siguientes unidades administrativas previstas por el Reglamento, y a cuyas principales funciones hemos de referirnos por separado, son:

Subsecretaría de Asuntos Agrarios.

Subsecretaría de Organización Agraria.

Subsecretaría de Planeación e Infraestructura Agraria.

Oficialía Mayor.

Cuerpo Consultivo Agrario.

Dirección General de Administración.

* Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Dirección General Coordinadora de Delegaciones Agrarias y Promotorías.

Dirección General de Contraloría.

Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas.

Dirección General de Información Agraria.

Dirección General de Infraestructura Agraria.

Dirección General de Organización Agraria.

Dirección General de Procedimientos Agrarios.

Dirección General de Procuración, quejas e Investigaciones Agrarias.

Dirección General de Programación y Evaluación.

Dirección General de Promoción Agraria.

Dirección General de Recursos Humanos.

Dirección General de Tenencia de la Tierra.

Unidad de Coordinación del Sector Agrario.

Unidad de Organización y Métodos.

Delegaciones Agrarias.

Comisión Interna de Administración y Programación.

b).- Atribuciones de los Subsecretarios.- Los Subsecretarios de la Reforma Agraria tienen funciones genéricas, entre las que sobresalen:

1.- Acordar con el Secretario del Despacho los asuntos de las unidades administrativas adscritas a su responsabilidad;

2.- Formular los proyectos de disposiciones generales de su competencia;

3.- Vigilar y coordinar las labores;

4.- Resolver sobre los recursos de reconsideración y revisión administrativa que se les interpongan, cuando legal-

mente procedan, en el área de su competencia.

Ahora bien, según Diagrama Estructural de Organización de la propia Secretaría en examen, a la Subsecretaría de Planeación e Infraestructura Agraria corresponden las Direcciones Generales de Información Agraria y de Infraestructura Agraria, así como la Unidad de Catastro Rural y la Unidad de Programas Especiales.

A la Subsecretaría de Asuntos Agrarios corresponden tres Direcciones Generales: Tenencia de la Tierra, Procedimientos Agrarios, y de Procuración, Quejas e Investigación Agraria.

Y a la Subsecretaría de Organización Agraria corresponden dos Direcciones Generales: de Organización Agraria y Promoción Agraria, así como, colateralmente, el Instituto de Capacitación Agraria.

Toda vez que en el Reglamento Interior no constan atribuciones específicas de cada una de las citadas Subsecretarías, sino que las funciones se describen respecto de cada unidad administrativa que de ellas dependen, será al referirnos a cada una de éstas cuando podamos aludir a las principales atribuciones de cada una de ellas.

c).- Oficialía Mayor.- Al Oficial Mayor de la Secretaría de la Reforma Agraria atañe, en lo general, proponer al Secreta-

rio las medidas técnicas y administrativas que estime convenientes para la mejor organización y funcionamiento administrativo de la misma dependencia.

d).- Cuerpo Consultivo Agrario.- Previene el Reglamento Interior de ésta que el Cuerpo Consultivo Agrario se regirá en cuanto a su constitución y funcionamiento por las disposiciones conducentes de la Ley Federal de Reforma Agraria y su Reglamento.

e).- Atribuciones Genéricas de las Direcciones Generales.- - Contarán con un Director General, quien se auxiliará con los Subdirectores, jefes de departamento, jefes de oficina, jefes de sección y jefes de mesa que las necesidades del servicio requieran, se precisen en los manuales de organización, y que figuren en el presupuesto.

Los Directores Generales tienen como función esencial planear, programar, organizar, dirigir y evaluar el desempeño de las labores encomendadas a las unidades que integran la Dirección General a su cargo, así como intervenir en la elaboración de los proyectos de presupuesto correspondientes; y, con igual importancia, formular los dictámenes, opiniones e informes que les sean solicitados por la superioridad.

f).- Dirección General de Administración.- Se encarga básica-

camente de proporcionar los servicios administrativos a las distintas unidades de la Secretaría que lo requieran, así como vigilar el funcionamiento de la Oficialía de Partes y el Archivo General de la Institución. Asimismo, destaca la función consistente en controlar los bienes, ingresos y valores de la Secretaría, y la relativa a suscribir los contratos y convenios sobre inmuebles en que intervenga la Secretaría, así como aquellos que celebre en cuanto a otra clase de servicios.

* g).- Dirección General de Asuntos Jurídicos.- En razón de ser esta Dirección el objeto del presente estudio, con posterioridad nos referiremos a ella ampliamente.

h).- Dirección General Coordinadora de Delegaciones Agrarias y Promotorías.- Fundamentalmente, esta Dirección, como su nombre lo indica, tiene las funciones de colaboración, control, supervisión, auxilio y coordinación respecto de las Delegaciones Agrarias y Promotorías.

i).- Dirección General de Contraloría.- Se encarga sobre todo de elaborar programas generales y especiales de auditoría, y verificar y comprobar las operaciones contables y financieras, para cerciorarse del estricto cumplimiento administrativo, efecto para el cual también deberá practicar intervenciones de inspección a las diversas unidades de la Secretaría.

j).- Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas.- - Constituyen el principal desempeño de esta Dirección difundir las actividades que realice la Secretaría e informar y orientar a los campesinos y público en general sobre la trascendencia de los programas agrarios.

k).- Dirección General de Información Agraria.- Principalmente, esta Dirección tiene encomendado programar y coordinar el sistema de información agraria, realizando los trabajos de estadística y censales, así como los estudios geográficos y cartográficos agrarios.

l).- Dirección General de Infraestructura Agraria.- Tiene esta Dirección una serie de funciones orientadas a planeación, creación y mejoramiento de los centros de población ejidal, así como las relativas a la dirección y coordinación de las actividades de la capacitación agraria en ejidos y comunidades.

m).- Dirección General de Organización Agraria.- Las más relevantes atribuciones de esta Dirección consisten en asesorar y coordinar a los ejidos, comunidades, nuevos centros de población ejidal y uniones, para su debida organización y el desempeño de sus trabajos internos, así como para la elaboración y ejecución de sus programas de desarrollo.

n).- Dirección General de Procedimientos Agrarios.- Las fun -

ciones de mayor relieve de esta Dirección consisten en el trámite de los asuntos relacionados con la accesión, dotación, ampliación, expropiación y distribución de aguas, y en la redacción de dictámenes técnicos sobre los expedientes referentes a:

- 1.- Dotación, ampliación y restitución de tierras;
- 2.- División y fusión de ejidos;
- 3.- Replanteo de linderos;
- 4.- Fraccionamiento y parcelamiento ejidales;
- 5.- Zonas de urbanización;
- 6.- Permutas de terrenos ejidales, y
- 7.- Estudios reglamentarios de aguas.

o).- Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agrarias.- Básicamente son dos las principales funciones de esta Dirección: brindar servicios de procuración agraria a los núcleos campesinos, e investigar las reclamaciones que por violaciones a la ley ocurran o se presenten en el ámbito de la Secretaría.

p).- Dirección General de Programación y Evaluación.- Son sus funciones más relevantes, colaborar en la programación de los presupuestos y participar en la formulación de los programas de inversión y gasto anual.

q).- Dirección General de Promoción Agraria.- Corresponde principalmente a esta Dirección, informar de las condiciones del mercado a los ejidos y comunidades, asesorarlos para la adquisición de insumos y promover su asistencia técnica y profesional.

r).- Dirección General de Recursos Humanos.- Es materia esencial de desempeño de esta Unidad, determinar los planes, programas y presupuestos para administrar al personal de la Secretaría, llevarlos a efecto y evaluar su resultado.

s).- Dirección General de la Tenencia de la Tierra.- Consiste su función esencial en formular los proyectos de resoluciones, decretos, acuerdos presidenciales y los planos proyecto de localización respectivos en los distintos procedimientos agrarios que prevé la legislación aplicable, así como en elaborar los planos definitivos de las distintas acciones agrarias.

t).- Unidad de Coordinación del Sector Agrario.- Tal como su nombre lo indica, esta Unidad desempeña funciones de coordinación de las actividades relacionadas con las Asambleas Generales, los Consejos de Administración, Comités Técnicos o de Distribución de Fondos en general en los órganos colegiados donde participen el titular o funcionarios de la Secretaría de la Reforma Agraria.

u).- Unidad de Organización y Métodos.- Encárgase principalmente esta Unidad administrativa de diseñar y proponer la organización, sistemas y procedimientos que contribuyan al funcionamiento eficiente de las actividades de la Secretaría, y así como participar en su implantación.

v).- Delegaciones Agrarias.- La Secretaría contará con el empeño de cada una de las Delegaciones Agrarias, a quienes corresponde sobre todo ejercer las atribuciones que les confieren las leyes, así como ejecutar los acuerdos del Secretario, al igual que apoyar el ejercicio de las funciones encomendadas a las Direcciones Generales.

x).- Comisión Interna de Administración y Programación.- Funciona como órgano de participación de las distintas Unidades Administrativas de la propia Dependencia citada, a fin de coordinar los programas de acción y mejoramiento administrativo de la misma, para incrementar su eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto (artículos del 1º. al 36 - del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria).

D).- UBICACION ADMINISTRATIVA DE LA DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.- En la estructura administrativa que de esta Secretaría acabamos de examinar brevemente, observamos que la Dirección General de Asuntos Jurídicos se encuentra en el mismo relieve que las Di

recciones que corresponden a las tres Subsecretarías (de Planeación e Infraestructura Agraria, de Asuntos Agrarios y de Organización Agraria), así como de las Direcciones que corresponden a la Oficialía Mayor.

Pero, si bien se encuentra al lado de tales Direcciones, asume carácter independiente, puesto que abarca todas las materias que conocen las Subsecretarías y la Oficialía Mayor, de suerte que la propia Dirección de Asuntos Jurídicos depende directamente del Secretario de la Reforma Agraria.

Hemos de precisar aún más esta ubicación de la Dirección que nos interesa, con ocasión de su estudio específico, que nos ocupará en lo sucesivo.

CAPITULO SEGUNDO

FUNCIONES DE LA DIRECCION GENERAL DE
ASUNTOS JURIDICOS.

- A) DIRECCION.
- B) SUBDIRECCION DE AMPAROS.
- C) SUBDIRECCION JURIDICO-CONTENCIOSA.
- D) SUBDIRECCION JURIDICO-CONSULTIVA.
- E) SUBDIRECCION DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA.
- F) DEPARTAMENTOS DE AUDIENCIA CAMPESINA Y ADMINIS-
TRATIVO.

