

24  
171



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**COMENTARIOS AL NUEVO REGLAMENTO INTERIOR DE  
LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA Y SUS  
DIFERENCIAS MAS RELEVANTES CON EL QUE ABROGA.**



FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA AGRARIA  
EXAMENES PROFESIONALES

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
CARLOS CARRILLO GOMEZ

**MEXICO, D. F. 1986**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## I N T R O D U C C I O N .

Al escribir sobre el actual Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, limitándolo a comentarios en relación con el que abroga, hemos querido considerar diversas aplicaciones administrativas que tiene, sin perder de vista, en ningún momento, su finalidad e importancia.

Debe decirse que, como obra de experiencias al tratar de aplicar una mejor política agraria por las autoridades -- administrativas en sus diferentes categorías y campos de -- acción, adolece de todos los defectos comunes a los reglamentos de este origen. Sin embargo, por defectuoso que sea en su expresión, trata de resolver o cuando menos plantea la posibilidad de que se cumpla con los postulados de la Reforma Agraria que es la Justicia Agraria.

Valiéndose de los defectos formales de que adolece el Reglamento, particularmente considerado como una obra de técnicos, tan en boga, se ha enderezado en contra del mismo -- críticas violentas con el propósito de desvirtuar su finalidad. Tampoco faltan los esfuerzos casi líricos tan perjudiciales como los primeros.

La disparidad de criterios con relación al reglamento, me motivó a escribir esta obra.

Todo punto de vista que se adopte para hablar del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, -- debe partir de los antecedentes históricos, de las causas --

administrativas que le dieron origen, de la reorganización -  
estructural que intenta y del alto espíritu que se le preten  
de dar, para ser digno de tomarse en cuenta en la exégenis -  
jurídica.

Este trabajo pretende únicamente presentar, desde esa  
medida, la importancia del Reglamento Interior referido en la  
normación administrativa mexicana, comentando la nueva organi  
zación y estructura de una Secretaría, de responsabilidad tan  
transcendental, como la de la reforma Agraria.

Espero que esta obra cumpla con su cometido.

EL AUTOR

CARLOS CARRILLO GOMEZ.

FACULTAD DE DERECHO, U.N.A.M., SEPTIEMBRE DE 1986.

## CAPITULO PRIMERO

EL REGLAMENTO COMO MEDIO PARA EL ESTUDIO,  
 APLICACION Y EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIO--  
 NES DE LA SECRETARIA DE REFORMA AGRARIA .

La Secretaría de la Reforma Agraria, como dependen--  
 cia del poder ejecutivo Federal, tiene a su cargo el despacho  
 de los asuntos que en forma expresa le encomienda el artículo  
 27 Constitucional, la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley -  
 Orgánica de la Administración Pública Federal, así como otras  
 leyes, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la Repú--  
 blica.

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos -  
 Mexicanos, en ejercicio de la facultades que le confiere el ar--  
 tículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Esta--  
 dos Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 13, 14  
 16, 17, 18, y 41 de la Ley Orgánica de la Administración Públi--  
 ca Federal, así como en la Ley Federal de Reforma Agraria, re--  
 cientemente expidió un nuevo Reglamento Interior de la Secreta--  
 ría de la Reforma Agraria, publicado en el Diario Oficial de -  
 la Federación el 27 de agosto de 1985, mediante el cual se res--  
 tructuró su organización interna. Por su importancia nos evoca--  
 mos a su estudio en esta obra.

Se ha expresado que el Reglamento Interior de la Se--  
 cretaría de la Reforma Agraria, configura un instrumento jurí--  
 dico, teóricamente aceptable, considerado como un medio para -  
 el mejor cumplimiento de las funciones que en materia agraria  
 tiene encomendadas el poder ejecutivo y que las realiza a tra--

vés de la Secretaría antes apuntada.

Para entender y comprender lo que hemos señalado, -- creemos necesario recordar que los reglamentos han sido profundamente estudiados por la doctrina nacional y extranjera, estableciéndose en todos los casos su importancia como un vehículo que facilita el que el poder ejecutivo cumpla con sus funciones, específicamente las dispuestas en la legislación.

Así, el tratadista mexicano Gabino Fraga manifiesta que el Reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el poder ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el poder legislativo. (1)

Para Andrés Serra Rojas, el reglamento administrativo es el conjunto de normas obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el presidente de la República, en virtud de facultades que le han sido expresamente conferidas por la Constitución o que resultan implícitamente del ejercicio del poder ejecutivo, aplicables a todas las personas sin distinción. (2)

Los elementos generales del reglamento, para este autor, son:

1. Es un conjunto de normas de derecho administrativo, que emanan del Poder Ejecutivo Federal, es decir, de la su

---

(1). Gabino Fraga, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1977, p. 104.

(2). Andrés Serra Rojas, Derecho administrativo I, México, Ed. Porrúa, 1968, p. 213.

prema autoridad administrativa.

2. Esas normas tienen por objeto ejecutar las leyes administrativas que expida el Congreso de la Unión.

3. El carácter impersonal y general del reglamento, -- que asume caracteres generales al de la ley.

4. El reglamento no puede invadir el dominio reservado por la Constitución al legislador, por lo que debe mantenerse el principio de superioridad de la Ley y de la Constitución.

5. El reglamento debe ser promulgado y publicado -- para que tenga fuerza legal obligatoria.

6. El reglamento no debe tener otras cargas restricciones o modalidades, que las establecidas en la Ley y de conformidad con la Constitución.

Jacinto Faya Viesca se refiere al reglamento señalando que es el puente que une a la Ley con su ejecución y que hace posible vincular lo abstracto del dispositivo legal con la realidad. (3)

Asimismo, Miguel Acosta Romero ha expresado que el reglamento administrativo es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitido por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo, --

(3). Jacinto Faya Viesca, Administración pública federal, México, Ed. Porrúa, 1979. p. 121.

creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de la Ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa. (4)

El mismo publicista apunta como elementos comunes del reglamento los siguientes:

1. Es una manifestación unilateral de la voluntad, del órgano público competente, en virtud del poder o autoridad que le confieren la Constitución o la Ley .

2. Constituyen normas jurídicas generales, lo que las diferencian de los actos de la administración, que producen efectos concretos o individuales.

3. Es la expresión de una actividad legislativa de la administración, desde el punto de vista material, por los efectos que produce, ya que crea normas jurídicas generales, abstractas e impersonales.

4. El reglamento se emite a través de un procedimiento distinto del de la Ley expedida por el Congreso.

Por su parte, Jorge Olivera Toro, (5), ha señalado que los elementos constitutivos de un reglamento son:

- 1. Acto unilateral.
- 2. Que emana de un órgano que actúa en función administrativa;
- 3. Y, crea normas jurídicas generales.

Afirma, que es un acto unilateral ya que surge de la

---

(4). Miguel Acosta Romero, Teoría general del derecho administrativo, México, Ed. Porrúa, 1979, p. 389.  
 (5). Jorge Olivera Toro, Manual del derecho administrativo, México, Ed. Porrúa, 1976, p. 131.



sola voluntad del poder público sin requerir, para su creación la conformidad de aquéllos a quienes produce efectos o va dirigido.

Emana de un órgano administrativo, como es el Poder Ejecutivo, el cual normalmente realiza esa función y al expedir reglamentos, ejecuta las leyes en la esfera administrativa.

También la doctrina extranjera se ha ocupado con frecuencia del reglamento, como instrumento básico en la actuación de la administración pública y como fuente del derecho administrativo.

Así, en la obra denominada Derecho Administrativo, - que publicó el Instituto Cubano del Libro, se señala que el reglamento es el acto unilateral de la administración que crea normas jurídicas generales. (6) En cuanto a la importancia que reviste en los países socialistas, se dice que en el sistema socialista la potestad reglamentaria de la administración alcanza su máxima extensión e importancia. Se agraga que si recordamos la función conformadora del orden social de la actividad administrativa y la multiplicidad de problemas a los que tiene que dar solución y ante los cuales no encuentra a veces la ley formal aplicable, solo produciendo su propia normación puede afrontarlos y resolverlos. Parece ser que en el concepto de reglamento a que se hace alusión, se contempla la posibilidad de reglamentos autónomos puesto que de acuerdo a lo expresado, no desarrollan una ley, sino que suplen las lagunas de la misma. (7)

(6) Varios, Derecho administrativo I, La Habana, Instituto Cubano del Libro, Edición Revolucionaria, 1976, p. 54.

(7) Mario Ruiz Massieu, Temas de derecho agrario mexicano, México, Ed. UNAM, 1981, p. 93.

Los tratadistas españoles Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández manifiestan que se llama reglamento a toda norma escrita dictada por la administración.<sup>(8)</sup> Por su parte el también hispano José Luis Villar Palasi apunta que el reglamento es la disposición general para conductas futuras, imputables al aparato administrativo del Estado, con rango inferior a la Ley y forma y régimen típicos.<sup>(9)</sup> Señala además las siguientes características:

1. El reglamento es, en primer lugar, una disposición general, una norma jurídica.

2. El reglamento, además, al referirse a conductas futuras, pasa a formar parte del ordenamiento jurídico con vigencia general y permanente.

3. Junto a la generalidad, y para el futuro es preciso añadir el carácter administrativo postulable de todo reglamento, que deriva de su origen ya que es la propia administración quien lo encarna en virtud de su competencia.

4. El reglamento no solo tiene rango inferior a la ley, sino en general, subordinado en la jerarquía normativa.

5. Así, concluyendo, como norma, los reglamentos -- tienen interpretación legal, efectos erga omnes, vacatio legis y publicación necesaria, y como producto de la administración, arrastran las consecuencias de los actos con ciertas peculiaridades esenciales: impugnabilidad, legalidad y competencia.

Para Rafael Entrena Cuesta, el reglamento consiste -

(8) Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, Curso de derecho administrativo I, Madrid, Ed. CIVITAS, 1977, p. 99.  
 (9) José Luis Villar Palasi, Curso de derecho administrativo, Tomo I, Madrid, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, - 1972. p. 270.

en un acto normativo dictado por la administración en virtud - de su competencia propia.<sup>(10)</sup>

Mario Ruiz Massieu, al respecto dice; " En síntesis, podemos afirmar que el reglamento administrativo supone una -- norma dictada por la administración pública en el ejercicio de sus atribuciones con el objeto de facilitar la aplicación de - una ley a la que se encuentra subordinado. En México la facultad reglamentaria reside en el presidente de la República."<sup>(11)</sup>

En efecto, a través de dos preceptos constitucionales, doctrinaria y jurisprudencialmente se ha determinado que reside en el presidente de la República la facultad de expedir reglamentos. Estos preceptos son: el artículo 89 fracción I, y - 92 de la Carta Magna de 1917.

El artículo 89 fracción I a la letra dice:

Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Por su parte, el artículo 92 alude indirectamente a la facultad reglamentaria del presidente, cuando señala:

---

(10) Rafael Entrena Cuesta, Curso de derecho administrativo - 5a. ed. Madrid, Ed. Tecnos, 1976. p. 90.

(11) Mario Ruiz Massieu, op. cit., p. 94.

" Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberan estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."