A).- DIRECCION. Múltiples y de la mayor importancia son las atribuciones que corresponden a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Básicamente, dichas atribuciones están fijadas en el Reglamento Interior de la propia Secretaría y se ejercitan a través de muy diversas funciones, que en seguida se procura sistematizar mediante la especificación de rubros genéricos, deducidos de lo dispuesto en el artículo 13o. del aludido Reglamento.

a).- Funciones Consultivas:

1.- Resolver las consultas de carácter jurídico que le formulen los funcionarios de la Secretaría;

2.- Emitir opinión sobre la eficacia de los estatutos fundatarios de las acciones de restitución, de reconocimiento y titulación de bienes comunales, así como sobre los de exclusión de propiedades particulares incluidas en terrenos comunales, elaborando los estudios paleográficos que en su caso correspondan (fracciones I y XIII del citado artículo 13o.).

b).- Funciones de proyección legislativa:

Elaborar los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes relativas a la competencia de la Secretaría y auxiliar a las demás unidades administrativas en

la formulación de los instrumentos normativos correspondientes a sus respectivas áreas, conforme a los lineamientos que establezca el Secretario (fracción II).

c).- Funciones de compilación:

Compilar las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos, así como resoluciones y tesis jurisprudenciales de los tribunales relacionados con la esfera de competencia de la Secretaría, así como otras disposiciones legales relacionadas con la materia agraria (fracción III).

d).- Funciones de intervención en juicios de amparo:

Intervenir en los trámites judiciales de los juicios de garantías en que, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley de Amparo, el Titular de la Secretaría tenga la representación del Presidente de la República (19).

(19).- Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, Nueva Legislación de Amparo Reformada, Editorial Porrúa S.A., Edición 44, México 1983, pp. 50-51. "Las autoridades responsables no pueden ser representadas en el juicio de amparo, pero sí podrán por medio de simple oficio, acreditar delegados en las audiencias para el sólo efecto de que rindan pruebas aleguen y hagan promociones en las mismas audiencias. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, el Presidente de la República podrá ser representado en todos los trámites de esta Ley, en los términos que determine el propio Ejecutivo Federal a través del Procurador General de la República, por los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo a quienes en cada caso corresponda el asunto, según la distribución de competencias establecida en la Ley Orgánica de la Administración Pública, o por los Subsecretarios, Secretarios Generales y Oficiales Mayores de las Secretarías y Departamentos, durante las ausencias de los titulares de sus respectivas dependencias, de acuerdo con la organización de éstas y por el citado Procurador, cuando el titular del Poder Ejecutivo le otorgue su representación en los casos relativos a la dependencia de su cargo".

e).- Funciones de patrocinio:

Patrocinar a la Secretaría en los asuntos contentiosos en los que sea parte; intervenir en las reclamaciones de carácter jurídico que puedan afectar sus derechos, así como formular ante el Ministerio Público querellas y denuncias y, previo acuerdo del Secretario, los desistimientos que procedan (fracción V).

f).- Funciones de trámite:

1.- Expedir copias certificadas de los documentos y constancias que obren en los archivos de la Secretaría cuando deban ser exhibidos en procedimientos judiciales o contentioso administrativos, así como las solicitadas por las partes en el juicio de amparo, y en general, para cualquier proceso o averiguación;

2.- Tramitar la expedición de copias certificadas deducidas de expedientes que obren en la Secretaría, y que solicite la parte interesada excepto cuando las constancias hayan pasado al control del Registro Agrario Nacional.

3.- Tramitar las solicitudes de desglose y devolución de documentos aportados por las partes interesadas;

4.- Registrar todos los instrumentos normativos y que expidan las dependencias de la Secretaría (fracciones -

VI, XI, XII y XV).

g).- Funciones procedimentales:

1.- Suscribir, salvo disposición expresa en contrario y en ausencia del Secretario, Subsecretarios y Oficial Mayor, escritos y desahogar los trámites que corresponda a los casos urgentes relativos a términos, rendición de informes a una autoridad, interposición de recursos y recepción de toda clase de notificaciones;

2.- Sustanciar los procedimientos administrativos de la nulidad, revocación, cancelación, reconsideración, revisión y en general todos aquellos que tiendan a modificar o extinguir derechos y obligaciones creadas por resoluciones que dicte la Secretaría, así como formular los proyectos de resolución;

3.- Elaborar las denuncias, por acuerdo superior, de hechos delictuosos cometidos por funcionarios o empleados de la Secretaría, que se produzcan con motivo del desempeño de sus funciones o, en su caso, cometidos en contra de ellos. Asimismo, de los cometidos por o en contra de las autoridades internas de los núcleos agrarios (fracciones VII, VIII y IX).

h).- Funciones contractuales:

Formular los contratos a celebrar por la Secretaría de acuerdo con los requerimientos de las áreas respectivas y llevar el registro de los mismos, así como de los instrumentos jurídicos de cualquier índole, relativos a derechos y obligaciones patrimoniales de la propia Secretaría, y emitir opinión en los contratos, convenios, concesiones, autorización y permisos que compete celebrar, otorgar o aprobar a la Secretaría (fracción X).

i).- Funciones de unificación:

Unificar el criterio de las asesorías jurídicas de las unidades administrativas de la Secretaría con el de la propia Dirección General en examen.

j).- Funciones de apoyo:

Auxiliar al Secretario, dentro de la esfera de su competencia, en aquellas tareas encomendadas a éste, relacionadas con el sector y que están señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; la Ley General de Deuda Pública, el acuerdo de agrupamiento sectorial y demás disposiciones aplicables (fracción XVI).

Esas funciones que genéricamente corresponden a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, han sido adecuadas y específicamente adjudicadas a cada una de las unidades admi -

nistrativas a las que hemos de referirnos en los incisos que siguen.

* B).- SUBDIRECCION DE AMPAROS. La importancia de esta Unidad es de máximo relieve, pues su actividad ha de ser congruente con las directrices que en materia de amparo agrario señala la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, y que pueden resumirse al tenor siguiente:

1.- Tutelar a los núcleos de población ejidal o comunal y a los ejidatarios y comuneros en sus derechos agrarios, así como en su pretensión de derechos a quienes pertenezcan a la clase campesina;

2.- Tal tutela debe ser eficaz en los siguientes juicios de amparo;

1º.- Aquellos en que se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho y por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, lo mismo si las entidades o individuos mencionados figuran como quejosos que como terceros perjudicados;

2º.- Cuando los actos reclamados afecten o puedan afectar otros derechos agrarios de las entidades o individuos mencionados, sea que figuren como quejosos o como terceros -

perjudicados;

3º.- Aquellos en que la consecuencia sea no reconocer los o afectarles en cualquier forma derechos que hayan demandado ante las autoridades, quienes los hayan hecho valer como aspirantes a ejidatarios o comuneros (artículo 212 de la citada-Ley de Amparo).

Bajo tales lineamientos, la Subdirección de Amparos, que comprende los tres Departamentos que después mencionaremos, tiene las siguientes funciones generales:

1.- Programar, controlar y evaluar las actividades relacionadas con el trámite de los juicios de amparo en materia agraria;

2.- Interpretar y aplicar los criterios y políticas que dicte el Director General, de acuerdo a los lineamientos legales establecidos;

3.- Rendir oportunamente los informes previos y justificados relativos a los amparos interpuestos;

4.- Remitir a los juzgados de Distrito las pruebas que éstos o los interesados requieran en relación con los amparos interpuestos;

5.- Elaborar y controlar estados de trámite procesal de los amparos, para orientar la toma de decisiones;

6.- Presentar los oficios de emplazamiento soli
citados por autoridades judiciales y federales, así como los-
demás oficios relacionados con el trámite procesal de cada am
paro;

7.- Interponer los recursos de revisión, queja-
y reclamación, cuando sea necesario, en contra de las senten-
cias de fondo e interlocutorias dictadas en los juicios de am
paro;

8.- Expedir las copias certificadas que proce -
dan, a los particulares y autoridades administrativas y judi-
ciales;

9.- Emitir opiniones correspondientes en rela -
ción con las ejecutorias y sentencias ejecutoriadas en los -
juicios de amparo, de acuerdo con las instrucciones del Direc -
tor General de Asuntos Jurídicos;

10.- Presentar los desistimientos que procedan -
en los recursos interpuestos en los juicios de amparo;

11.- Atender las audiencias que le turne la Di -
rección General en relación con la competencia de su área;

12.- Presentar el informe cuantitativo mensual -
de la Subdirección, en forma precisa y clara;

13.- Las demás que le señalen la superioridad y-

otros ordenamientos legales, afines a las que anteceden.

Para el adecuado cumplimiento de sus funciones, la Subdirección en cita las reparte en tres Departamentos que la integran, a saber: Departamento de trámite Judicial, Departamento de Certificaciones y Departamento de Cumplimiento de Ejecutorias.

* Falta área de Registro y Control.

a).- Departamento de Trámite Judicial. Del latín "trames-itis", que significa camino, medio, la palabra trámite designa cada una de las diligencias que hay que recorrer en un negocio hasta su conclusión (20).

Así pues, el Departamento de Trámite Judicial recorre la serie de diligencias relativas a los juicios de amparo vinculados con la Secretaría, diligencias tales como: clasificar la correspondencia relativa a dichos juicios; distribuir los amparos interpuestos que se llevan en el propio Departamento; investigar las demandas de cada uno de los amparos recibidos, así como recabar las pruebas necesarias; acordar todos los amparos de su competencia; rendir oportunamente los informes previos y justificados; interponer recursos (de revisión, quejas y reclamación) respecto de las resoluciones o sentencias dictadas o multas impuestas por los jueces respec-

(20).- Diccionario Enciclopédico Ilustrado del Reader's Digest, México, 1976, Tomo 8, p. 3761.

to de los juicios de amparo, etc.

b).- Departamento de Certificaciones. Toda vez que, como define Pallares, la "certificación" es la constancia - puesta por el Secretario de un Juzgado o Tribunal, dando fe de algo, sea de la existencia de un documento, de la práctica de una diligencia, de la expiración de in-término o de su cómputo, etc" (21), la función de este Departamento es precisamente ésa, manifestada en diversos aspectos, tales como: - tramitar la expedición de copias certificadas de documentos- y constancias solicitadas por autoridades judiciales o las - partes interesadas, en relación con los amparos interpues- tos, y de las solicitadas también por particulares o autori- dades administrativas, desglosar y devolver a las partes in- teresadas los documentos aportados que obren en los expedien- tes del Archivo, transmitir copia certificada de ellos a los expedientes y otros aspectos similares.

c).- Departamento de Cumplimiento de Ejecutorias. - Expresa Ovalle Favela que la expresión "sentencia ejecutoria" se ha llegado a cambiar por el sólo de "ejecutoria", para - aludir precisamente a las sentencias pronunciadas por los - Tribunales Colegiados de Circuito y por la Suprema Corte de- Justicia, en los juicios de amparo directo, que ya no admi -

(21).- Eduardo Pallares, Diccionario de Derecho Procesal Ci- vil, México, 1956, Editorial Porrúa, S.A., p. 111.

ten posterior impugnación; pero conviene aclarar que también las sentencias pronunciadas por los jueces de distrito en los juicios de amparo indirecto, pueden obtener la cualidad de ejecutorias o firmes, cuando no se interponga contra ellas el recurso de revisión (22).