Gabino Fraga ha señalado que es fundamentalmente en el primer precepto en el que se encuentra la base constitucional que otorga al presidente la facultad reglamentaria, toda vez que el sentido gramatical de la palabra "proveer" es el de poner los medios adecuados para un fin: en el caso, para facilitar la ejecución de las leyes. En los términos anteriores, - la interpretación gramatical de la disposición legal lleva a - la conclusión de que en ella se otorga, juntamente con otras, - la facultad de expedir disposiciones generales que sean el medio práctico adecuado para poder dar exacta observancia a la - Ley.<sup>(12)</sup> Sobre el artículo 92 afirma que en él se ve que el Ejecutivo tiene facultades para expedir reglamentos: ese otorgamiento se supone en tal precepto.<sup>(13)</sup> En el mismo sentido se -- pronuncia Miguel Acosta Romero.

Por otra parte, Felipe Tena Ramírez no coincide con lo expuesto por Fraga, afirma que a pesar de que no existe en la Constitución un precepto que determinadamente conceda la - facultad reglamentaria al presidente, la necesidad ha obligado a la doctrina y a la jurisprudencia mexicana a buscar argumentos que justifiquen el ejercicio de una facultad que, como la reglamentaria, es imprescindible en un régimen constitucional.<sup>(14)</sup>

(12) Gabino Fraga, op. cit. p. 110.

(13) Ibid.

(14) Felipe Tena Ramírez, Derecho constitucional mexicano, México, Ed. Porrúa, 1973, p. 484.

En concreto respecto, a lo expuesto por Fraga, señala: es preciso hacer todo un esfuerzo de dialéctica para conducir la interpretación gramatical al fin preconcebido. Dicha interpretación se dificulta más aún si se advierte que el comentarista mencionado tuvo que alterar gramaticalmente la parte final de la fracción I, pues de otro modo no hubiera llegado a la conclusión que alcanzó, a la cual solamente se justifica si se parte del supuesto de que proveer en la esfera administrativa, es una facultad distinta y autónoma respecto a las otras - dos, de promulgar y ejecutar. Sin embargo, rigurosamente no es así, porque la Constitución no emplea el infinitivo "proveer" sino el gerundio "proveyendo". Ahora bien, el gerundio carece de entidad autónoma en nuestro idioma, pues hace referencia a un verbo principal, cuya significación modifica, expresando modo, condición, motivos o circunstancias; el gerundio es por eso, generalmente una forma adverbial. Tal como está redactada la fracción I del artículo 89, "ejecutar las leyes proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", significa que se trata de una única facultad: ejecutar las leyes, — pues el resto de la expresión consigna el modo como debe hacer se uso de dicha facultad, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

Coincidiendo con Tena Ramírez, Jorge Olivera Toro afirma: de lo anterior podemos concluir que la facultad reglamentaria se encuentra comprendida en el ejercicio de las leyes y dicha potestad es consustancial de la naturaleza misma del Poder Ejecutivo; está implícita en el mismo. <sup>(15)</sup>

(15) Jorge Olivera Toro, op. cit., p. 138.

Resumiendo lo anterior, Mario Ruiz Massieu dice: la doctrina considera que es en la fracción I del artículo 89 -- constitucional en donde se encuentra la facultad reglamentaria del presidente de la República; en donde existe discrepancia -- es en determinar si ésta se encuentran "Ejecutar las leyes", o en "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". (16)

Por nuestra parte, consideramos que aunque exista discrepancia entre los estudiosos del derecho administrativo y -- constitucional en determinar en donde se encuentra la facultad reglamentaria del presidente de la República, todos estamos de acuerdo que sí existe dicha facultad reglamentaria.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictado la siguiente jurisprudencia en relación a la reglamentaria del presidente de la República, y a la naturaleza jurídica de los reglamentos:

Reglamentos Administrativos. Facultad del Presidente de la República para expedirlos. Su Naturaleza.-- El artículo -- 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, Confiere al Presidente de la República tres facultades: a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) La de ejecutar dichas -- leyes; y c) La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia: sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el ejecutivo pueda expedir --

---

(16) Mario Ruiz Massieu, op. cit. p. 96.

disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la Ley, aunque solo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley y es una norma subalterna que tiene su media y justificación en la ley. Pero aún en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepáranse por la finalidad que en el área de reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos. Séptima época, tercera parte: Vol. 51, pág. 81.- A.R. 1419/72.- Creaciones Raklin, S.A. 5 votos.; Vol. 52, pág. 78.- A.R. 1137/72.- Manuel Alvarez Fernández. 5 votos.; Vol. 53, pág. 27.- A.R. 1608/72.- Blusas y Confecciones, S.A. Unanimidad de 4 votos.; Vol. 54, pág. 31.- A.R. 1017/72.- Yosam, S.A. 5 votos. Y Vol. 55, pág. 39.- A.R. 1346/72.- Embotelladora Potosí, S.A. de C.V. 5 votos. (17)

El reglamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1976, es el marco legal en el que se desenvuelven las actividades del se

(17) Semanario Judicial de la Federación (apéndice 1917/75) 3a. parte II, 2a. Sala, tesis 412, pp. 846 y 847.

tor público mexicano. En ella se concretan, como se señala en su exposición de motivos, "las facultades de las distintas entidades de la administración y sus modalidades de creación y - funcionamiento".

Es por tanto, en el cuerpo de la ley, antes citada, - en el artículo 18 de la misma, en donde se alude al reglamento interior y a su función respecto a las secretarías de Estado y departamentos administrativos. Predsa el precepto:

"En el reglamento interior de cada una de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, que será expedido por el presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que sus titulares podrán ser suplidos en sus ausencias."

El contenido del precepto ha sido comentado en los - siguientes términos: se trata de un reglamento del Ejecutivo en sentido estricto que se expide conforme a la facultad que - contempla el artículo 89, fracción I constitucional, pues tiene la función de detallar los términos de la ley, para que pueda ejecutarse. (18)

Es pues, la base legal que sirvió al Ejecutivo Federal para dictar el reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado el 27 de agosto de 1985.

---

(18) José Francisco Ruiz Massieu, Nueva administración pública federal, México, Ed. Tecnos, 1978, p. 32.



La Secretaría de la Reforma Agraria tiene su base constitucional en el artículo 27 y 90 de la Carta Magna de --- 1917. El artículo citado en primer término apunta, en la fracción XI, inciso a), que para los efectos de las disposiciones contenidas en ese artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crea una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución. Esta dependencia es precisamente la Secretaría de la Reforma Agraria.

Por otra parte, el artículo 90 constitucional señala que para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, habrá un número de secretarías que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios -- que han de estar a cargo de cada secretaría.

La ley a que se hace referencia es la Ley Orgánica + de la Administración Pública Federal, antes señalada, misma que en su artículo 26 apunta que para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará, entre otras, con la Secretaría de la Reforma Agraria. El artículo 41 asimismo determina los asuntos que corresponden a esa dependencia. Así señala:

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

II Conceder o ampliar en términos de ley, la dotación o restitución de tierras y aguas a los núcleos de población rural.

III. Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal.

IV. Intervenir en la titulación y parcelamiento ejidal.

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

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

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

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

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

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

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

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

XIII. Manejar los terrenos baldios, nacionales y demasías, y

XIV. Los demás que les fijen expresamente las leyes - y reglamentos.

La Ley Federal de Reforma Agraria, ordenamiento reglamentario del artículo 27 constitucional, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de 16 de marzo de 1971. En su artículo 10. fracción III, señala que su aplicación está encomendada a la Secretaría de la Reforma Agraria, entre otras autoridades.

Apunta además, en su artículo 30., que dicha dependencia es la encargada de aplicar ésta ley y las demás leyes agrarias "en cuanto a las mismas no atribuyan expresamente competencia a otras autoridades". Asimismo, en su artículo 10, -- afirma que el Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria -- tiene la responsabilidad política, administrativa y técnica de la dependencia a su cargo ante el Presidente de la República, precisando sus atribuciones. Estas son:

I. Acordar con el Presidente de la República los asuntos agrarios de su competencia;

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

III. Ejecutar la política que en materia agraria dicte el Presidente de la República;

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

V. Coordinar sus actividades con la Secretaría de -- agricultura y Recursos Hidráulicos para la realización de los programas agrícolas nacionales y regionales que se establezcan;

VI. Formular y realizar los planes de rehabilitación agraria;

VII. Proponer al Presidente de la República, la resolución de los expedientes de restitución, dotación, ampliación de tierras y aguas, creación de nuevos centros de población, y todos aquellos que la ley reserva a su competencia;

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

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

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

XI. Intervenir en la elección y destitución de las -- autoridades ejidales y comunales, en los términos de esta ley;

XII. Resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal;

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

XIV. Intervenir en la resolución de las controversias agrarias en los términos de esta ley;

XV. Controlar el manejo y destino de los fondos de colonización relativos a las colonias ya existentes, así como -- los destinados a deslindes;

XVI. Formar parte de los consejos de administración de los Bancos Oficiales que otorguen crédito a ejidos y comunidades;

XVII. Informar al Presidente de la República, en los -- casos en que procedan, las consignaciones de que trata el artículo 459;

XVIII. Decidir sobre los conflictos de competencia territorial entre dos o más Delegaciones Agrarias;

XIX. Nombrar y remover el personal técnico y administrativo de la Secretaría de acuerdo con las leyes de la materia;

XX. Expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad; y

XXI. Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos le señalen.

Para el mejor ejercicio de las atribuciones y despacho de los asuntos, que hemos reseñado textualmente de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Federal de la Reforma Agraria; la Secretaría de la Reforma Agraria cuenta con un Reglamento Interior. Para ello se hizo uso de la facultad reglamentaria que la Constitución de la República concede al Ejecutivo Federal.

En El Reglamento Interior de La Secretaría de la Reforma Agraria, se establece la estructura orgánica interna de la institución, así como las funciones de cada uno de los titulares de área que integran la organización en direcciones generales, y órganos desconcentrados y colegiados que la conforman.

La eficacia del reglamento interior mencionado depende de en gran parte, de los encargados de su aplicación y de su efectiva observancia.

Cabe señalar, que mientras exista una defectuosa organización administrativa, influenciada de políticos y corrupción de no pocos de los que han tenido en sus manos la aplicación de los reglamentos de la Secretaría de la Reforma Agraria, éstos no lograrán nunca su objetivo: conseguir la mejor aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria y demás disposiciones jurídicas complementarias.

## CAPITULO SEGUNDO

ANALISIS EVOLUTIVO DE LOS DIVERSOS REGLAMENTOS QUE HA TENIDO LA ACTUAL SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

1.- Organización de la Comisión Nacional Agraria. -  
 2.- El Reglamento del Departamento Agrario de fecha 23 de agosto de 1944. 3.- La estructura del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. 4.- Los diversos reglamentos de la Secretaría de la Reforma Agraria desde el año de 1974.

La evolución institucional y el desarrollo organizacional de la Secretaría de la Reforma Agraria han corrido paralelos a los acontecimientos históricos acaecidos en el país en las primeras décadas del presente siglo. (19)

La problemática inherente al agro nacional motivó, - que aun antes de iniciarse el movimiento armado de 1910, apareciera el primer organismo encargado exclusivamente de la situación en el campo. Tal fue el origen de la Dirección Agraria que por decreto emitido el primero de julio de 1910, pasó a formar parte de la Secretaría de Agricultura y Fomento. La lucha del pueblo mexicano logró, a través de su guerra revolucionaria, transformar las instituciones políticas, mismas que en materia agraria tuvieron por objeto la justicia y la equidad para los trabajadores de la tierra. (20)

El estado de derecho emanado de las luchas internas

(19) Diario Oficial de la Federación del 9 de julio de 1979, México, p. 15.

(20) Ibid.

poco a poco se iba erigiendo y se implementaban los mecanismos particulares a través de los cuales se instrumentarían las reivindicaciones agrarias esenciales con las cuales se pretendía obtener la paz y la concordia en el campo.

Es Don Venustiano Carranza, Jefe y representante de las fuerzas armadas constitucionales, quien inicia la reforma agraria mexicana con el Plan de Guadalupe y posteriormente cumple sus postulados al expedir el decreto de 6 de enero de 1915, mismo que a la postre constituiría uno de los antecedentes mediatos del artículo 27 constitucional, en éste se contemplan los tipos de tenencia de la tierra que a la fecha prevalecan, esto es: la propiedad ejidal, la comunal y la pequeña propiedad. (21)

El susodicho decreto establece en su artículo 4o.,-- la creación de la Comisión Nacional Agraria, así como la de una Comisión Local Agraria por cada Estado y/o Territorio de la República Mexicana, primeros órganos facultados para repartir tierras; la Revolución Mexicana iniciaba, de esta manera, la institucionalización de la restitución y dotación de tierras ejidales y comunales. (22)

Posteriormente, el 19 de enero de 1916, por Acuerdo del primer jefe del Ejército Constitucional, encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, se procedió a la formación de la Comisión con nueve miembros que fueron: El Secretario de Agricultura y Fomento, como presidente nato; Un representante de la Secretaría de Gobernación; Un representante de la Secretaría de Justicia; Un representante de la Secretaría de Hacen--



da; los Jefes de las Direcciones: Agraria, de Agricultura, de Aguas, de Bosques, y Jurídica de la Secretaría de Agricultura y Fomento. (23)

La Comisión Nacional Agraria, así formada, nombraba un secretario, un abogado y un ingeniero delegado por cada uno de los Estados y Territorios y el personal necesario para el desempeño de sus funciones.

En el año de 1917, se reorganizan las Secretarías de Estado y por acuerdo de 17 de abril del mismo año, se estableció que la Comisión comprendería, los siguientes miembros: Un representante de la Procuraduría General de la República; Un representante de la Secretaría de Hacienda; los Jefes de las Direcciones: Agraria, de Agricultura, de Aguas, Forestal, de Caza y Pesca y Jurídica de la Secretaría de Agricultura y Fomento. (24) Como es de notarse, ya no aparecen El Secretario de Agricultura y Fomento; los representantes de las Secretarías de Gobernación y Justicia.

Atendiendo que al restablecerse el orden Constitucional las labores que correspondían a la Secretaría de Agricultura y Fomento habían tomado un incremento de desarrollo, que impedía que cada Jefe de las Direcciones de la propia Secretaría que formaban parte de la Comisión Nacional Agraria, pudiera dedicarse con toda eficacia al desempeño de los trabajos que le estaban encomendados en la misma Comisión; y el au

(23). Manuel Fabila, Cinco Siglos de Legislación Agraria en México (1493-1940). Ed. Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., Méx. 1941, pag. 422.

(24). Ibid. Pag. 423.

mento de las labores de la propia Comisión y la necesidad que tenía la Nación de que los pueblos disfrutaran cuanto antes - de tierras para el mejoramiento económico de sus habitantes, se expidió un Acuerdo el 26 de enero de 1918, <sup>(25)</sup> que estableció que los integrantes de la Comisión, deberían dedicarse única y exclusivamente a las labores y funciones de la misma.

Por Acuerdo de 19 de enero de 1924, se derogaron -- los acuerdos del 19 de enero de 1916; 7 de abril de 1917 y 26 de enero de 1918, y se estableció que del 10. de enero de --- 1925, en adelante la Comisión quedaría integrada por el Secretario de Agricultura y Fomento, como Presidente Nato; nueve - miembros que deberían tener los requisitos que señalaba el -- artículo 24 del Reglamento Agrario y serían nombrados por el Secretario de Agricultura y Fomento.

La Comisión Nacional Agraria, en base al Acuerdo de 5 de agosto de 1925, que creó nuevamente la Oficialía Mayor - de la Comisión, aprobó el 24 de febrero de 1926, el Reglamento para su funcionamiento interior. <sup>(26)</sup>

El Reglamento de la Comisión Nacional Agraria estableció, en sus disposiciones generales, que la Comisión estaría integrada, según lo ordenaba el artículo 24 del Reglamento Agrario de 17 de abril de 1922, con nueve miembros y asumiendo la Presidencia el C. Secretario de Agricultura y Fomento, o el encargado del Despacho y con la asistencia del Ofi---

(25) Acuerdo que reforma los Acuerdos de 19 de enero de 1916 y 17 de abril de 1917.

(26) Obra citada. Manuel ~~Fab~~ila, p.424.

cial Mayor de la misma Comisión, el cual tenía en sus juntas voz, pero no voto.

La Comisión Nacional Agraria cumplió con su cometido durante el proceso histórico de las instituciones de la Reforma Agraria, en los 18 años de su existencia, y con toda evidencia ya no respondía a los nuevos requerimientos del orden administrativo y de la nueva problemática rural de esa época.

Por tal motivo y de acuerdo con el texto reformado del artículo 27 Constitucional, <sup>(27)</sup> por Decreto del 17 de enero de 1934 se creó el Departamento Agrario; estableciéndose en la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos administrativos y demás Dependencias del Ejecutivo Federal, los asuntos de su competencia. <sup>(28)</sup>

Para la mejor atención de las labores de los asuntos que le correspondían al Departamento Agrario, conforme a la Constitución, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y al Código Agrario, vigentes en esas fechas. El 23 de agosto de 1944, se publicó en el Diario Oficial de la Federación su Reglamento Interior.

El Reglamento mencionado, establece en su artículo 20., que al frente del Departamento Agrario habrá un Jefe, un Secretario General y un Oficial Mayor.

(27) Obra citada, Manuel Fabila, pp. 551, 552 y 553.

(28) Ibid. pp. 562 y 564.

Como un órgano más de la administración pública centralizada trabajo el Departamento Agrario bajo tal denominación, pero tras largos años de discusión y análisis se decidió que la Secretaría de Agricultura y Ganadería transfiriera al Departamento Agrario las facultades relativas a la colonización, por lo que en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1958, aparece el Departamento Agrario bajo la denominación de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. (29)

Con fundamento en los artículos transitorios 20. - 22, 27, y 40, de la Ley referida, el 30 de diciembre de 1958 se dictó un Decreto que creó las Direcciones de Promoción Agrícola Ejidal, de Terrenos Nacionales y Baldíos y de Colonización, dependientes del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, en virtud de que las facultades que correspondían a la Secretaría de Agricultura y Ganadería a través de la Dirección de Promoción Agrícola, de la Dirección Nacional de Terrenos Nacionales y Comisión Nacional de Colonización, fueron asumidas por el Departamento Agrario .

De acuerdo con las reformas mencionadas, fue necesario adaptar la organización estructural del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, expidiéndose su Reglamento Interior, que fue publicado el 10. de julio de 1960, en el se especifica la estructura orgánica del mismo.

---

(29) DIARIO Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983 México, p. 20.

Consideramos que el reglamento citado, constituyó - un nuevo avance en el proceso de perfeccionamiento para el me-  
 jor desarrollo de las funciones y estructura orgánica de la -  
 dependencia del Gobierno Federal encargada de la aplicación -  
 del artículo 27 Constitucional; pero la lentitud de los trámi-  
 tes agrarios, principalmente de las acciones de restitución,  
 confirmación y conflictos sobre los bienes comunales y de ---  
 creación de nuevos centros de población, determinaron que el  
 C. Lic. Adolfo López Mateos, Presidente Constitucional de los  
 Estados Unidos Mexicanos, expidiera el 11 de noviembre de ---  
 1963, un nuevo Reglamento Interior, publicado en el Diario --  
 Oficial de la Federación el 26 del mismo mes y año, abrogando  
 el del 10 de julio de 1960.

El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización,  
 cumplió con sus funciones, durante los 15 años de su existen-  
 cia, a través de sus reglamentos interiores pero "Con el deve-  
 nir del tiempo, y tras la complejidad que iba adquiriendo la -  
 sociedad en su conjunto, y con ella la necesidad de contar --  
 con organismos públicos capaces de afrontar los nuevos proble-  
 mas planteados por la dinámica propia de las transformaciones  
 económicas y sociales, se precisó el otorgar mayor flexibili-  
 dad en la toma de decisiones efectuada en el ámbito agrario,  
 por lo que, por decreto presidencial publicado en el Diario -  
 Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974, el Depar-  
 tamento de Asuntos Agrarios y Colonización alcanza el rango -  
 de Secretaría de la Reforma Azraria". (30)

(30) Diario Oficial de la Federación del 9 de julio de 1979,  
 México, p. 16.

La naturaleza cambiante de las instituciones sociales, obviamente ha afectado a la Secretaría de la Reforma Agraria, la cual no ha sido ajena al movimiento de adecuación canalizada a través de sus diferentes Reglamentos Interiores, expedidos por el Poder Ejecutivo con fundamento en el artículo 89 fracción I de la Constitución Política y artículos 18 y 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Secretaría de la Reforma Agraria como tal, ha tenido hasta la fecha cinco Reglamentos Interiores: el de 22 de septiembre de 1977; el del 4 de mayo de 1979; los de 19 de marzo y 16 de diciembre de 1980 y el de 27 de agosto de 1985, a los que haremos referencia en el inciso 4 del presente capítulo.

#### 1.- ORGANIZACION DE LA COMISION NACIONAL AGRARIA.

Ya vimos que la Comisión Nacional Agraria, basada en el Acuerdo del 5 de agosto de 1925, que creó nuevamente la Oficialía Mayor, aprobó el 24 de febrero de 1926, el reglamento para su funcionamiento interior. Ahora revisaremos su organización, a través de su mencionado Reglamento.

El Reglamento estableció, en sus disposiciones generales, que la Comisión estaría integrada, con nueve miembros y asumiendo la Presidencia el C. Secretario de Agricultura y Fomento, o el encargado del Despacho y con la asistencia del Oficial Mayor de la misma Comisión.

En su Artículo 30. señala que para el despacho, organización y administración de los asuntos de la Comisión Nacional Agraria, ésta tendrá bajo la inmediata dependencia del C. Oficial Mayor:

- Un Departamento Administrativo.
- Un Departamento Técnico.
- Un Departamento de Aguas.
- Un Departamento Jurídico.
- Una Inspección de Procuraduría, y
- El Archivo de la Comisión.

El Departamento Administrativo tenía a su cargo las secciones: de Personal, Oficialía de Partes, Contabilidad y - Glosa y la de Proveduría y Almacén.

El Departamento Técnico: Las Delegaciones, y Secciones de Campo y Gabinete, Cartografía, Estadística, Resoluciones Presidenciales, Publicaciones, Paleografía y de Registro Agrario.

El Departamento de Aguas: las Secciones de Irrigación, y de Dotación y Restitución.

La Inspección de Procuradurías: las Secciones de -- Quejas y Las Procuradurías de Pueblos existentes en las diversas Delegaciones Agrarias.

En seguida transcribiremos algunas de las principales funciones que tenían encomendadas los funcionarios y Departamentos de la Comisión, conforme a su Reglamento Interior.