Tomando en cuenta la acepción anterior, observamos que el Departamento en mención se ocupa de lo relacionado con el cumplimiento de tales sentencias, de modo que: resuelve las dudas de carácter jurídico que acerca de los alcances de las ejecutorias se plateen por las diversas autoridades administrativas gubernamentales; somete a la consideración del Subdirector de Amparos las opiniones que se redacten sobre dicho alcance de las ejecutorias; recibe y registra la correspondencia relativa a éstas, etc.

Ya para terminar el examen de la Subdirección de Amparos, reiteramos su importancia, que deviene de la vinculación de sus funciones con el juicio de amparo promovido en favor de núcleos sociales económicamente débiles o de sus integrantes individualmente considerados, pues, como afirma Burgos, al surgir dentro del Estado Mexicano las entidades de derecho social agrario (ejidos, comunidades), tanto su esfera

(22).- José Ovalle Favela, "Ejecutoria", en Diccionario Jurídico Mexicano, ya cit., Tomo IV, pp. 27-28.

de derechos subjetivos como la de sus miembros individuales - componentes, susceptibles de implicar la materia de afectación de actos de autoridad, es decir, son damnificables por el poder público, o sea, por la voluntad imperativa estatal - (23).

En tales casos, y en congruencia con nuestra normativa jurídico-social, comprendida desde el rango constitucional hasta el reglamentario, la Subdirección de Amparos ha de tener presentes las directrices tutelares de la clase campesina, dentro de la esfera de su competencia en la materia de amparo agrario.

C).- SUBDIRECCION JURIDICO-CONTENCIOSA. Tomando en cuenta que se llama contencioso "todo asunto que está sujeto a juicio" - (24), vemos que la competencia esencial de esta Subdirección se refiere a asuntos en que existe controversia entre partes, y en efecto así se desprende de sus principales funciones generales, que son:

1.- Elaborar las opiniones y recomendaciones en materia jurídica-contenciosa que le sean encomendadas por el Director General;

(23).- Ignacio Burgos, El Juicio de Amparo, México, 1978, Editorial Porrúa, S. A., p. 879.

(24).- Pallares, ob. cit., p. 145.

2.- Atender y desahogar los requerimientos de las diversas autoridades judiciales en los asuntos en que la Secretaría de la Reforma Agraria sea parte;

3.- Intervenir ante las autoridades judiciales o administrativas competentes cuando así lo requieran los asuntos jurídico administrativos que inciden en materia agraria;

4.- Presentar denuncias y querellas cuando sea afectado el patrimonio de la Secretaría;

5.- Presentar y contestar demandas de carácter laboral y civil, cuando sea afectado el patrimonio de la Secretaría;

6.- Interponer recursos de carácter contencioso en materia laboral, civil y penal;

7.- Presentar los desistimientos que procedan en los diferentes juicios, de acuerdo con las instrucciones superiores;

8.- Asesorar a los diversos órganos de la Secretaría en la Instrumentación de actas administrativas, cuando la conducta de empleados o terceros afecte el patrimonio de la Secretaría;

9.- Atender las audiencias que le turne el Di -

rector General en relación con la competencia de su área.

Corresponden a la Subdirección en examen dos Departamentos: el de Asuntos Laborales y Civiles y el de Investigaciones y Denuncias Penales.

a).- Departamento de Asuntos Laborales y Civiles. -
Atiende este Departamento los asuntos relativos a la problemática de trabajo o de índole civil; por ello es que:

1.- Prepara la promoción y contestación de demandas ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje;

2.- Elabora los recursos legales procedentes en los diversos juicios, ya sean laborales o civiles, en que sea parte la Secretaría;

3.- Interviene en las audiencias de los juicios de garantías en materia de trabajo;

4.- Formula, por acuerdo superior y en el caso de que procedan, los desistimientos de los juicios y recursos laborales y civiles;

5.- Revisa los proyectos de trabajo presentados por los abogados tramitadores;

6.- Acuerda con éstos el señalamiento del procedimiento a seguir, en cada uno de los asuntos turnados;

7.- Elabora los oficios correspondientes para la obtención de documentos.

b).- Departamento de Investigaciones y Denuncias Penales. Similares sus funciones a las del Departamento acabado de mencionar, sólo que en el área penal, sus funciones principales pueden puntualizarse al tenor siguiente:

1.- Atender las querellas y denuncias que presentan los trabajadores y funcionarios de la Institución;

2.- Analizar e investigar las denuncias y querellas presentadas;

3.- Formular los proyectos de demanda que resulten de unas y otras;

4.- Tramitar la recuperación de los bienes propiedad de la Secretaría, cuando hayan sido afectados por terceros;

5.- Llevar el trámite integral de denuncias y querellas, hasta su resolución final;

6.- Asesorar a los diversos órganos de la Secretaría en la instrumentación de actas administrativas, cuando la conducta de empleados o terceros afecten el patrimonio de aquélla.

Por lo demás, este Departamento cuenta con la atribución

ción de investigar los orígenes de los siniestros que se presenten en las instalaciones de la Secretaría, para deslindar responsabilidades.

Como se aprecia, en todas las funciones que corren a cargo de esta Unidad, existe contención, controversia o, por lo menos, la probabilidad de que ésta se suscite.

D).- SUBDIRECCION JURIDICO-CONSULTIVA. Del latín "consultar - se", que se traduce por deliberar, dimana el verbo consultar, que significa pedir consejo o parecer (consultar con el abogado, con el médico), y del cual deriva a su vez el término "consultivo", cuya acepción más ligada a nuestro estudio es la consistente en que así "se dice de las juntas establecidas para ser consultadas por los que gobiernan", o bien, "aplicase a las materias que los consejos y tribunales deben consultar con el Jefe de Estado" (25).

Se infiere de lo anterior, que la aludida Subdirección viene a ser una Unidad de consulta para los asuntos jurídicos que son competencia de la Dirección.

Siguiendo el mismo orden lógico con que examinamos las anteriores Unidades Administrativas, respecto de ésta hemos de mencionar primero sus funciones generales, para luego

(25).- Diccionario citado, Tomo 2, p. 864.

aludir a las especiales de sus Departamentos integrantes, que son: el de Consultas, el de Revisión de Títulos y Exclusiones de Propiedad y el de Contratos y Autorizaciones.

Sus principales funciones generales son:

1.- Emitir opinión jurídica a las dependencias de la Secretaría y del Ejecutivo Federal que lo soliciten, sobre asuntos concretos;

2.- Emitir opinión jurídica y dictaminar respecto a consultas que se le formulen, por funcionarios de la Secretaría, sobre el artículo 27 Constitucional, la Ley Federal de Reforma Agraria y demás ordenamientos relacionados con el área de competencia de la propia Secretaría;

3.- Normar los criterios de aplicación e interpretación de las disposiciones jurídicas en materia agraria;

4.- Emitir opinión sobre títulos de diversa documentación con la que los núcleos de población tratan de acreditar su derecho en los procedimientos de restitución, confirmación y titulación de bienes comunales, así como de exclusión de propiedades particulares ubicadas dentro de bienes comunales;

Cabe aquí precisar que, de conformidad con la fracción VII del artículo 27 Constitucional, "los núcleos de po -

blación que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan...". Así, cuando existe un núcleo de población que posee títulos auténticos pero no primordiales de sus tierras, o que está en posesión de las mismas y no tiene conflictos de linderos con otras comunidades o con particulares, procede que se le confirme la posesión y se le titule, o que se le reconozcan sus títulos y sus bienes comunales (26).

En tales casos, entran en función las atribuciones de consulta de la Subdirección en cita.

5.- Emitir opinión sobre los contratos, convenios, concesiones, autorizaciones y permisos que compete otorgar o en que es parte la Secretaría, así como la elaboración de los proyectos de convenios o contratos;

Es conducente dilucidar el concepto de los aludidos actos administrativos.

El contrato (administrativo) es el contrato que celebra la Administración Pública con los particulares con el ob-

(26).- Martha Chávez P. de Velázquez, El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos, México, 1971, Editorial Porrúa, S. A., p. 209.

jeto directo de satisfacer un interés general, cuya gestación y ejecución se rigen por procedimientos de derecho público - (27).

El convenio administrativo se produce cuando las partes contratantes son dos órganos de la Administración; pero - en realidad, los contratos y convenios administrativos no están sujetos en el derecho público vigente a objetos específicos separados como sucede en el Código Civil para los convenios y los contratos (28).

La concesión administrativa es el acto administrativo a través del cual la Administración Pública, concedente, - otorga a los particulares, concesionarios, el derecho para explotar un bien propiedad del Estado o para explotar un servicio público (29).

La autorización o permiso es un acto administrativo - por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento - que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular. En la generalidad de los casos hay un

(27).- Alfonso Nava Negrete, "Contrato administrativo", en - Diccionario Jurídico Mexicano ya cit., Tomo II, p.294.

(28).- Idem, misma p.

(29).- Alfonso Nava Negrete, "Concesión administrativa", en - Diccionario Jurídico cit., Tomo II, p. 185.

derecho preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicas o la economía del país, y sólo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses es cuando la Administración permite el ejercicio de aquel derecho previo.

Se distingue de la concesión porque en ésta no hay derecho previo del particular; ejemplos de uno y otra: la licencia para construir y la concesión minera (30).

Dentro del ámbito agrario, pueden citarse como ejemplos:

De contrato, el refaccionario de un ejido que celebra éste con una entidad paraestatal, pues la misma se encuentra regida por el Derecho Público.

De convenio, el celebrado entre la Secretaría de la Reforma Agraria y alguna otra del sector, para impulsar aspectos de la productividad en el campo.

De concesión, la que se otorga a un ejido o una comunidad para explotar riquezas mineras en sus tierras.

De autorización o permiso, el que reciban esos cen -

(30).- Gabino Fraga, ob. cit., p. 242.

tros de población, por parte de una o más Secretarías, para el establecimiento de alguna industria de índole rural.

6.- Emitir opinión jurídica sobre la documentación que obra en los expedientes de indemnización con motivo de expropiaciones o expedientes de compra-venta de predios particulares, los cuales se encuentran ocupados por campesinos.

Procede especificar que la expropiación "es un acto de la Administración Pública derivado de una ley, por medio del cual se priva a los particulares de la propiedad mueble o inmueble o de un derecho, por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad social" (31).