**El Presidente de la Comisión:** ser conducto oficial entre la Comisión y el Presidente de la República; expedir -- los nombramientos del Oficial Mayor, de los Vocales Ponentes y del personal que señalaba el presupuesto; firmar juntamente con el C. Presidente de la República las resoluciones definitivas sobre la restitución, dotación de tierras y aguas y acordar lo relativo a presupuestos con el C. Oficial Mayor.

**El Vocal Secretario:** Extender las actas de las sesiones y autorizar los acuerdos recaídos; turnar al C. Oficial Mayor un tanto del acta de cada sesión, y conservar bajo su responsabilidad el libro de actas y el archivo de tramitación de los acuerdos tomados por la Comisión.

**Los Vocales:** Estudiar y dictaminar los expedientes de dotación y restitución de tierras y aguas, resueltos en -- primera instancia, por los Gobernadores de los Estados, y visar las resoluciones definitivas que formulaba el Departamento Técnico y que se llevaban a la firma del C. Presidente de la República.

**El Oficial Mayor:** Acordar con el presidente de la -- Comisión Nacional Agraria los asuntos de carácter urgente, -- presentándole antecedentes y datos necesarios para su resolución; firmar circulares, reglamentos, acuerdos, ect. que dicte la Comisión o el presidente de la misma y vigilar su observancia y cumplimiento; autorizar con su firma: ceses, movimientos de personal en general y del presupuesto de la Comi--



sión; firmar documentos relativos a tramitaciones judiciales y amparos y formular los presupuestos anuales de la Comisión.

El Departamento Administrativo: Acordar con el Oficial Mayor el movimiento de personal, licencias y vacaciones, nombramientos, ceses, y libramiento de erogaciones extraordinarias; los artículos necesarios más aceptables; acordar y visar lo relativo a cortes de caja de las Delegaciones, inventarios, requisiciones, pedidos de almacén, y cobros de giros.

El Departamento Técnico: Acordar con el Oficial Mayor los nombramientos, ceses y cambios de personal de las Delegaciones y demás secciones de ese Departamento, verificar la revisión de los informes reglamentarios de la Delegaciones y representar al Oficial Mayor en su ausencia.

Las Delegaciones: Ser el conducto entre las Comisiones Locales Agrarias y la Comisión Nacional Agraria; ejecutar las Resoluciones Presidenciales de aguas y tierras, formulando el expediente relativo a dichas acciones; intervenir, y resolver las consultas presentadas por los pueblos; formular los informes previos y justificados sobre los amparos que se presenten con motivo de las Resoluciones Presidenciales e intervenir ante la Suprema Corte de Justicia en las revisiones.

El Departamento de Aguas: Trámite de expedientes de dotación, restitución y accesiones de aguas para riego de terrenos ejidales, fundos y usos públicos y domésticos a pueblos que poseen ejidos.

El Departamento Jurídico: Informes previos y justificados sobre amparos y revisiones ante la Suprema Corte de Justicia, informes sobre estado legal de los expedientes.

Inspección de las Procuradurías de Pueblos: Resolución de las consultas de los procuradores y Comités Particulares administrativos y ejecutivos, relacionadas con la tramitación de expedientes y cumplimiento de las disposiciones agrarias, acordar con el Oficial Mayor la solución de las mismas.

Sección de Archivo General: Recibir, clasificar y distribuir toda la correspondencia en los expedientes de restitución y dotación de tierras y aguas, y proporcionar a los funcionarios y público para consulta, los expedientes que soliciten.

En el Reglamento de la Comisión Nacional Agraria, se establece en un apartado especial, las obligaciones, derechos y responsabilidades de los empleados de la misma.

La Comisión Nacional Agraria, fué regulada primero por la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920, posteriormente por el Decreto del 22 de noviembre de 1921; El Reglamento Agrario expedido el 17 de abril de 1922; las Leyes reglamentarias sobre Repartición de Tierras Ejidales de 19 de diciembre de 1925 y del 25 de agosto de 1927; Las Leyes de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas de fechas 23 de abril de 1927, 11 de agosto del mismo año, y 21 de marzo de 1929.

Desde nuestro punto de vista particular consideramos al Reglamento de la Comisión Nacional Agraria como uno de los más completos y concretos que sin divagar sobre las atribuciones y funciones de sus unidades administrativas, con gran tino estableció claramente la competencia de cada una de ellas, lo que evitó la duplicidad de funciones entre las mismas, como ha sucedido en los reglamentos de la Secretaría de la Reforma Agraria.

En el aspecto administrativo de su estructura y organización, impidió el aumento de funcionarios y empleados y por ende el tortuguismo burocrático; como es de notarse, en el Acuerdo expedido el 26 de enero de 1918, ya existía la preocupación del Gobierno Federal, por evitar el rezago agrario y al expedirse el Reglamento de la Comisión Nacional Agraria, fué tomada muy en cuenta esa inquietud por los juristas que intervinieron en su elaboración.

## 2.- EL REGLAMENTO DEL DEPARTAMENTO AGRARIO DE FECHA 23 DE AGOSTO DE 1944.

Como señalamos anteriormente, el 23 de agosto de 1944, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interior del Departamento Agrario, que substituye a la Comisión Nacional Agraria, él cual esta constituido por 41 capítulos y su contenido lo resumiremos en los siguientes renglones:

Al frente del Departamento Agrario, había un Jefe, Un Secretario General y un Oficial Mayor.

Regula las labores del Departamento Agrario, creando las dependencias siguientes, además de funcionar conjuntamente con el Cuerpo Consultivo Agrario:

Dirección de Tierras y Aguas.  
Dirección de Derechos Agrarios  
Dirección de inafectabilidad Agrícola.  
Dirección de Planeación.  
Oficina Jurídica.  
Oficina de Inspección.  
Oficina de Quejas.  
Oficialía de Partes.  
Servicios de Acción Médica. Y  
Delegaciones Agrarias.

El Jefe del Departamento Agrario tenía encomendada la dirección superior, política, técnica y administrativa de dicha dependencia y a él estaba subordinado todo el personal que lo integraba, y sus atribuciones eran las que le confirió el artículo 35 del Código Agrario. Para la mejor organización del trabajo y su adecuada división, el Jefe del Departamento encomendaba algunas de sus funciones a los Directores o Jefes de Oficinas que correspondía, según la esfera de actividades que a cada uno de ellos le señalaba el Reglamento.

El Secretario General a quien correspondía la subdirección y control de todas las labores técnicas del Departamento y la responsabilidad del buen desarrollo de las mismas ante el Jefe, tenía entre sus principales funciones: Suplir -

al superior en sus faltas temporales o definitivas; llevar al acuerdo del mismo los asuntos que éste debía resolver; desempeñar la Secretaría del Cuerpo Consultivo Agrario; proponer - las medidas de organización técnica convenientes para el me--  
jor funcionamiento de las oficinas.

El Oficial Mayor, a quien correspondía la subdirección administrativa del Departamento y de sus dependencias fo  
rúneas, tenía las siguientes funciones: Substituir en sus fal  
tas temporales o absolutas al Secretario General y, en su ca  
so, al Jefe del Departamento, llevar al acuerdo de la Jefatura o de la Secretaría General, los asuntos de estas debiendo  
resolver y especialmente acordar con el Jefe del Departamento los asuntos de administración y personal de las diversas ofi  
cinas.

Los Secretarios Particulares del Jefe del Departam--  
ento, del Oficial Mayor, del Secretario General, así como el personal de cada uno de estas secretarías privadas, dependían directamente de dichos funcionarios.

Las Direcciones de Planeación y de Tierras y Aguas, estaban a cargo de un ingeniero; y las de Derechos Agrarios e Inafectabilidad Agraria, de un abogado.

Las atribuciones y facultades de los Directores ---  
era: Llevar al acuerdo del Jefe del Departamento, del Secreta  
rio General y del Oficial Mayor, los asuntos que debían ser -  
resueltos por cada uno de ellos; orientar las labores de la -

Dirección y coordinarlas con las actividades de las demás dependencias del Departamento.

Las Oficinas del Departamento estaban a cargo de un ingeniero o abogado titulado, con tres años cuando menos de práctica en materia agraria.

Las oficinas tenían la siguiente organización: Jefatura, subjefatura, en su caso, y las distintas secciones -- que funcionaban conforme al Reglamento, las que estaban a cargo de un jefe o de la persona que económicamente era designada al efecto.

La Dirección de Tierras y Aguas fué la encargada de la tramitación, estudio y dictamen de los expedientes referentes a restitución, dotación, ampliación, permutas, división de ejido, expropiación, fraccionamientos de tierras y aguas, creación de nuevos centros de población, confirmación y titulación de bienes comunales.

La Dirección de Derechos Agrarios era la encargada de formular los proyectos de resoluciones, acuerdos y decretos presidenciales, así como de proveer a su ejecución; expedir los certificados y títulos que se deriven de los mismos e inscribirlos en el Registro Agrario Nacional.

La Dirección de Inafectabilidad Agraria tenía encomendada la tramitación y formulación de los proyectos de acuerdos y decretos presidenciales relativos a inafectabilidad de las agrícolas o ganaderas, así como agilizar su ejecución.

La Oficina de Quejas, conocía de todas aquellas reclamaciones formuladas por particulares o ejidatarios, que se referían a: violaciones a las leyes de la materia, en cuanto al fondo y procedimiento, de los asuntos en trámite; conocer de las reclamaciones que se presentaban en contra de las Oficinas del Departamento o personal de las mismas, y conocer de las quejas que se presentaban por los ejidatarios en contra de otras autoridades, a efecto de asesorarlos en la forma que procedía, cuando la resolución no era competencia del Departamento Agrario.

Para el mejor desempeño de sus labores, la oficina de Quejas estaba facultada para solicitar de las otras dependencias del Departamento, los informes y datos que considerara necesarios para formular sus dictámenes.

La Oficialía de Partes, como dependencia directa de la Oficialía Mayor, se ocupaba de la recepción y despacho de la correspondencia en general, y tenía bajo su control a las secciones que para el trámite de correspondencia funcionaban adscritas a cada una de las Direcciones y Oficinas del Departamento.

El Servicio de Acción Médica dependía también directamente de la Oficialía Mayor y tenía a su cargo la atención médica del personal del Departamento que comprendía diagnosticar y tratar a los empleados enfermos y ministrar las medicinas necesarias para su recuperación.

La Dirección de Planeación, era la encargada de controlar la estadística del Departamento Agrario; recopilar y - clasificar las leyes y demás disposiciones agrarias; formular los planos y las memorias anuales de trabajo y demás estudios sobre temas agrarios.

La Oficina Administrativa se ocupaba de atender, -- administrativamente, las distintas dependencias del Departa-- mento, así como de la vigilancia y control del presupuesto de egresos; nombramientos, movilizaciones, y transportes del personal; compra de muebles y útiles; almacenaje de los mismos; archivo general del Departamento; y vigilancia y conservación de los bienes de las dependencias del Departamento.

La Oficina Jurídica era la representante legal del Departamento Agrario y tenía funciones de asesoría jurídica - para la Secretaría General, la Oficialía Mayor y en general, de las diversas dependencias del Departamento. En casos urgentes, tratándose de rendir informes a una autoridad, de interponer recursos o de efectuar promociones o diligencias judiciales, en ausencia del Jefe, del Secretario General y del Ofi-- cial Mayor, fungía como encargado del Departamento y firmaba las órdenes y correspondencia necesarias.

La Oficina de Inspección fué la encargada de vigi--lar la organización y actividades de las Delegaciones y Ofici-- nas del Departamento, a fin de que se ajusten ~~en~~ sus labores a los ordenamientos y programas aprobados, practicando para - tales efectos, las visitas e inspecciones necesarias.



Por último consideramos importante señalar, que en un capítulo especial se reguló la Sección de Eficiencia, que a nuestro criterio fue una de las secciones más importantes del Departamento Agrario. Esta Sección estaba a cargo de un Jefe y funcionaba como una dependencia directa de la Oficina Mayor, y tenía por objeto principal reunir todos aquellos datos que permitía justipreciar el trabajo de cada uno de los empleados del Departamento para efectuar sus promociones o imponer las sanciones que eran procedentes.

Las Delegaciones Agrarias tenían como atribuciones las que el mismo Código Agrario y disposiciones relativas le señalaban.

Como dijimos en otra parte, por Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1948, se dispuso que el Departamento Agrario asumiera las funciones y atribuciones que en esa época ejerció la Secretaría de Agricultura y Ganadería, a través de su Dirección de Organización Agraria Ejidal, en materia de régimen legal de los ejidos.

Por tal motivo, se creó en la estructura orgánica del Departamento Agrario una nueva Dirección, denominada Dirección de Organización Agraria, la que tenía encomendada principalmente: tomar parte en la elección, revocación y destitución de autoridades ejidales y comunales, depuración de censos ejidales, fusión y división de ejidos, expropiación de bienes ejidales y comunales y admisión de nuevos campesinos -

como ejidatarios y resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal.

Desde el punto de vista práctico, el Reglamento del Departamento Agrario ofrece particular importancia, porque -- su vigencia coincidió con una gran actividad en el reparto de tierras y con una franca orientación de la política agraria -- en el sentido de extender los beneficios de la reforma establecida en el artículo 27 Constitucional, el Código Agrario -- y demás leyes complementarias a todos los campesinos del país y el Decreto del 30 de diciembre de 1948 fué el punto de partida de una intensa actividad en materia de organización agraria, los ejidos y comunidades, legalmente constituidos, empezaron a derramar sus beneficios en todo el país y en los mismos núcleos rurales, manifestándose estos principalmente en -- la alta producción agropecuaria.

En el Reglamento que comentamos, se siguió la orientación moderna en cuestiones de organización tanto en su estructura interna del Departamento Agrario como en el desarrollo de las funciones encomendadas a cada una de sus dependencias. Además de que introduce algunas innovaciones en su organización. Quizás la más importante consista que por primera vez, se señalen los requisitos que deben tener los encargados de ocupar una dirección, oficina o sección.

En el Reglamento actual de la Secretaría de la Reforma Agraria, ni en los anteriores, se señala la estructura de las unidades que la constituyen, ni mucho menos los requisitos para ocupar un cargo, lo que ha provocado un caos en

la impartición de la justicia agraria, por la ignorancia e in capacidad que tienen algunos de los funcionarios de la Secretaría en legislación agraria y organización -rural.

3.- LA ESTRUCTURA DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS  
AGRARIOS Y COLONIZACION.

De acuerdo con el Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización del 26 de noviembre de 1963, la estructura orgánica del Departamento se integraba por:

Un Jefe

Un Secretario General de Asuntos Agrarios.

Un Secretario General de Nuevos Centros de Población Ejidal.

Un Oficial Mayor.

Cuerpo Consultivo Agrario

Dirección General de Administración.

Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Dirección General de Tierras y Aguas.

Dirección General de Derechos Agrarios.

Dirección General de Organización Agraria Ejidal.

Dirección General de Inafectabilidad Agrícola y ---

Ganadera.

Dirección General de Inspección, Procuración y ----

Quejas.

Dirección General de Fomento Agrícola Ejidal.

Dirección General de Estadística, Programa y Cata-

tro.

Dirección General de Colonias.

Dirección General de Terrenos Nacionales, Baldíos y Demasías.

Dirección General de Nuevos Centros de Población - Ejidal.

Dirección General de Bienes Comunales.

Dirección General de Acción Social Agraria e Información.

Delegaciones de Asuntos Agrarios.

El Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización ejerció la dirección técnica, económica y administrativa de la Dependencia a su cargo y a él estaba subordinado - el personal integrante del Departamento.

Al Secretario General de Asuntos Agrarios correspondía la subdirección y control de las labores del Departamento en materia de asuntos agrarios y era responsable del buen desarrollo de las áreas a su cargo.

El Secretario General de Nuevos Centros de Población Ejidal tenía a su cargo la subdirección y control de las labores técnicas del Departamento en materia de vigilancia de colonias y terrenos nacionales, baldíos y demasías, así como la responsabilidad del buen desarrollo de las mismas ante el Jefe del Departamento.

El Oficial Mayor le correspondía la subdirección administrativa del Departamento.

Las Direcciones Generales estaban constituidas por Un Director General, y un Subdirector, los Jefes de Oficinas, Subjefes y Jefes de Sección que el reglamento le señalaba a cada una de ellas. A continuación describiremos brevemente su estructura.

La Dirección General de Administración que atendía administrativamente las distintas dependencias del Departamento como eran la de vigilar y controlar el presupuesto de egresos y ordenar lo conducente en relación al personal y muebles y útiles, comprendía las siguientes oficinas:

- Contabilidad.
- Personal
- Compras y Almacén.
- Correspondencia,
- Archivo.
- Control y Eficiencia.
- Intendencia.
- Servicio Médico y
- Auxiliares administrativos.

La Dirección General de Asuntos Jurídicos que era - la consultora y asesora jurídica de las autoridades superiores del Departamento y de las direcciones generales, en materia de asuntos agrarios, colonización, de promoción agrícola y de terrenos nacionales, baldíos y demasías. También tenía como atribución la de emitir dictámenes paleográficos e intervenir en la tramitación y expedición de certificaciones de documentos y expedientes en poder del Departamento.

La Dirección General de Asuntos Jurídicos comprendía las siguientes Secciones:

- Consultas.
- Amparos y Procedimientos Diversos.
- Asuntos Judiciales y de Trabajo.
- ✓ Paleografía.
- Certificaciones.
- Compilación de Leyes y Jurisprudencia.

A la Dirección General de Tierras y Aguas se le asignaron las mismas atribuciones que le encomendó el Reglamento Interior del Departamento Agrario con las siguientes Oficinas:

- Tierras.
- Fraccionamientos.
- Aguas.
- Nuevos Centros de Población Agrícola y
- Cartografía y Dibujo.

La Dirección General de Derechos Agrarios, también tenía las mismas atribuciones señaladas en el Reglamento Interior del Departamento Agrario. Comprendía las siguientes oficinas:

- Oficina de Resoluciones Presidenciales.
- Oficina de Certificados de Derechos Agrarios.
- Oficina del Registro Agrario Nacional.

La Dirección General de Organización Agraria Ejidal, era la encargada de conocer los asuntos que a su denominación correspondían, así como de intervenir en la elección, renovación y destitución de autoridades ejidales y comunales, en los términos del Código Agrario y de las demás leyes y reglamentos en materia agraria, y estaba constituida por las siguientes Secciones:

- Control de Jefatura de Zonas Ejidales.
- Sección de Comisariados Ejidales y Comunales, y
- Resolución y distribución de crías de ganado.

La Dirección General de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, tenía encomendadas las mismas funciones que le asignó el Reglamento Interior del Departamento Agrario y comprendía las mismas oficinas:

- Técnica.
- Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, y
- Acuerdos, Decretos y Certificados.

A la Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas, correspondía llevar a cabo las investigaciones que ordenaba la Jefatura del Departamento, las Secretarías Generales o la Oficialía Mayor, tendientes al esclarecimiento de las reclamaciones que por violaciones a la Ley o en contra del personal del propio Departamento, se formulen con motivo de la aplicación de la legislación agraria, de colonización,

terrenos nacionales, baldíos y demasías, sus reglamentos y demás disposiciones conexas. Esta Dirección General se conformaba con las siguientes oficinas:

- Inspección.
- Procuración y
- Quejas.

La Dirección General de Estadística, Programa y Catastro, recopilaba datos de los trabajos efectuados por las distintas dependencias del Departamento; vigilaba los programas estadísticos autorizados por el C. Jefe del Departamento y en coordinación con el Registro Agrario Nacional llevaba el catastro de terrenos nacionales, baldíos y demasías. Esta dependencia comprendía las oficinas de:

- Estadística.
- Programación.
- Divulgación y
- Catastro Agrario.

La Dirección General de Fomento Agrícola Ejidal determinaba los medios adecuados para el control, el fomento, la explotación y el mejor aprovechamiento de los frutos y recursos de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población agrícola Ejidal, con miras al mejoramiento económico y social de la población campesina. También intervenía en la aprobación de los contratos que sobre frutos, recursos y aprovechamientos celebraban los ejidos y comunidades con terceras personas o entre sí, así como en el manejo y vigilancia de --



de los fondos comunes ejidales y comunales. Para la mejor realización de las funciones que tenía encomendadas, la Dirección contaba con las Oficinas de:

- Fomento Agrícola Ejidal
- Fomento Pecuario Ejidal y Comunal.
- Fomento de los Recursos Forestales y no-Renovables Ejidales y Comunales.
- Control y Manejo del Fondo Común de Ejidos y Comunidades.

A la Dirección General de Colonización que proyectaba, proveía, vigilaba los planes generales y concretos de colonización y ejecución de los mismos, a fin de que se cumplieran con las normas establecidas por las Leyes de la materia, se le asignaron las siguientes Oficinas:

- Técnica.
- Substanciación de Expedientes.
- Desarrollo Agrícola.
- Contratación y Titulación.
- Control de Fondos de Colonización y Deslindes y
- Cartografía y Dibujo.

La Dirección General de Terrenos Nacionales, Baldíos y Demasías, comprendía las siguientes Oficinas:

- Técnicas.
- Trámite.
- Estadística
- Revisión de Concesiones y
- Comisiones Deslindadoras.

A la Dirección de Terrenos Nacionales, Baldío y Demasías correspondió determinar, deslindar, cuantificar, reivindicar y definir los terrenos baldíos, nacionales y demasías; también tenía encomendado los trabajos técnicos tendientes a determinar la aptitud agro-económica de dichos terrenos, para su mejor aprovechamiento.

La Dirección General de Nuevos Centros de Población Ejidal contaba con las Oficinas de:

- Nuevos Centros de Población.
- Construcción de Obras Ejidales.
- Cartografía y Dibujo y
- Estadísticas.

Correspondía a la Dirección General de Nuevos Centros de Población Ejidal la tramitación, estudio, dictamen de los expedientes relativos a la creación de nuevos centros de población.

La Dirección General de Bienes Comunales, se encargaba de la tramitación, estudio y dictamen de los expedientes de restitución, de conflictos de bienes comunales y cambio -- del régimen comunal al ejidal. Esta Dirección se integraba -- por las Oficina:

- Bienes Comunales, y
- Restituciones.

La Dirección General de Acción Social Agraria e ---  
 Información comprendía las Oficinas de:

- Servicios Sociales.
- Difusión Cultural.
- Información y
- Publicaciones.