Aunque no se dice expresamente en la normativa interna de la Subdirección en cita, es lógico inferir que la función consultiva en el aspecto de expropiación, abarca no sólo la de terrenos particulares, sino también de los núcleos agrarios, ya que el artículo 112 de la Ley Federal de Reforma Agraria previene que los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados, aunque sólo por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades.

(31).- Lucio Mendieta y Núñez, El Sistema Agrario Constitucional, México, 1966, Editorial Porrúa, S.A., p. 46.

En cuanto a la compra-venta de predios particulares ocupados por campesinos, el artículo 309 de la propia Ley citada dispone que cuando la resolución presidencial fuese negativa al núcleo agrario solicitante y éste, en virtud de - mandamiento del Gobernador de la entidad, se encontrara en - posesión provisional de las tierras, la Secretaría de la Reforma Agraria estará obligada, en primer término, a negociar con los propietarios del o los predios la compra en favor de esos campesinos de la superficie que se encuentren ocupando - en posesión provisional.

La Subdirección Jurídico-Consultiva comprende tres - Departamentos, a saber: el de Consultas, el de Revisión de - Títulos y Exclusiones de Propiedad y el de Contratos y Auto - rizaciones.

a).- Departamento de Consultas. Básicamente tiene - la función fundamental de asesorar a los funcionarios de la - Secretaría que así lo soliciten en cuanto a procedimientos - sobre acciones agrarias y a incidentes en juicios de amparo - promovidos contra actos de autoridades de la Secretaría de - la Reforma Agraria; debiendo tomar como instrumento de con - sulta, análisis y aplicación, la Constitución Federal, la - Ley Federal de Reforma Agraria, los códigos agrarios deroga - dos (con relación estos últimos a los asuntos que se remon - tan a épocas en que fueron de aplicabilidad), el Reglamento -

Interior de la propia Secretaría, la Ley de Amparo, el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en el ámbito Federal y todos los demás códigos, leyes, reglamentos y circulares aplicables.

b).- Departamento de Revisión de Títulos y Exclusiones de Propiedad. Su función principal es atender y desahogar las solicitudes de opinión sobre títulos y documentación diversa con la que los núcleos de población tratan de acreditar su derecho en los procedimientos agrarios de que ya hemos hecho mérito.

c).- Departamento de Contratos y Autorizaciones. Sus funciones más relevantes consisten en:

1.- Emitir opinión jurídica sobre los diversos contratos en que es parte la Secretaría de la Reforma Agraria; y sobre los diversos convenios celebrados por la propia dependencia citada o por ejidatarios y comuneros, celebrados entre ellos o con terceros;

2.- Llevar a cabo el procedimiento necesario para la expedición de las autorizaciones de cambio de destino de tierras y elaborar la opinión jurídica y los proyectos de los cambios de destino;

3.- Emitir opinión jurídica sobre la documentación que obra en expedientes de indemnización o compra-venta-

de predios de particulares, solicitados por la Consultoría de Expropiaciones y Compra de Terrenos en Plano Nacional;

4.- Proporcionar información respecto de la situación jurídico-agraria de predios, solicitadas por diversos organismos o por particulares.

E).- SUBDIRECCION DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA. Teniendo como atribuciones de mayor importancia proponer los proyectos de toda la normativa relativa a la materia agraria, y proceder a su compilación, se integra esta Subdirección por los Departamentos de Legislación y de Jurisprudencia.

a).- Departamento de Legislación. En el acervo de sus atribuciones, destacan las relativas a: proponer reformas a la legislación vigente en materia agraria; realizar estudios y proyectos de la normativa agraria; compilarla; colaborar en la actualización del Reglamento Interior y del Manual de Organización de la Secretaría del Ramo.

b).- Departamento de Jurisprudencia. Deriva este término del latín "jurisprudentia", compuesta por los vocablos "juría" y "prudencia", que significa conocimiento, ciencia, pero también prudencia de lo justo; y en nuestro medio, en su acepción judicial, consiste en la interpretación de la ley, firme, reiterada y de observancia obligatoria, que emana de las ejecutorias pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia,

funcionando en Pleno o por Salas, y por los Tribunales Colegiados de Circuito (32).

De conformidad con lo que dispone la Ley de Amparo:

1.- Las ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia funcionando en pleno constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por lo menos por catorce ministros.

2.- Las ejecutorias de las salas de la Suprema Corte de Justicia constituyen jurisprudencia cuando se dan las cinco sin interrupción y que hayan sido aprobadas por lo menos por cinco ministros.

3.- Las ejecutorias de los Tribunales Colegiados de Circuito constituyen jurisprudencia con el mismo requisito de las cinco no interrumpidas en contrario y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que los integran (artículos 193 y 193 Bis).

Es precisamente a esta jurisprudencia de carácter judicial a la que se refieren las atribuciones del Departamento en cita, pues debe compilar toda la relativa a la materia agraria, clasificarla y registrarla de acuerdo a las acciones

(32).- Ezequiel Guerrero Lara, "Jurisprudencia Judicial", en Diccionario Jurídico Mexicano ya cit., Tomo V, p. 264.

agrarias básicas que realiza la Secretaría; analizarla, apoyando al Departamento de Amparos; proporcionarla compilada a las dependencias internas de la propia Secretaría y a otras dependencias del Ejecutivo Federal que lo soliciten.

Coadyuva así este Departamento, con el de Legislación, a la atención de la total normativa que regula a la materia agraria, pues la propia normativa se complementa muy eficientemente por la jurisprudencia que frecuentemente fluye de los aludidos tribunales y que va "puliendo" si así puede decirse el espíritu de justicia social que ésta inmerso en nuestra legislación.

F).- DEPARTAMENTOS DE AUDIENCIA CAMPESINA Y ADMINISTRATIVO. -

En la estructuración administrativa de la Dirección General de Asuntos Jurídicos hay otros dos Departamentos, pero que dependen en forma directa del Director General, es decir, entre éste y ellos no se contempló la existencia de una Subdirección.

a).- Departamento de Audiencia Campesina. La importancia de este Departamento es especialmente relevante, porque significa la concretización administrativa con que el Gobierno responde en forma directa e individualizada a los requerimientos formulados por los integrantes de la clase campesina en cuanto a la satisfacción de sus derechos, en especial mediante una adecuada orientación y asesoría, precisamente -

por parte de los funcionarios y empleados del propio Departamento.

De ahí, que sus principales funciones sean:

1.- Implementar los mecanismos de orientación e información para que el campesino se conduzca y oriente con facilidad dentro de las áreas de la Dirección;

2.- Atender, cuando lo solicite, al campesino y público en general que asiste a la Dirección a fin de orientarlo y proporcionarle la información que quiera y/o prestarle la asistencia que necesite;

3.- Gestionar ante las autoridades de la Dirección los trámites y servicios que soliciten los campesinos;

4.- Atender a los grupos de campesino que tengan audiencia con los funcionarios de esta Dirección;

5.- Proporcionar al campesino los servicios y trámites que otorga la Dirección General;

6.- Informar al campesino del estado que guardan sus trámites y servicios gestionados ante la Dirección.

b).- Departamento Administrativo. Antes de referirnos a sus funciones, es conveniente expresar que en la nominación de este Departamento el término administrativo está refe

rído al de administración en el sentido general, es decir, en cuanto "organización", de suerte que en este enfoque administrar es ordenar económicamente los medios de que se dispone y usar convenientemente de ellos para proveer a las propias necesidades, según decíamos ya con anterioridad. A ello puede agregarse que una buena administración, en funcionamiento, comprende cinco fases de acción, cuyo concepto en seguida resumimos por separado:

1.- La planeación. Es la determinación o fijación de lo que va a hacerse, amplia perspectiva en donde tienen cabida diversas actividades, como, por ejemplo, la especificación de políticas y objetivos, formulación de programas, opción por determinados métodos y procedimientos idóneos para las finalidades que se tienen previstas.

2.- La organización. Consiste en la coordinación de las actividades necesarias para llevar a efecto lo planeado mediante unidades administrativas, dilucidándose los vínculos jerárquicos entre ejecutivos y demás personal de ulteriores rangos.

3.- La integración.- Es la actividad mediante la cual se conforma la entidad administrativa, pues es la que aglutina para un fin tanto el capital, como el personal ejecutivo, los terrenos y construcciones y los demás elementos humanos, económicos y materiales necesarios para los objetivos-

que se buscan.

4.- La Dirección. Refiérese esta actividad a la expedición de instrucciones, señalamiento de lo planeado a los ejecutores y la toma de decisiones para la mejor administración.

5.- El control. Consiste en la comprobación, la inspección, el registro, necesarios para que los planes no se aparten de las directrices que se han adoptado para que la administración sea más fructífera. Por ello es que incluye el establecimiento de estándares, mediciones de ejecución, acciones correctivas y la interpretación de datos (33).

En una u otra forma, el Departamento Administrativo de la Dirección General de Asuntos Jurídicos cumple con esas directrices, toda vez que sus funciones principales son:

1.- Elaborar el anteproyecto del presupuesto anual, y controlar su ejercicio así como conciliar sus saldos;

2.- Controlar y coordinar los requerimientos de las diferentes áreas de la Dirección General relativos a los recursos humanos, materiales y financieros conforme a la asignación presupuestal;

(33).- Francisco Javier Laris Casillas, Administración Integral, México, 1977, Compañía Editorial Continental, S. A., pp. 29-30.

3.- Registrar, tramitar y controlar todos los movimientos e incidencias a la nómina; altas, bajas, licencias, cambios de radicación, descuentos por retardos y faltas;

4.- Coordinar la función del pago de remuneraciones al personal adscrito a la dependencia;

5.- Tramitar ante la Subdirección de Proveeduría de la Dirección General de Administración, la adscripción de bienes de activo fijo y de consumo;

6.- Gestionar ante las Subdirecciones de Servicios Personales y de Proveeduría, la dotación, conservación, adaptación y mantenimiento de los locales, vehículos, equipo y muebles asignados a la Dirección;

7.- Atender la correspondencia de entrada y salida;

8.- Controlar, guardar y custodiar el archivo de la Dirección General;

9.- Proporcionar los servicios de vigilancia, limpieza, mensajería y fotocopiado que requiera la dependencia.

Ya para terminar con el presente capítulo, hemos de resumir que, a través de las actividades de todas las unidades administrativas que hemos examinado, se aprecia el objeti

vo genérico común de nuestra normativa agraria: hacer factible para la clase campesina la Justicia Social, y en el caso de la propia Dirección General de Asuntos Agrarios, mediante acciones cotidianas de índole prelegislativa, aplicación de normas positivas y de jurisprudencia agrarias, asesoramiento jurídico para todas las unidades de la Secretaría del Ramo, y, con igual o mayor importancia mediante la asesoría y ayuda directas a los integrantes de la clase campesina, la cual, en unión de la clase obrera, son las indudables beneficiarias de las garantías sociales previstas en la Carta Fundamental de 1917.