Los Delegados del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización además de las funciones que el Código Agrario les asignó, eran el conducto en las relaciones agrarias y de terrenos nacionales, entre el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y los CC. Gobernadores, Jefes de Zonas Militares, Jefes de las distintas dependencias federales, estatales, locales y municipales, dentro de la jurisdicción de las Delegaciones.

Las Delegaciones estaban integradas por las secciones de:

- Tierras y Aguas.
- Organización Agraria Ejidal.
- Promoción Agrícola Ejidal.
- Inafectabilidad Agrícola y Ganadera.
- Revisora y Depuradora de Colonias.
- Contabilidad y Glosa.
- Estadística y
- Correspondencia y Archivo.

Queremos hacer notar, que en la exposición de la estructura orgánica de cada una de las Direcciones del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, solo se hizo referencia a las oficinas sin definir la estructura de cada una de ellas como se señala en el Reglamento Interior del propio Departamento.

Los Reglamentos del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización olvidaron señalar los requisitos para ocupar una dirección, subdirección y oficina; sin embargo introdujeron importantes innovaciones en la organización y estructura del Departamento con el fin de evitar duplicaciones, precisar funciones y responsabilidades y simplificar acciones. En cuanto a la técnica jurídica, estos reglamentos han obedecido a un esquema similar; distribuyen la competencia constitutiva de cada dependencia, establecen reglas de organización y funcionamiento, lo que también hizo que el desarrollo de las actividades de las direcciones, oficinas e inclusive secciones se realizaran lo mejor posible y coordinadamente entre las mismas.

Objetivamente los avances de fondo del Reglamento puede resumirse en el aumento de unidades administrativas bien definidas y su creciente especialidad.

Súmanse a estos logros la organización y estructura de las Delegaciones del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización establecidas en los Reglamentos que comentamos.

4.- LOS DIVERSOS REGLAMENTOS DE LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA DESDE EL AÑO DE 1974.

Cuanto hasta aquí llevamos dicho corresponde a los antecedentes de la Secretaría de la Reforma Agraria, como --- son la Comisión Nacional Agraria, el Departamento Agrario y --- el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, alcanzando este último el rango de Secretaría por decreto de 30 de diciembre de 1974, que reforma diversos artículos de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 del mismo mes y año. Ahora nos ocuparemos a los reglamentos que la Secretaría de la Reforma Agraria, a partir de las fechas citadas, ha tenido.

La Secretaría de la Reforma Agraria se gobernó hasta el 22 de septiembre de 1977, con el último Reglamento del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, por tal motivo su estructura, durante este período, prácticamente fué la misma que la del Departamento referido.

Es importante el antecedente mencionado y trascendental porque durante este período la Secretaría de la Reforma Agraria justificó su existencia por sus intervenciones atinadas que tuvo en la solución de los problemas agrarios, reflejándose en el bienestar socio-económico que en esa época impuro en el campo mexicano; ya que a partir del Reglamento Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de septiembre de 1977, la Secretaría de la Reforma Agraria se --

convirtió en un aparato burocrático muy complejo por su deficiente estructura administrativa y duplicidad de funciones entre sus unidades administrativas.

El Reglamento de septiembre de 1977, reestructuró la Secretaría de la Reforma Agraria, incrementando innecesariamente el número de unidades administrativas, pues de 14 direcciones Generales que tenía el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización aumentó a 35.

La estructura establecida por el Reglamento de 1977 era la siguiente:

- Secretaría.
- Subsecretaría de Asuntos Agrarios.
- Subsecretaría de Planeación e Infraestructura ---  
Agraria.
- Subsecretaría de Organización y Desarrollo Agrario.
- Oficialía Mayor.
- Direcciones Generales de:
  - Administración.
  - Proveduría.
  - Recursos Humanos.
  - Servicios Generales.
  - Asuntos Jurídicos.
  - Auditoría Interna.
  - Autoridades Ejidales y Comunales.
  - Bienes Comunales.

Capacitación Agraria.  
 Carta Agraria Nacional.  
 Colonias.  
 Comercialización de la Producción Agraria.  
 Conciliación Agraria.  
 Control.  
 Coordinadora de Delegaciones Agrarias y Promoto--

rias.

Derechos Agrarios.  
 Desarrollo Agroindustrial.  
 Difusión y Relaciones Públicas.  
 Estadística.  
 Forestal Ejidal y Comunal.  
 Inafectabilidad Agrícola, Ganadera y Agropecuaria.  
 Inspección, Procuración y Quejas.  
 Nuevos Centros de Población Ejidal.  
 Organización Ejidal.  
 Organización y Capacitación Administrativa.  
 Investigación Agraria.  
 Programación y Evaluación.  
 Promoción de Apoyo Financiero y Contraloría de --

Fondos Comunes.

Promoción Social Agraria.  
 Registro Agrario Nacional.  
 Recursos no-Renovables Ejidales y Comunales.  
 Servicios Ejidales y Comunales.  
 Servicios Electrónicos.  
 Terrenos Nacionales.  
 Tierras y Aguas.

- Comisión Interna de Programación y Administración
- Delegaciones Agrarias.

Posteriormente por Decreto Presidencial de fecha 23 de abril de 1979, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo del mismo año, se expidió otro reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, que terminó por confundir y duplicar, aun más, las funciones de las Subsecretarías y Direcciones Generales al desaparecer, en este Reglamento, la Subsecretaría más importante de la Institución, que es la Subsecretaría de Organización y Desarrollo Agrario.

En Términos generales y con ciertas reservas, cabe decir que el Reglamento que nos ocupa, ocasionó que los programas de organización, consolidación y autogestión para los ejidos y comunidades se suspendieran.

En un afán de racionalizar recursos y agilizar funciones, la Secretaría de la Reforma Agraria en un caso sin precedentes fue reestructurada mediante un nuevo Reglamento Interior. (31)

La reestructuración supuso la supresión de más de la mitad de direcciones generales y de un considerable número de subdirecciones, que aunada a la reciente desaparición de una de sus subsecretarías, da el carácter de singular a ese hecho. (32)

(31). Mario Ruiz Massieu, op. cit., pag. 91.

(32). Ibid.



Un comunicado oficial dió a conocer que la restructuración se debió a que "se considera que una de las principales causas que hicieron crecer el rezago agrario era la deficiente estructura administrativa de la Secretaría, que provocaba duplicidad de funciones y esfuerzos causando dilaciones y cuellos de botella en la administración". (33)

Este Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 1980.

La restructuración supuso la supresión de 21 direcciones generales y 69 subdirecciones de las 106 que existían.

Se señala en el Reglamento Interior precitado que la Secretaría de la Reforma Agraria contará con las siguientes unidades administrativas: una secretaría; dos subsecretarías; una oficialía mayor; un cuerpo consultivo agrario; catorce -- direcciones generales; dos unidades, y delegaciones agrarias en las entidades federativas.

El Secretario tendrá la representación, transmisión y resolución de los asuntos de la competencia de la Secretaría, y podrá delegar sus facultades a funcionarios subalternos, salvo el caso de las atribuciones enumeradas en el artículo 60. del propio reglamento.

Contará la dependencia con un subsecretario de Asun

(33) M rí o Ruíz Massieu, op. cit., p. 91.

tos Agrarios y Organización y con otra de Planeación e Infraestructura Agraria. No se establecen requisitos para ocupar - el cargo, y únicamente se les señalan atribuciones genéricas.

El Reglamento citado precisa que la Secretaría contará con 14 direcciones generales, Estas son: Administración; Asuntos Jurídicos; Coordinadora de Delegaciones Agrarias y Promotorías; Contraloría; Desarrollo Agrario; Difusión y Relaciones Públicas; Recursos Humanos; Información Agraria; Infraestructura Agraria; Organización Agraria; Planeación Agraria; - Procedimientos Agrarios; Programación y Evaluación y Tenencia de la Tierra. A todas ellas fija atribuciones generales y específicas.

Cuenta además la Secretaría de la Reforma Agraria - con la Unidad de Coordinación del Sector Agrario y con la Unidad de Organización y Métodos y con la Comisión Interna de -- Programación y Administración.

Además de lo que hemos comentado, este Reglamento de limitó claramente las atribuciones de cada una de las unidades administrativas, dando solución a uno de los más serios - problemas que existían en la Institución y que fue la duplicidad de funciones y acciones entre una y otra unidad administrativa.

El 25 de noviembre de 1980, el Ejecutivo Federal -- expidió, con la única finalidad de subsanar uno de los más serios errores en que se incurrió, otro Reglamento Interior de

la Secretaría de la Reforma Agraria en donde se contempla --- nuevamente a la Subsecretaría de Organización y Desarrollo -- Agrario. Este Reglamento fué publicado en el Diario Oficial -- de la Federación el 10. de diciembre de 1980.

La Secretaría de la Reforma Agraria, a partir del - 27 de agosto de 1985, cuenta con un novedoso Reglamento Interior, mediante el cual se restructuró su organización interna. La restructuración trajo consigo la desaparición de la Subsecretaría de Planeación e Infraestructura Agraria y cambios de nombre de algunas Direcciones Generales.

Obvio es que un reglamento, como las leyes, tiene -- que irse adecuando a la cambiante realidad, como es el caso -- del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria en vigencia, con el cual se inicia una nueva etapa en la reforma agraria que esperamos de buenos resultados en beneficio de los campesinos de nuestro país y de todos los mexicanos.

Por ser materia específica de este trabajo el Reglamento del 27 de agosto de 1985 ya antes referido, nos avocare mos más ampliamente a su estudio en el capítulo cuarto que -- analizaremos más adelante.

## CAPITULO TERCERO

BASES Y FUNDAMENTOS JURIDICOS PARA LA  
EXISTENCIA DE LICHA DEPENDENCIA.

1.- Principios constitucionales sobre la Institu-  
ción. 2.- La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. 3.  
- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. 4.-  
- L.s diversos Códigos Agrarios. 5.- Ley Federal de Reforma A-  
graria. 6.- Reglamentos y Acuerdos.

El presente capítulo, como su título lo indica, tie-  
ne como finalidad fundamentar la existencia de la Secretaría  
de la Reforma Agraria en nuestro sistema jurídico. La Institu-  
ción, como señalamos anteriormente, tiene su antecedente, an-  
tes de iniciarse el movimiento armado de 1910, en la Direc-  
ción Agraria que por Decreto emitido el 10. de julio de 1910  
quedó adscrita a la Secretaría de Agricultura y Fomento, pero  
de hecho su evolución institucional y desarrollo organizacio-  
nal principia a partir de la creación de la Comisión Nacional  
Agraria y continúa con el Departamento Agrario y El Departame-  
nto de Asuntos Agrarios y Colonización.

La Secretaría de la Reforma Agraria tiene ac-  
tualmente su fundamento legal en la Constitución Política de  
los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica de la Admi-  
nistración Pública Federal, Ley Federal de Reforma Agraria y  
demás disposiciones jurídicas como son los reglamentos y a-  
cuerdos. A continuación veremos cada una de estas disposicio-  
nes, así como los ordenamientos anteriores a cada una de ----

ellas, como fueron la Ley de 6 de enero de 1915, las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado y los Códigos Agrarios.

#### 1.- PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES SOBRE LA INSTITUCION.

México tiene un sistema federal. Por tanto, se puede justamente hablar de un derecho constitucional general o federal y de un derecho constitucional local o de las entidades federativas. Los principios básicos de la organización política del Estado Mexicano se encuentran en el derecho constitucional general. (34)

La actual Constitución fué expedida el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el primero de mayo de ese año. (35)

La fuente mediata de la Constitución Mexicana de 1917 fue el movimiento social que principio en 1910 con la rebelión de Madero en contra del presidente Díaz, quien había estado en el poder por treinta años. Dicho movimiento perseguía fundamentalmente un objetivo político: llevar a la Ley fundamental el principio de no reelección del presidente y terminar con la larga permanencia de Díaz en el poder. En 1913, Carranza, gobernador de Coahuila, se levantó en armas en contra del presidente Victoriano Huerta, quien había ordenado el asesinato del presidente Madero y del vicepresidente Pino Suárez. Durante esta lucha civil se fueron expidiendo decretos de carácter social, especialmente para garantizar ciertos derechos a los trabajadores y a los campesinos, los que -

(34). Carpizo Jorge, Derecho Constitucional, Introducción al Derecho Mexicano. Tomo I. Ed. Unam. 1981. pag. 112.

(35). Idem.

estaban luchando no sólo para cambiar las estructuras políticas y a los gobernantes, sino primordialmente para asegurarse un mejor nivel de vida. La Constitución de 1917, no tiene su fundamento de validez en su antecesora, ya que se creó sin seguir el procedimiento que aquella indicaba para su reforma, sino en la serie de hechos ocurridos entre 1910 y 1916, los cuales originaron que se creara una nueva constitución que fue aceptada por amplios márgenes o sectores de la sociedad mexicana. (36)

La fuente inmediata de la Constitución fue el Congreso constituyente que se convocó para que la redactara y aprobara, dicho congreso constituyente, convocado por Carranza, en cuanto Colegio Electoral, comenzó sus juntas el 21 de noviembre de 1916 y sus sesiones fueron oficialmente inauguradas el 10 de diciembre de ese año y clausuradas el 31 de enero de 1917. (37)

Esto nos explica por qué en los planes revolucionarios más importantes, encontramos siempre como postulados fundamentales proclamados por los **hombres de la revolución**, la restitución de tierras a los hombres indígenas despojados de las mismas, consignado en el punto tercero del plan de San Luis, o bien, la restitución y la dotación con la confiscación de bienes respecto a los enemigos de la revolución, proclamados en el plan de Ayala. Lo mismo los hombres del norte que los ciudadanos del centro y los campesinos del sur tomaron como bandera fundamental, el problema de las reivindicaciones.

(36). Carpizo, Jorge, op. cit. p. 112.

(37). Carpizo, Jorge, "Derecho Constitucional", en las Humanidades, en el Siglo XX, El Derecho, UNAM. México, 1979, p. 109.

ciones agrarias. Los norteños mostraban marcada inclinación -- por el fomento y respeto a la pequeña propiedad, en cambio -- los sureños y los habitantes del centro del país pugñaban por la <sup>re</sup>stitución de tierras a los pueblos indígenas y por la re- construcción de los ejidos, pero con sentido moderno, apartado de su concepción tradicional. Estas diversas corrientes -- del pensamiento Nacional las veremos posteriormente reflejadas en la obra del Constituyente de 1917. (38)

Al triunfo de la revolución Constitucionalista y -- constituido el Congreso Constituyente, los sectores revolu- cionarios no se conforman con la restauración de los princi- pios constitucionales liberales e individualistas de la Cons- titución del 5 de febrero de 1857, vigente en la época, sino que proclaman la necesidad de reformas al citado Código Polí- tico. Don Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Cons- titucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, envía un pro- yecto de reformas al Congreso, "que no satisfizo plenamente a todos los diputados constituyentes, representantes legítimos de las diversas corrientes que lucharon durante el movimiento armado, y surgen las primeras grandes enmiendas al Proyecto, lo mismo cuando se estudia el artículo quinto relativo a la - libertad de trabajo que dará origen al artículo 123 de nues- tra Constitución, donde se establecen las garantías sociales en favor del obrero; que cuando se analiza el artículo 27 de la Constitución del propio proyecto, en el cual se consagran los derechos fundamentales del campesino." (39)

(38). Raúl Lemus García, op. cit., p. 307 y 308.

(39). Opus. Cit. P. 308.

El Congreso Constituyente deja la discusión y estudio del artículo 27 Constitucional al final de sus trabajos y motivó un debate de gran trascendencia histórica. Con este propósito el Congreso Constituyente se declara en sesión permanente desde el 29 de enero de 1917 y concluye, trabajando día y noche, hasta el 31 de enero del propio año. En el gran debate participaron los más prominentes constituyentes. (40)

De la iniciativa del señor Carranza no se tomaron sino algunos párrafos que se consideraron importantes, estructurándose un artículo evidentemente nuevo, con principios que han servido básicamente para orientar los programas de reforma agraria de la Revolución Mexicana. (41)

La comisión redactora señaló en la exposición de motivos del anteproyecto, con acertado juicio histórico, que el artículo 27 sería el de mayor trascendencia social del nuevo Código Político. El ilustre constituyente, General Heriberto Jara, al participar en el memorable debate, apuntó que la incorporación al texto de la Constitución de las garantías sociales en favor de los campesinos y obreros, servirían de baluarte protector de los derechos de las clases sociales económicamente débiles y constituirían un ejemplo universal, en virtud de que estas garantías de orden social se sancionan con el más alto valor jurídico (42). El argumento era impecable porque, ciertamente, ninguna constitución vigente en el mundo hasta 1917, consagraba a nivel supremo los derechos so-

(40). Raúl Lemus García, Opus cit. p. 308.

(41). Ibid, p. 308 y 309.

(42). P stor Rouaix, Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917". Puebla, 1945, P. 125.



ciales en favor de los intereses campesinos y obreros; y la - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expedida el 5 de febrero de 1917, producto de una ilustre generación de mexicanos, sirvió de ejemplo a los demás países, quienes empezaron a incorporar este tipo de garantías en sus Códigos Supremos. (43)

Naturalmente que esta actitud del Constituyente Mexicano, que mucho le honra, vino a señalar nuevos rumbos del derecho constitucional moderno, toda vez que de acuerdo con la concepción tradicional la Constitución Política se concretaba, exclusivamente, a regular dos campos: Uno, conocido como la parte dogmática, en que se consagran las garantías individuales; y el otro, constituido por la parte orgánica, donde se establece la organización política del Estado, estructurando sus diversos órganos administrativos. La Constitución Política Mexicana de 1917 rompe definitivamente con este molde clásico y abre un nuevo perfil al derecho constitucional. (44)

Es así como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 sanciona, por vez primera, a nivel constitucional, el principio de la función social de la propiedad, dándole un sentido dinámico al derecho en beneficio de la sociedad. Respetando siempre la pequeña propiedad como un derecho subjetivo, pero supeditado este derecho al interés social, es decir, la pequeña propiedad agrícola o ganadera sólo es respetable constitucionalmente, -

(43). Raúl Lemus García, Opus. cit. p.309.

(44). Ibid. p. 310.

siempre y cuando esté en explotación cumpliendo la función social que le corresponde.

El Artículo 27 Constitucional en su texto original, establece en su Fracción VII, que la tierras, bosques y aguas de que hayan sido privados los condeñasgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones que existan todavía, desde la ley de 25 de junio de 1856, serán restituidas a éstas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional<sup>(45)</sup>. Institucionalizándose en esta forma a la Comisión Nacional Agraria a nivel constitucional, (que fue creada por la Ley de 6 de enero de 1915) para los efectos de las disposiciones contenidas en este Artículo 27 y demás leyes agrarias que se expidieren.

Posteriormente, en las reformas que sufrió el Artículo 27 Constitucional por Decreto presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934, -- fué abrogada la Ley de 6 de enero de 1915, estableciéndose en la Fracción XI. inciso a), ( del artículo ya reformado) que para los efectos de las disposiciones contenidas en ese artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crea, - entre otras, una ~~dependencia~~ dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.<sup>(46)</sup>

De acuerdo con el texto reformado del Artículo 27 - Constitucional, el Jefe del Ejecutivo Federal, creó el Depar-

45). Fuente: M nuel Fabila, Opus cit., págs. 547 a la 555.

(46). Fuente: M. Fabila, Ibid. Págs. 562 a la 563.

tamento Agrario por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1934. (47)

Las modificaciones introducidas al Artículo 27 de la Constitución Política a partir de 1934, no han cambiado -- en esencia su contenido, sólo se han agregado nuevas disposiciones con el propósito de complementar las bases de la reforma agraria que contiene originalmente. En lo que respecta a la Fracción XI, inciso "a" no ha sufrido ninguna modificación.

En síntesis, podemos afirmar que la existencia de la Secretaría de la Reforma Agraria se encuentra fundada en la Fracción XI, inciso "a", del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## 2.- LA LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.

A partir de 1917, la administración pública mexicana ha diversificado sus tareas, comprendiendo objetivos que le eran ajenos. Esta circunstancia, aunada a la forma en que el Presidente gobierna, hace que quien la ocupe imprima su estilo y los rasgos de su propia estrategia gubernamental.

---

(47). Manuel Fabila, Opus cit. pág. 562.

El Estado postrevolucionario se inicia con una organización administrativa reducida y simple: seis secretarías:— Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio, Fomento, Co municaciones, Guerra y Marina y la Secretaría de Estado a -- la que se agregan como novedad los Departamentos de Salutri— dad Pública, el Judicial y el Universitario y de Bellas Artes. Poco después, una nueva ley divide la Secretaría de Estado en las de Gobernación y Relaciones Exteriores, y crean nuevos de partamentos como el de Contraloría, Aprovevisionamientos Genera les, Establecimientos Laborales y Aprovevisionamientos Milita-- res. (48)

Desde entoces, y en términos generales, puede decir se que la participación Estatal en la vida económica y el desarrollo social fueron las pautas que inspiraron, sin olvidar el estilo del gobernante en turno, la vigencia de nuevas le-- yes organizativas, con éstas, la creación, fusión, disgrega-- ción o supresión de Secretarías y Departamentos de Estado, su mera redenominación o su transformación de departamentos en - secretarías. (49)

Objetivamente, las modificaciones de fondo pueden re sumirse en el aumento de órganos y organismos administrativos, y su creciente especialización. En cuanto a la técnica jurídica, casi todas estas leyes ~~han~~ obedecido a un esquema similar, distribuyendo la competencia constitutiva de cada órgano, esta bleciendo un mínimo de reglas comunes sobre su organización.

(48). Emilio Chuayffet Chemor, Opus cit. p. 282 y 283.

(49). Ibid., p. 283.

y funcionamiento internos. (51)

Son básicamente cuatro artículos de nuestra carta magna los que se refieren a la administración pública: el 90, que estatuye la necesidad de que "una Ley" del Congreso cree y distribuya competencia entre las Secretarías de Estado; el 91, que precisa los requisitos para ser secretario de Estado; el 92, que exige que los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República sean refrendados por el secretario del ramo correspondiente, para que sean obedecidos; y, el 93, que obliga a los secretarios de Estado y jefes de departamento, a informar anualmente al Congreso sobre el estado que guarden sus respectivas dependencias, así como a concurrir ante las Cámaras, cuando cualquiera de éstas los cite al discutirse la iniciativa de una ley o algún asunto relativo a su propia dependencia. (52)

Las secretarías son órganos administrativos cuya existencia prevé expresamente la Constitución y las Leyes Reglamentarias que el Congreso apruebe y se publiquen, con fundamento en el artículo 90 Constitucional haran posible que existan Dependencias del poder Ejecutivo Federal, como es el caso de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Así tenemos, que en la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1934, se incorporó a las dependencias del Ejecutivo Federal, el Departamento Agrario como un órgano-

(51). Emilio Chuayffet Chemor, Opus Cit. pág. 283

(52). Ibid. p. 284

más de la administración pública centralizada.