No obstante esos aspectos notoriamente positivos de que hemos hecho mérito respecto a la aludida Dirección, hay situaciones y defectos de estructuración susceptibles de análisis y crítica, según observaremos en el capítulo final de este trabajo.

CAPITULO TERCERO

ANALISIS, CRITICA Y PROPOSICIONES.

- A) ANALISIS.
- B) CRITICA.
- C) PROPOSICIONES.

CONCLUSIONES:

A) ANALISIS.- Estando el presente trabajo en proceso de elaboración, numerosos imponderables, entre ellos sobre todo la caída del precio del petróleo, han venido a incidir fuertemente en la economía de nuestro país y, consecuentemente, en sus estructuras financieras y administrativas.

En el marco de la Secretaría de la Reforma Agraria, hubo de dictarse una serie de medidas de llamado "recorte presupuestal", que han venido a reducir, en considerable proporción, los alcances estructurales de dicha Dependencia.

La justificación de tales medidas se expone brevemente en una circular que puntualiza que es decisión del Ejecutivo Federal que las Dependencias del Sector Público adopten la responsabilidad de encabezar y emprender de manera inmediata, las acciones tendientes a racionalizar el gasto y concentrar recursos en áreas estratégicas y prioritarias, para el desarrollo nacional. Entre estas acciones destacan aquellas que se han venido adoptando para modernizar el aparato administrativo, optimizar la aplicación del gasto corriente y evitar la duplicación de funciones de las Unidades Administrativas de las Dependencias.

A efecto de dar cumplimiento a tales disposiciones, la Secretaría de Programación y Presupuesto, mediante oficio número 1.04346 de julio 25 de 1985, dispuso, para la Secretaría de la Reforma Agraria, las siguientes directrices renova-

doras:

I.- En materia de reorganización interna de la Secretaría:

- 1.- Eliminación de la Subsecretaría de Planeación e Infraestructura Agraria;
- 2.- Reducción en 10% mínimo del número de Direcciones Generales.
- 3.- Restricción, en principio, para el C. Secretario, en el sentido de que contará como máximo con dos áreas organizacionales de apoyo directo para la realización de sus funciones a nivel Dirección General;
- 4.- Restricción para la Oficialía Mayor en el sentido de que tendrá un máximo de tres Direcciones Generales para el manejo de las tres funciones básicas: Recursos Humanos, Financieros y Materiales.

II.- En materia de medidas adicionales sobre el gasto corriente:

- 1.- Deberá reducirse en un 30% el número de puestos de asesoría y apoyo del Secretario, Subsecretarios y Oficialía Mayor;
- 2.- Deberán eliminarse los puestos de asesoría de los Directores Generales y de la Contraloría Interna;

- 3.- Se eliminarán los niveles de Director General en la Centraloría Interna;
- 4.- Deberá revisarse la partida de honorarios autorizada, a fin de que se proponga una reducción de la misma en términos reales en su Unidad;
- 5.- Se reducirán al mínimo indispensable los gastos de comunicación social, publicidad e impresiones oficiales;
- 6.- Se reducirán en un 20% las disponibilidades con que cuentan los capítulos 2000, 3000 y 5000 del presupuesto de la Secretaría de la Reforma Agraria y consecuentemente el de su Unidad (de cada Unidad Administrativa de la Dependencia);
- 7.- En todos los casos, las decisiones que se adopten no afectarán al personal de base y en el caso del personal de honorarios eventual y de confianza, se deberán respetar conforme a la ley y demás disposiciones aplicables, los derechos laborales de estos trabajadores:

Signada tal circular en agosto de 1985 por el C. Oficial Mayor de la Secretaría en estudio, y recalándose en - - ella que las medidas de mérito deben ser de aplicación inmediata, era ya un indicio clave de que se estaba elaborando un nuevo Reglamento Interior de la propia Secretaría, acorde con esa política de mesura económica y de simplificación de es- -

estructuras administrativas.

Así pues, en fecha 27 de agosto de 1985 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación dicho nuevo Reglamento Interior, cuyos lineamientos más importantes debemos anotar en seguida.

1.- Integración. Si en el Reglamento anterior se hablaba privativamente de unidades administrativas, en el actual se omite esa grata fórmula para el legislador anterior, y se dice que "Para el ejercicio de sus atribuciones y despacho de los asuntos que le competan, la Secretaría de la Reforma Agraria contará con los siguientes servidores públicos, direcciones generales, y órganos desconcentrados y colegiados", y se enumera la lista de funcionarios y entidades administrativas que componen la Secretaría, con formación en la cual se aprecian los siguientes lineamientos:

- 1.- Subsisten, además del Secretario, el Subsecretario de Asuntos Agrarios, desapareciendo la Subsecretaría de Planeación e Infraestructura Agraria; pero surge una nueva: la Subsecretaría de Organización y Desarrollo Agrario.
- 2.- Sigue el Oficial Mayor y "un nuevo servidor público" (en congruencia con la terminología del nuevo Reglamento), cuál es el contralor interno, siguiendo el Cuerpo Consul-

tivo Agrario.

3.- A continuación, se especifica cuáles son las Direcciones-
Generales:

La de Administración;

La de Asuntos Jurídicos;

La Coordinadora de Delegaciones Agrarias y Promotorías;

Desarrollo Agrario;

Difusión y Relaciones Públicas;

Organización Administrativa;

Organización Agraria;

Procedimientos Agrarios;

Procuración Social Agraria;

Programación y Evaluación;

Promoción Agraria;

Recursos Humanos;

Registro Agrario Nacional;

Tenencia de la Tierra;

Tras dichas Direcciones siguen:

Unidad de Documentación e Información Agraria; los -
órganos desconcentrados y delegaciones, que son: el Instituto
de Capacitación Agraria, el Programa Nacional de Empleo Rural
y las Delegaciones Agrarias. Y termina el señalamiento de la-
integración de la Dependencia con la mención de los órganos -
colegiados, que es sólo uno; la Comisión Interna de Adminis -

tración y Programación (artículo 2º).

En el artículo 3º. devuelve a la anterior terminología, la de las unidades administrativas, al proclamar tal precepto que "La Secretaría de la Reforma Agraria, por medio de sus unidades administrativas, conducirá sus actividades en forma programada y con base en las políticas y prioridades que para la consecución de los objetivos a cargo de la Secretaría, establezca el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

En términos generales, todas esas entidades administrativas tienen las atribuciones que ya mencionábamos, al referirnos al Reglamento Anterior, pero debemos reiterar los cambios siguientes:

- 1.- Se introduce el "Contralor Interno", si bien desaparece la Dirección General de Contraloría; asumiendo aquél mayor nivel.
- 2.- Se crea la Dirección General de Desarrollo Agrario, cuyas atribuciones en general consisten en impulsar y fomentar el aprovechamiento, transformación y comercialización en forma integral, de los recursos agrarios (pastales, pecuarios, acuíferos, forestales y no renovables) en los ejidos y comunidades (artículo 15).
- 3.- Desaparece la Dirección General de Información Agraria,-

pasando sus atribuciones a la Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas, ya que ésta última tiene esencialmente la función genérica de dirigir y ejecutar la política de información y de relaciones públicas, comprendiendo así, en general, las funciones de información, difusión y Relaciones Públicas.

- 4.- Desaparece la Dirección General de Infraestructura Agraria, siendo absorbidas sus funciones por la Dirección General de Desarrollo Agrario, dada su función genérica fundamental que ya hemos indicado.
- 5.- La Unidad de Organización y Métodos se convierte en Dirección General de Organización Administrativa.
- 6.- Continúan las Direcciones Generales de Organización Agraria y de Procedimientos Agrarios.
- 7.- La Dirección General de Procuración, Quejas e Investigaciones Agrarias, reduce su denominación y se llama ahora Dirección General de Procuración Social Agraria, con su atribución esencial de emitir las normas, lineamientos y disposiciones que sean necesarias para el eficaz funcionamiento de las procuradurías sociales agrarias de las delegaciones, así como supervisar su operación (artículo 20).
- 8.- Persisten las Direcciones Generales de Programación y Eva

luación, Promoción Agraria, Recursos Humanos, Tenencia - de la Tierra, con las mismas atribuciones del Reglamento anterior.

- 9.- Se constituye, como Dirección General, el Registro Agrario Nacional, con su función de registrar los títulos y demás documentos que en general acreditan derechos agrarios.
- 10.- Desaparece la Unidad de Coordinación del Sector Agrario, así como la Unidad de Organización y Métodos, pero se erige la Unidad de Documentación e Información Agraria, - cuya función principal es mantener actualizados y establecer, en coordinación con las unidades administrativas usuarias, los sistemas de información automatizados que se requieran para satisfacer sus necesidades, así como administrar la infraestructura en la materia de su competencia (artículo 26).
- 11.- Continúa el Instituto de Capacitación Agraria, con las mismas funciones, si bien comprendido con más acierto técnico en el nuevo Reglamento, al quedar enclavado bajo la denominación de Organo Desconcentrado; lo que indica que aquí expresamente se marca la naturaleza jurídica del propio Instituto, lo que no ocurría en el Reglamento anterior.

12.- Otra modificación de mucho mérito en el Nuevo Reglamento es la inclusión, también como órgano desconcentrado, del Programa Nacional de Empleo Rural, institución cuya existencia ya se imponía en razón del grave problema del desempleo en el campo.

Cabe por ello mencionar íntegramente las funciones - que el Reglamento le concede o impone:

- 1a.- Generar empleos en el medio rural, a través del establecimiento de proyectos productivos, que canalicen recursos de los sectores público y privado, a núcleos de población ejidal o comunal;
- 2a.- Elaborar y estructurar con la participación de las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, programas integrados de desarrollo rural, y
- 3a.- Establecer mecanismos de coordinación con otras dependencias del sector Público Federal, estatal y municipal, - que incidan en el medio rural, a efecto de consolidar - los programas y promover su aplicación, adecuando lo anterior a la normatividad general que establezca la Secretaría de Programación y Presupuesto para este tipo de - programas y a los lineamientos particulares que le fije - el Secretario de la Reforma Agraria.

El Programa Nacional de Empleo Rural se regirá en cuanto

a su organización y funcionamiento, por el instrumento jurídico que al efecto se dicte, así como por las normas internas de la Secretaría (artículos 30 y 31).

- 13.- Una última innovación del Reglamento en cita es la creación de la Comisión Interna de Administración y Programación, a la que se le da la naturaleza de órgano colegiado, ya que funcionará como órgano de participación de las distintas unidades administrativas de la Secretaría, a fin de coordinar los programas de modernización, simplificación, descentralización administrativa y programación general de la misma, para incrementar su eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto.

Tal comisión estará presidida por el titular del ramo, quien determinará su integración.

Corre a cargo de la propia Comisión el despacho de los siguientes asuntos:

- 19.- Conocer, coordinar y autoevaluar los programas sectoriales e institucionales de la Secretaría, tanto sustantivos como de apoyo administrativo general;
- 20.- Conocer y analizar los programas de modernización, simplificación y descentralización administrativa del sector agrario, así como evaluar su ejecución;

- 39.- Conocer los aspectos correspondientes a los sistemas de programación y presupuestos, de normas jurídicas, de organización administrativa, de recursos humanos y materiales, de información, evaluación y control, así como promover las reformas que estime convenientes;
- 49.- Revisar los reglamentos y manuales de organización, de procedimientos, de servicios al público y demás documentos normativos y recomendar su aprobación o modificación;
- Y
- 59.- Discutir y revisar los criterios generales relacionados con la delegación de facultades y desconcentración y descentralización de atribuciones de la dependencia (artículo 36).

B) CRITICA.- Ya en el estricto sentido de lo que nos interesa, es decir, la nueva regulación reglamentaria de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, hemos de exponer, comparativamente con las del Reglamento anterior, las normas que en alguna forma, en pequeño o mayor grado, guardan alguna distinción con sus precedentes, procurando hacer en cada caso la crítica conducente.

- 1.- La atribución de la propia Dirección citada prevista como la inicial, estaba concebida en el anterior Reglamento en los siguientes términos:

I.- "Resolver las consultas de carácter jurídico que le formulen los funcionarios de la Secretaría".

La nueva fórmula es un poco más amplia y contiene nueva terminología:

1.- "Resolver y asesorar jurídicamente a los servidores públicos y a las unidades administrativas de la Secretaría en las consultas que le sean formuladas".

Bien se aprecia que el fondo de la atribución esencial es la resolución de consultas de carácter jurídico formuladas por los servidores públicos y las unidades administrativas. Pero, también se observa que ahora se adiciona el asesoramiento jurídico a unos y otras.

2.- Continuando este análisis, vemos que la fracción II del artículo 13^o. del Reglamento anterior expresaba:

"Elaborar los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes relativas a la competencia de la Secretaría y auxiliar a las demás unidades administrativas en la formulación de los instrumentos normativos correspondientes a sus respectivas áreas, conforme a los lineamientos que establezca el Secretario".

La fracción II del nuevo artículo 13 (Reglamento actual)-

tiene la misma redacción, si bien suprimió el agregado - "Conforme a los lineamientos que establezca el Secretario", logrando así un acierto, pues despersonaliza un tanto esa importante atribución de elaborar los proyectos de las diversas normativas competencia de la misma Secretaría.

3.- La fracción III del artículo 13º. anterior decía:

"Compilar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, así como resoluciones y tesis jurisprudenciales de los tribunales relacionados con la esfera de competencia de la Secretaría, así como otras disposiciones legales relacionadas con la materia agraria".

En los mismos términos se encuentra la fracción III actual, aunque en este punto se adicionó otra atribución, a saber: "y registrar todos los instrumentos normativos que expidan las unidades administrativas que la integran".

Así pues, ahora las atribuciones de esta fracción son dos: la de compilación (única que contemplaba el Reglamento anterior) y la de registro, que se restringe a los instrumentos normativos que expidan las unidades administrativas que integran la Secretaría de la Reforma Agraria.

Bien se ve que este es otro acierto del nuevo Reglamento, pues no sólo contempla la atribución de compilar las le -

yes en general competencia de la Secretaría, sino también la de registrar la prescriptiva nacida de las unidades administrativas.

- 4.- En cuanto a la fracción IV del artículo 139., quedó idéntico el texto en el Reglamento actual:

"IV.- Intervenir en los trámites judiciales de los juicios de garantías en que de acuerdo con el artículo 19 de la Ley de Amparo, el titular de la Secretaría tenga la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

- 5.- En relación a la fracción V del dispositivo que nos ocupa, la fórmula precedente de 1980 estaba expuesta al tenor siguiente:

"Patrocinar a la Secretaría en los asuntos contenciosos en que sea parte; intervenir en las reclamaciones de carácter jurídico que puedan afectar sus derechos, así como formular ante el Ministerio Público querellas y denuncias y, previo acuerdo del Secretario, los desistimientos que procedan".

El texto de la nueva fracción V es el mismo, salvo por la substitución del verbo "patrocinar" por el de "representar", que parece no tener importancia, pero que sí la tiene, pues da a las palabras su auténtico sentido jurídico, toda vez que patrocinar tiene una referencia especial a -

asuntos de tipo civil, tradicional, como se aprecia de la siguiente definición:

"Patrocinio es la defensa o protección que se realiza en favor de una persona, en especial, las que los abogados - llevan a cabo en relación con sus clientes o con las personas a quienes tienen la obligación de asistir profesionalmente, como defensores de oficio" (34).

En cambio, el vocablo representar es más indicado para el caso, pues alude a la institución de la representación, la cual, en sentido general, "es un fenómeno jurídico que implica la actuación a nombre de otro, en el campo del derecho" (35).

En el supuesto que nos ocupa, la Dirección General - de Asuntos Jurídicos representa a la Secretaría de la Reforma Agraria en los asuntos contenciosos en que sea parte, empleándose así el término relativo a la representación dentro del ámbito del Derecho Administrativo.

6.- Respecto a la fracción VI del artículo en comento, guardó en el nuevo reglamento la misma redacción del texto precedente, o sea:

(34).- Rafael De Pina, ob. cit., p. 300.

(35).- Miguel Soberón Mainero, "Representación", en Diccionario Mexicano ya cit., Tomo VIII, p. 22.

VI.- "Expedir copias certificadas de los documentos y -
constancias que obren en los archivos de la Secretaría -
cuando deban ser exhibidos en procedimientos judiciales o
contencioso-administrativos, así como las solicitadas por
las partes en el juicio de amparo y en general, para cual
quier proceso o averiguación".

7.- En cuanto a la fracción VII hay un pequeño cambio, pero -
que no deja de tener su trascendencia. El texto anterior-
decía.

VII.- "Suscribir salvo disposición expresa en contrario y
en ausencia del Secretario, Subsecretarios y Oficial Ma -
yor, escritos y desahogar los trámites que corresponden a
los casos urgentes relativos a términos, rendición de in-
formes a una autoridad, interposición de recursos y recep -
ción de toda clase de notificaciones".

El texto actual expresa:

VII.- "Suscribir en ausencia del Secretario, Subsecreta -
rios y Oficial Mayor, escritos y desahogar los trámites -
que correspondan a los casos urgentes relativos a térmi -
nos, rendición de informes previos y justificados a una -
autoridad, interposición de recursos y recepción de toda-
clase de notificaciones".

Por una parte, el texto actual suprime la frase "salvo -

disposición expresa en contrario", lo cual constituye un acierto técnico, pues de seguirse el criterio de "salvar las disposiciones en contrario", prácticamente todas las normas administrativas deberían incluir esa excepción en sus fórmulas, lo cual sería incompatible con una adecuada técnica jurídica.

Por otra parte, también con tino, se especifica que los informes a rendir a una autoridad han de ser previos o justificados, excluyéndose así una amplia gama de informes de otra índole.

8.- En relación a la fracción VIII del artículo en cita, disponía que también era atribución de la Secretaría de la Reforma Agraria.

VIII.- "Sustanciar los procedimientos administrativos de la nulidad, revocación, cancelación, reconsideración, revisión y en general todos aquellos que tiendan a modificar o extinguir derechos y obligaciones creadas por resoluciones que dicte la Secretaría, así como formular los Proyectos de resolución".

Sobre la base de este mismo texto, la nueva fracción-VIII hace dos pequeñas innovaciones de estricto sentido gramatical: en primer lugar, al referirse a la nulidad le quita el improcedente artículo que la precede, de suerte que, atinadamente, habla ya de "Substanciar los procedimientos administra-

tivos de nulidad (no de la nulidad), revocación, cancelación..
." etc.

En segundo término, substituye el término "creadas" -
por el de "originadas" ("derechos y obligaciones originadas -
por resoluciones que dicte la Secretaría...").

Ya que de aspectos gramaticales se trata, observamos-
que tanto "creadas" como "originadas" eran términos improceden-
tes, pues en todo caso debieron ser los de "creados" u "origi-
nados", pues aluden tanto a derechos como obligaciones, y en -
estos casos debe privar el género masculino.

En todo caso, se estima que sería más indicado el vo-
cablo "dimanados", para que el texto pudiera expresar: "dere -
chos y obligaciones dimanados de resoluciones que dicte la Se-
cretaría...", etc.

9.- La fracción IX del artículo en cita (el 13º. de ambos re -
glamentos) consigna una redacción casi igual, pues la dife-
rencia es casi sutil; pero a efecto de mencionarla expresa-
mente, debemos transcribir la fórmula del artículo y frac-
ción anteriores:

IX.- "Formular las denuncias por acuerdo superior, de he -
chos delictuosos cometidos por funcionarios o empleados de
la Secretaría, que se produzcan con motivo del desempeño -
de sus funciones o, en su caso, cometidos en contra de - -

ellos. Asimismo, de los cometidos por o en contra de las autoridades internas de los núcleos agrarios, siempre que resulte afectado el patrimonio de los núcleos?

Un primer acierto de la nueva fórmula es la supresión del "Acuerdo superior" para la formulación de denuncias, pues así se despersonaliza en cierto grado la dirección, pues queda a decisión de ella dicha formulación de denuncias de hechos delictivos de los servidores públicos de la Secretaría.

También hay un agregado significativo, pues se dice que tales hechos delictuosos pueden cometerse "contra los bienes" al cuidado de tales servidores, supuesto éste no previsto en el Reglamento anterior, y plenamente justificado, pues quizás haya más delitos-hablando en general contra bienes que contra personas en su integridad física o moral.

En cuanto a los delitos cometidos en contra de las autoridades internas de los núcleos agrarios, la nueva fracción IX tiene también el acierto de precisar que la Dirección tiene la atribución de formular denuncias de hechos delictivos en contra de dichas autoridades, "siempre que resulte afectado el patrimonio de los núcleos". Esta especificación es muy positiva porque son precisamente los bienes que forman el patrimonio de dichos núcleos, los que asumen la relevancia de objeto de la tutela penal agraria.

10.- La fracción X sí quedó en iguales términos que la fórmula precedente, pues expresa que es atribución de la Dirección en estudio:

X.- "Formular los contratos a celebrar por la Secretaría, de acuerdo con las áreas respectivas y llevar el registro de los mismos, así como de los instrumentos jurídicos de cualquier índole, relativos a derechos y obligaciones patrimoniales de la propia Secretaría, y emitir opinión en los contratos, convenios, concesiones, autorizaciones y permisos que compete celebrar, otorgar o aprobar a la Secretaría".

11.- La fracción XI también quedó en los mismos términos que el texto anterior, expresando que es atribución de la Dirección General de Asuntos Jurídicos:

XI.- "Tramitar la expedición de copias certificadas deducidas de expedientes que obren en la Secretaría, excepto cuando las constancias hayan pasado al control del Registro Agrario Nacional, que solicite la parte interesada".

Ya que el nuevo texto del artículo 13º. del Reglamento ha denotado la preocupación de sus autores, entre aspectos, en el gramatical, es conveniente proponer aquí una nueva fórmula, con los mismos términos, pero en orden distinto y más inteligible, a saber:

XI.- "Tramitar la expedición de copias certificadas deducidas de expedientes que obren en la Secretaría, que solicite la parte interesada, excepto cuando las constancias hayan pasado al control del Registro Agrario Nacional".

12.- En la fracción XII del artículo 13º. vuelve a observarse el mejor estilo de redacción que distingue a este precepto respecto del relativo del Reglamento anterior.

XII.- Tramitar decía este último las solicitudes de desglose, y devolución de documentos aportados por las partes interesadas.

Y dice el texto actual:

XII.- "Desglosar y devolver a las partes interesadas, los documentos aportados por las mismas, expidiendo a su costa la correspondiente copia certificada de los documentos devueltos, para ser agregados al expediente de que se trata".

Esto es: Mejor redacción y mayor especificación del proceso de devolución de los documentos aportados por las partes.

13.- El mismo mérito de mejor exposición se advierte en la fracción XIII, pues la anterior expresaba:

XIII.- "Emitir opinión sobre la eficacia de los estatutos fundatarios de las acciones de restitución, de reconocimiento y titulación de bienes comunales, así como sobre los de exclusión de propiedades particulares incluidas en terrenos comunales, elaborando los estudios paleográficos que en su caso correspondan".

Aunque con el mismo sentido, el nuevo texto se expresa mejor:

XIII.- "Emitir opinión sobre la eficacia de los documentos en que se funden las acciones de restitución, de reconocimiento y titulación de bienes comunales, así como sobre los de exclusión de propiedades particulares enclavadas e incluidas en terrenos comunales, elaborando los estudios y dictámenes paleográficos que en su caso correspondan".

14.- La fracción XIV del artículo 13º. del nuevo Reglamento es la que trae aparejada una completa innovación en cuanto a la competencia de la Dirección de Asuntos Jurídicos, pues si la fracción precedente se refería únicamente a que era atribución de la misma "Unificar el criterio de las asesorías jurídicas de las unidades administrativas de la Secretaría con el de esta Dirección General", la nueva fórmula concede una nueva atribución a la citada Dirección, que asume notoria relevancia. Dice el nuevo texto que es-

atribución de ésta:

XIV.- "Estudiar y emitir opinión jurídica sobre expedientes relativos a indemnización por afectación agraria, de compra-venta por ocupación indebida o de cumplimiento - subsidiario de ejecutorias de amparo, autorizados por el comité técnico para pago de compra de predios e indemnizaciones, en plano nacional".

Como veíamos en capítulo anterior, ya figuraba esta atribución de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, según su estructuración interna de 1980; pero faltaba mencionar la expresamente en el Reglamento, lo que ahora hace dicha - - fracción.

15.- Los textos de la fracción XV anterior y actual sí son - distintos, pues la precedente declaraba como otra atribución de la Dirección General de Asuntos Jurídicos "Registrar todos los instrumentos normativos que expidan las - dependencias de la Secretaría"; en tanto que la vigente - comprende como función de la propia Dirección "vigilar - el desempeño de las unidades jurídicas de las delegaciones agrarias", misma función que señala una ampliación - de atribuciones de la misma Dirección, pues además de - las ya numerosas que se han mencionado, se agrega ésta - de vigilancia de las unidades jurídicas de las delegaciones agrarias.

16.- Con acierto se suprime en el nuevo Reglamento el texto anterior de la fracción XVI, pues se refería a que la Dirección debía auxiliar al Secretario en tareas encomendadas a éste dentro de su competencia, lo cual constituía una declaración innecesaria, pues precisamente en el total artículo 13º. se previenen las diversas atribuciones que corresponden a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, y con ellas obviamente se auxilia al Secretario dentro de la esfera de su competencia.

Con la supresión de tal fórmula, la actual fracción XVI sólo indica que son también atribuciones de la Dirección en cita, "Las demás que le señalen los superiores jerárquicos y otros ordenamientos legales que sean afines a las que anteceden".

C) PROPOSICIONES.- Hay fenómenos, sobre todo de carácter económico, que, cuando se exacerban en alto grado, tienden a producir modificaciones en el Derecho y, consecuentemente, en las estructuras político-administrativas.

Todos observamos que nuestro país se encuentra ahora inmerso en una de esas situaciones, muy especialmente debido a la crisis económica que se ha abatido de modo inmisericorde. Como ha sido la causa de no pocos cambios y reducciones en la Administración, se impone hacer una alusión más detenida sobre esa crisis y sus causas.

Generalmente, se reconocen como factores causales de la crisis mexicana, la corrupción gubernamental, la deuda externa, la inflación, la pérdida del valor del peso, el escaso salario de las clases trabajadoras, el desempleo y la miseria en el campo, la caída en los precios del petróleo, etc.

Todo ello ha producido un empobrecimiento de las arcas públicas que a su vez ha determinado una rebaja notable en el nivel de vida de los sectores mayoritarios del país.

Pero los efectos han sido muchos más, y se producen cotidianamente; así que, digamos casi al azar, hemos tomado las siguientes notas periodísticas que por sí solas ponen de relieve la gravedad de la presente situación.

"LA INESTABILIDAD ECONOMICA DEL PAIS HA EROSIONADO AL SISTEMA FINANCIERO".- El incremento de la inestabilidad económica, ha originado un notable deterioro del sistema financiero internacional, en que la captación real de la banca y el financiamiento del sector privado se han contraído severamente, consideró el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas.

Puntualizó que ante esa situación el desarrollo futuro del sistema financiero mexicano dependerá principalmente de la evolución que tenga el déficit del sector público y su forma de financiamiento.

Un déficit que se mantenga a niveles elevados, lo -
cual es altamente posible dada la reducción de ingresos por -
"concepto de exportaciones de petróleo y la renuncia gubernamental a bajar su gasto, repercutiría en un continuo deterioro de la captación financiera real. Pero sobre todo, por el efecto negativo que aquél tendría sobre las expectativas de una rápida y creciente desestabilización de la economía en forma de una aceleración de la tasa de inflación..." (36).

En ese mismo ejemplar periodístico, se lee esta otra nota lacerante para la mayoría de los mexicanos:

"SIGUE ESTANCADA LA NEGOCIACION ENTRE MEXICO Y EL -
FMI PARA OBTENER CREDITOS",- Las negociaciones entre México y el Fondo Monetario Internacional para la obtención de nuevos créditos están estancadas, pero los funcionarios locales aún creen que se puede lograr un acuerdo en las próximas semanas.

La economía de México está pasando por una aguda crisis a causa de la caída de los precios del petróleo y los analistas dicen que se hace imperioso que el gobierno llegue a un acuerdo con las organizaciones financieras internacionales y banqueros para conseguir nuevos créditos.

(36).- Diario El Universal, de 26 de mayo de 1986, Sección -
Mundo Financiero, p. 1.

México tiene una deuda externa de 97,600 millones de dólares, la segunda entre los países en desarrollo después de la de Brasil..." (37).

Ya un sagaz observador dejó anotado que la pauta de solución se encuentra en el trabajo del campo:

"Ante la caída brutal, pero no sorpresiva, de los precios del petróleo, solamente nos va quedando un camino: programar eficientemente la agricultura y la ganadería.

No nos empeñemos en extraer del mismo flácido bolsillo - los faltantes de unas finanzas que quieren galopar sobre el endeble jamelgo de una economía anémica.

Fortalezcamos a ésta no a aquélla.

¿Hasta cuándo nos empeñaremos en la autosuficiencia en maíz, imposible de lograr, en vez de incrementar los cultivos más remuneradores, y contratar a futuro la compra de los cereales indispensables para complementar nuestra producción ?.

¿Y hasta cuándo nuestra industria pecuaria se basará en un pastoreo anacrónico ?. ¿Jamás tocarán nuestros legisladores el código de la Reforma Agraria, cuyo andamiaje oscila entre la demagogía y el absurdo, rodeando la reali -

(37).- Idem, misma p.

dad económica y soslayando la justicia verdadera?" -
(38).

Es verdad que parece evidente que el primer factor - de salvación de esta persistente crisis, es la productividad del campo; y de ahí que toque a la Secretaría de la Reforma Agraria un desempeño de mayor relevancia que a las demás Secretarías de Estado. Pero ella, al igual que las restantes, - tendrán que seguir optando por una política interna de recorte administrativo, precisamente debido a la dimensión de la - problemática económica general.

Ahora bien, sobre esta base insoslayable de que las - estructuras administrativas deben simplificarse en el mayor - grado posible, no debe dejarse de considerar que una excep - ción al principio de limitaciones administrativas, ha de ser - lo la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría en cita, pues por antonomasia sus funciones están previstas - como las más apegadas a derecho, misma razón por la cual de - ben ser amplificadas; y precisamente de esta conclusión esencial pueden obtenerse las siguientes proposiciones:

1a.- Creación de un tercer Departamento en la Subdirec - ción Jurídico contenciosa, que sería el Departamento de Inves

(38).- Carlos Loret de Mola, "Que la Nación me lo demande", - México, 1986, Editorial Grijalbo, pp. 43-44.

tigaciones Agrarias y que tendría a su cargo las funciones - que ahora desempeña la Dirección de Procuración Social Agraria, y la cual, por consecuencia, sería suprimida.

Esta proposición se funda en que las atribuciones de la Dirección de Procuración Social Agraria son esencialmente de contenido jurídico, bien substancial o bien procesal, como en seguida se aprecia:

1.- Atribuciones de carácter jurídico-substancial:

1.- Emitir las normas, lineamientos y disposiciones que sean necesarias para el eficaz funcionamiento de las procuradurías sociales agrarias de las delegaciones, así como supervisar su operación.

2.- Atribuciones de carácter jurídico-procesal:

1º.-Asesorar a los comités particulares ejecutivos, autoridades ejidales o comunales y a los campesinos en general, - en los asuntos de su interés que tengan relación con las cuestiones agrarias, para su pronta y más eficaz resolución;

2º.-Atender las demandas planteadas por particulares, - ejidatarios y comuneros, con motivo de presuntas violaciones a la legislación agraria que lesionen los derechos de los pro moventes; emitir opinión sobre su procedencia y turnarla a la autoridad competente;

32.- Intervenir en la vía conciliatoria en la solución - de las controversias agrarias que se susciten entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, fundamentalmente - cuando se afecten los intereses de los grupos de población;

42.- Vigilar que las cláusulas conciliatorias que se establezcan entre las partes, no lesionen los intereses de terceros, ni en su enunciado ni en su ejecución;

52.- Instruir con audiencia de los interesados, los procedimientos de nulidad de fraccionamientos de propiedades - - afectables, hasta culminarlos en el dictamen correspondiente (artículo 20 del Reglamento Interior de la Secretaría).

Como se aprecia, todas estas funciones son de neto - carácter jurídico, en razón de lo cual deberían ser desempeñadas por la Dirección General de Asuntos Jurídicos, por conducto de un nuevo Departamento de la Subdirección Jurídico-contenciosa, que sería el de "Investigaciones Agrarias", pues -- claramente se ve que todas las relacionadas atribuciones deberían corresponder, por obvia razón de materia (investigación-conciliación, contención), a dicha Dirección de Asuntos Jurídicos, en el nuevo departamento que se propone, lo cual, por lo demás, permitiría la supresión de la Dirección General de Procuración Social Agraria, con lo que se estaría dando cumplimiento a la directriz gubernamental de reducir en todo lo posible el aparato administrativo.

2a.- Proposición. Ya en lo que se refiere a otras Direcciones de la Secretaría, estimo que hay bases para que de tres Direcciones que ahora figuran como tales, como son: La Dirección General de Desarrollo Agrario, la Dirección General de Organización Agraria y la Dirección General de Promoción Agraria, se haga una sola: la Dirección General de Desarrollo Organización y Promoción Agraria.

Ello, porque hay notable identidad entre las funciones esenciales de aquellas tres, como en seguida se observa:

a).- Funciones esenciales de la Dirección General de Desarrollo Agrario:

1.- Impulsar y fomentar el aprovechamiento, transformación y comercialización, en forma integral, de los recursos - pastales, pecuarios, acuícolas, forestales y no renovables de los ejidos y comunidades:

2.- Dictar y expedir las normas y procedimientos para la fijación de fondos comunes y precios generados por el aprovechamiento integral de dichos recursos.

b).- Funciones esenciales de la Dirección General de Organización Agraria:

1.- Elaborar las normas para la organización agraria en ejidos, comunidades, colonias, uniones de ejidos, asociaciones rurales de interés colectivo y otras formas asociativas -

previstas en la Ley;

2.- Promover la integración de unidades de desarrollo rural.

c).- Funciones esenciales de la Dirección General de Promoción Agraria:

1.- Asesorar y emitir la normatividad para que los ejidos y comunidades realicen un ordenado y racional aprovechamiento de sus recursos agrícolas, turísticos y artesanales, así como una adecuada comercialización e industrialización de los mismos;

2.- Participar técnica y legalmente en la elaboración, dictaminación y cumplimiento de los contratos y convenios que celebren los ejidos y comunidades entre sí o con terceros, respecto del aprovechamiento de sus recursos agrícolas, turísticos y artesanales; y los que se generen por la industrialización y comercialización de estos recursos, y los que se deriven por la adquisición de insumos, maquinaria y créditos.

3.- Asesorar y apoyar a los ejidos y comunidades en la comercialización de sus productos y en la compra de la maquinaria y los insumos que les sean necesarios para el desarrollo de todas sus actividades (artículos 15, 18 y 22, respectivamente del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria).

En suma: normatividad, organización, impulso, e industrialización, comercialización de productos agrarios, constituyen las notas comunes de estas tres Direcciones indicadas; y como tales funciones medulares son prácticamente o - - tienden a la identidad, bien puede ser conducente que sean reducidas a una sola Dirección: la que proponemos se denomine Dirección General de Organización, desarrollo y Promoción Agraria.

También con esta reforma se estaría dando cumplimiento a la directriz gubernamental de "modernizar el aparato administrativo, optimizar la aplicación del gasto corriente y evitar la duplicación de funciones de las Unidades Administrativas de las Dependencias de Gobierno".

CONCLUSIONES

- PRIMERA.- Si la solución del arduo y complejo problema - agrario se finca en una política agraria exhaustiva, ésta a su vez se cimenta en una estructura administrativa eficiente.
- SEGUNDA.- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al crear la Secretaría de la Reforma - - Agraria, significó un viraje en la postura gubernamental consistente en conceder mayor importancia al aspecto técnico-administrativo de la Reforma Agraria, que al meramente político.
- TERCERA.- La crisis económica que incide en nuestro país, - ha determinado la opción, por parte del Gobierno, de una política genérica de "recorte presupuestal".
- CUARTA.- En el ámbito de la Secretaría de la Reforma Agraria, dicha política suscitó, entre otros efectos, la eliminación de la Subsecretaría de Planeación e Infraestructura Agraria e importantes restricciones en las áreas organizacionales del Secretario y de la Oficialía Mayor.
- QUINTA.- De conformidad con el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1985, se observan las siguientes innovaciones:
- a).- Se eliminó la Subsecretaría de Planeación e Infraestructura Agraria.
 - b).- Se suprimen tres Direcciones Generales, a saber: La Unidad de Coordinación del Sector Agrario; La Unidad de Programas Especiales; y, la Unidad de Catastro Rural.
 - c).- La Subsecretaría de Organización Agraria, - cambió a Subsecretaría de Organización y Desarrollo Agrario.

- d).- La Dirección General de Información Agraria, se transformó en Dirección General del Registro Agrario Nacional.
- e).- Desaparece la Dirección General de Infraestructura Agraria, creándose la Dirección General de Desarrollo Agrario.
- f).- La Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agraria, asume el nombre de Dirección General de Procuración Social Agraria.
- g).- La Unidad de Organización y Métodos, se transformó en Dirección General de Organización Administrativa.
- h).- Se crea el importantísimo Programa Nacional de Empleo Rural, con la calidad de Organodesconcentrado.
- i).- Se crea la Comisión Interna de Administración y Programación, con la naturaleza de órgano colegiado.

La función primordial de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, es su intervención en todos los trámites judiciales, en que el titular de la Secretaría tiene la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley de Amparo.

Esta Dirección tiene su mayor error, al no rendir oportunamente los informes previos y justificados que les son solicitados y en no interponer el recurso de revisión ó de queja en contra de las sentencias recaídas en los juicios de Amparo.

SEXTA.- La Dirección General de Asuntos Jurídicos, por ser la Unidad Administrativa cuyas funciones son las más apegadas a derecho, debe amplificar sus atribuciones.

SEPTIMA.- Con base en el objetivo de la citada Amplificación de funciones, debe crearse un tercer Departamento en su Subdirección Jurídico-Contenciosa,

que tendría a su cargo las facultades que ahora desempeña la Dirección General de Procuración Social Agraria, la cual sería suprimida.

OCTAVA.- Dicho nuevo Departamento podría tener la nomenclatura de "Departamento de Investigaciones - Agrarias".

NOVENA.- Dada la notable identidad entre las funciones esenciales de las Direcciones Generales de Desarrollo Agrario, de Organización Agraria y de Promoción Agraria; y en el lineamiento gubernamental de recorte administrativo, deben ser reducidas a una sola: La Dirección General de Desarrollo, Organización y Promoción Agraria.

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

ACOSTA ROMERO MIGUEL, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, México 1975, Textos Universitarios.

BARRAGAN BARRAGAN JOSE, "Reforma Agraria", en Diccionario Jurídico Mexicano, México 1984, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tomo VII.

BIELSA RAFAEL, Derecho Administrativo, Buenos Aires 1921, Tomo I.

BURGOS IGNACIO, El Juicio de Amparo, México 1978, Editorial - Porrúa, S.A.

CARRILLO FLORES ANTONIO, La Justicia Federal y la Administración Pública, México 1973, Editorial Porrúa, S.A.

C. HORNE BERNARDINO, Reformas Agrarias en América y Europa, - Buenos Aires, 1940, Ed. Claridad.

COLMEIRO MANUEL, Derecho Administrativo Español, Madrid 1865, Tomo I.

CHAVEZ P. DE VELAZQUEZ MARTHA, El Proceso Social Agrario y - sus Procedimientos, México, 1971, Editorial Porrúa, S.A.

DE PINA RAFAEL, Diccionario de Derecho, México, 1978, Ed. Porrúa, S.A.

DIARIO EL UNIVERSAL, de fecha 26 de mayo de 1986, Sección Mundo Financiero.

DICCIONARIO Enciclopédico Ilustrado del Reader's Digest, México, 1976, Tomo 8.

FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, México, 1975, Ed. Po - rrúa, S.A.

GUERRERO LARA EZEQUIEL, "Jurisprudencia Judicial", en Diccionario Jurídico Mexicano ya cit., Tomo V.

LARIS CASILLAS FRANCISCO JAVIER, Administración Integral, México, 1977, Compañía Editorial Continental, S.A.

LEMUS GARCIA RAUL, Derecho Agrario Mexicano, México, 1978, - Editorial Limsa.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de Diciembre de 1976, y varias veces reformada.

LORET DE MOLA CARLOS, "Que la Nación me lo demande", México, 1986, Editorial Grijalbo.

MENDIETA Y NUÑEZ LUCIO, El Sistema Agrario Constitucional, - México 1966, Ed. Porrúa, S.A.

NAVA NEGRETE ALFONSO, Secretarías de Estado, en Diccionario Jurídico Mexicano, México, 1984, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tomo II y VIII.

OVALLE FAVELA JOSE, Ejecutoría, en Diccionario Jurídico Mexicano, México, 1984, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tomo II y IV.

PALLARES EDUARDO, Diccionario de Derecho Procesal Civil, México, 1956, Ed. Porrúa, S.A.

REGLAMENTO Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, - publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Diciembre de 1980.

REGLAMENTO Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, - publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de Agosto de 1985.

SERRA ROJAS ANDRES, Derecho Administrativo, México 1977, Ed. Porrúa, S.A.

SOBERON MAINERO MIGUEL, Representación, en Diccionario Jurídico Mexicano, México 1984, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Tomo VIII.

TRUEBA URBINA ALBERTO Y TRUEBA BARRERA JORGE, Nueva Legislación de Amparo Reformada, Ed. Porrúa S.A. Edición 44 México - 1983,