El artículo 11 de la Ley de Secretarías de Estado, - Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder - Ejecutivo Federal mencionada, especifica los asuntos de la competencia del Departamento Agrario: (53)

- I.- Estudio, iniciativa y aplicación de las leyes - agrarias.
- II.- Tierras comunales de los pueblos.
- III.- Dotación y restitución de tierras y aguas.
- IV.- Fraccionamiento de latifundios en la forma y términos que establece el Artículo 27 Constitucional.
- V.- Parcelamiento de ejidos.
- VI.- Organización de los ejidos para el mejor aprovechamiento de la tierra, en los lugares y zonas donde no funcione el Banco Nacional de Crédito Agrícola.
- VII.- Registro Agrario Nacional.
- VIII.- Estadística Ejidal.
- IX.- Cuerpo Consultivo Agrario.
- X.- Delegaciones Agrarias en los Estados.
- XI.- Comisiones Agrarias Mixtas.
- XII.- Comités Ejecutivos Agrarios.
- XIII.- Comisariados Ejidales.

---

(53). Manuel Fabila, Opus cit. págs. 564 a la 567.

XIV.- Centros de población agrícola, y

XV.- Exposición de los productos de los ejidos.

En la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1939, continúa el Departamento Agrario contemplándose como una dependencia más de la administración pública Federal, con las mismas atribuciones que le encomendó la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal de 1934. (53)

Más tarde, en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1958, aparece el Departamento Agrario bajo la denominación de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización por haber asumido éste las facultades relativas a la colonización, que venía ejerciendo la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

El artículo 17 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de diciembre de 1958, señala que: " Al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Aplicar los preceptos agrarios del Artículo 27 Constitucional.

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

III.- Crear nuevos centros de población agrícola y do-

(53). Manuel Fabilla, Opus cit. p. 685.

tarlos de tierras y aguas y del fundo legal correspondiente.

IV.- Intervenir en la titulación y parcelamiento ejidal.

V.- Hacer y tener al corriente el registro agrario nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales.

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

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

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

IX.- Planear, organizar y promover la producción --- agrícola y ganadera de los ejidos y de las comunidades con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

X.- Estudiar el desarrollo de la industria rural --- ejidal y las actividades complementarias o accesorias al cultivo de la tierra.

XI.- Intervenir en toda función destinada al mejora- miento y la conservación de las tierras y las aguas ejidales y comunales, con la cooperación técnica de la Secretaría de --- Agricultura y Ganadería.

XII.- Asesorar el almacenamiento y manejo de la pro- ducción agrícola y ganadera de los ejidos y de las comunida- des.

XIII.- Manejar los terrenos baldíos y nacionales.

XIV.- Proyectar los planes regionales y concretos de colonización, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial, la de la población eji- dal excedente, y



XV.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Por último, consideramos importante recalcar que -- con el devenir del tiempo, y tras la complejidad que iba adquiriendo la sociedad en su conjunto, y con ella la necesidad de contar con organismos públicos capaces de afrontar los nuevos problemas planteados por la dinámica propia de las transformaciones económicas y sociales, se precisó el otorgar mayor flexibilidad en la toma de decisiones efectuada en el ámbito -- agrario, por lo que por Decreto presidencial publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el 31 de diciembre de 1974, El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización alcanza el rango de Secretaría de la Reforma Agraria. (54)

El decreto de referencia reformó los artículos 10., 17 y 18 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado -- del 24 de diciembre de 1958.

### 3.- LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, abrogándose, con esta Ley, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 24 de diciembre de -- 1958.

(54. Manual de Organización General de la Secretaría de la -- Reforma Agraria. Diario Oficial de la Federación 9 de julio -- de 1979, p. 10.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ajustó el aparato administrativo--según lo explica su propia exposición de motivos--para evitar duplicaciones, precisar responsabilidades y simplificar estructuras.

Este ordenamiento ha introducido algunas innovaciones en la organización administrativa. Quizás, la más importante consista en que por primera vez, una ley reglamentaria--del Artículo 90 Constitucional regula conjuntamente tanto la administración centralizada como la descentralizada y la para estatal, detallando los órganos y entidades que componen a --cada una de ellas. (56)

De acuerdo con el Artículo Primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, integran la organización administrativa centralizada Federal: El Presidente de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada el 29 de diciembre de 1976, ha creado 18 Secretarías de Estado: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Contraloría General de la Federación; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Comunicaciones y Transportes; Desarrollo Urbano y Ecología; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; REFORMA AGRARIA; Turismo y Pesca.

(56). Emilio Chuayffet Chemor, Opus cit. p. 283.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se fija numericamente, la competencia de esas 18 secretarías y del Departamento del Distrito Federal, concluyendo - en cada rubro, que las Secretarías y Departamentos Administrativos conocen de los demás asuntos que les "atribuyan expresamente las leyes y reglamentos". Esta fórmula enunciativa contraviene claramente el precepto constitucional que establece que sólo la ley puede repartir competencia entre las Secretarías de Estado. La Corte además, ha sentado jurisprudencia en el sentido de que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permita,<sup>(57)</sup> y más concretamente, ha emitido tesis que señalan que las autoridades administrativas no tienen más facultades que las que expresamente les conceden las leyes.<sup>(58)</sup>

El Artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, también diseña un modelo organizacional tipo para las secretarías de Estado, estableciendo la existencia de un secretario auxiliado por subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

El instrumento jurídico a través del cual se distribuye la competencia entre cada uno de los órganos internos -- que forman las secretarías de Estado y Departamentos administrativos, es el reglamento interior expedido por el presiden-

(57). Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975, jurisprudencia común al Pleno y a las Salas, 8a. Parte, Jurisprudencia 46, p.89.  
 (58). Emilio Chuayffet Chemor, Opus cit. p. 286.

te de la República. Su texto, asimismo, debe prever el mecanismo para suplir a los titulares en caso de que se ausenten temporalmente.

Además del reglamento interior, el Artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que "El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En cada una de las dependencias y unidades de la Administración Pública Federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determine la ley y las condiciones generales de trabajo respectivos.

Cabe señalar que debido a una práctica viciosa, estos manuales se redactan alguna vez bajo la forma de normas reglamentarias, cuando deben tratarse de meros documentos informativos, sin valor legal alguno. (59)

(59). Emilio Chuayffet Chemor, Opus cit. p. 286.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ha sido inspirada por los propósitos de una reforma administrativa que pretende básicamente, programar las actividades de la administración pública, jerarquizar sus objetivos y aprovechar en grado óptimo sus recursos. De ahí que la ley ha establecido como obligatoria la existencia de servicios de apoyo administrativo en cada dependencia, en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos y materiales, contabilidad, fiscalización y archivos. (60)

Las Secretarías y los Departamentos de Estado, a pesar de tener cada uno una competencia diferenciada, entran en relación por razones de la interdisciplinariedad de la actividad administrativa. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, atendiendo a ese fenómeno ha establecido las siguientes reglas: autorizar al ejecutivo a crear comisiones intersecretariales permanentes o transitorias (en la que pueden participar las entidades de la administración paraestatal): - establece la obligación de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos de cooperar técnicamente entre sí y proporcionarse datos e informes; y, finalmente, dispone que en casos excepcionales o cuando exista duda sobre la competencia de alguna dependencia del ejecutivo para conocer de un asunto determinado, el presidente de la República, a través de la Secretaría de Gobernación, resolverá a qué órgano compete el despacho de su negocio. (61) Estas disposiciones

(60). Emilio Chuayffet Chemor, O. us cit. p. 287.

(61). Ibid.

se encuentran contempladas en los Artículos 21, 24, y 25 de la Ley precitada.

Por último, consideramos importante señalar, las Secretarías y Departamentos de Estado carecen de personalidad jurídica propia, pero participan de la personalidad del Ejecutivo, ejerciendo su competencia por acuerdo del presidente de la República, aun cuando la propia ley las autoriza para representar a éste en los juicios de amparo. (62)

En tal sentido la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ha venido a normar la adecuación administrativa de la Secretaría de la Reforma Agraria, la cual une sus esfuerzos a los de la administración pública federal, a través, de la expedición de su reglamento interior, expedido por el presidente de la República, en atención al Artículo 18 de la citada ley.

#### 4.- LOS DIVERSOS CODIGOS AGRARIOS.

Hemos señalado que el Ejecutivo Federal, en uso de las facultades que le otorga la Fracción I del Artículo 89 -- Constitucional, por decreto del 31 de diciembre de 1933 promulgó las trascendentales reformas constitucionales del artículo 27 que sirve de antecedente a la revisión de la legislación agraria que culmina con la expedición del primer Código Agrario, decretado el 28 de diciembre de 1933 y publicada en

---

(62). Emilio Chuayffet Ch. Opus cit. p. 286.

se encuentran contempladas en los Artículos 21, 24, y 25 de la Ley precitada.

Por último, consideramos importante señalar, las Secretarías y Departamentos de Estado carecen de personalidad jurídica propia, pero participan de la personalidad del Ejecutivo, ejerciendo su competencia por acuerdo del presidente de la República, aun cuando la propia ley las autoriza para representar a éste en los juicios de amparo. (62)

En tal sentido la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ha venido a normar la adecuación administrativa de la Secretaría de la Reforma Agraria, la cual une sus esfuerzos a los de la administración pública federal, a través, de la expedición de su reglamento interior, expedido por el presidente de la República, en atención al Artículo 18 de la citada ley.

#### 4.- LOS DIVERSOS CODIGOS AGRARIOS.

Hemos señalado que el Ejecutivo Federal, en uso de las facultades que le otorga la Fracción I del Artículo 89 -- Constitucional, por decreto del 31 de diciembre de 1933 promulgó las trascendentales reformas constitucionales del artículo 27 que sirve de antecedente a la revisión de la legislación agraria que culmina con la expedición del primer Código Agrario, decretado el 28 de diciembre de 1933 y publicada en

(62). Emilio Chuayffet Ch. Opus cit. p. 286.

el Diario Oficial de la Federación el 22 de marzo de 1934.<sup>(63)</sup>

Antecedente importante del Código Agrario de 1934 - lo constituye el Primer Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario entre cuyos objetivos se señala "expedir la nueva legislación ordinaria en materia agraria, procurando su absoluta unificación, con el objeto de formar el Código Agrario.<sup>(64)</sup> En este histórico plan, animado de un auténtico espíritu revolucionario, se reconoce que "El ideal agrario contenido en el artículo 27 de la Constitución General de la República seguirá siendo el eje de cuestiones sociales mexicanas, mientras no se hayan logrado satisfacer, en toda su integridad, las necesidades de tierras y aguas de todos los campesinos del país". Postula la necesidad de crear el Departamento Agrario, de expedir los trámites agrarios, de combatir los fraccionamientos simulados, de que ingenieros militares sigan prestando su contingente al servicio de la causa agraria y - que la procuraduría de Pueblos debía agitar concientemente a los núcleos de población a efecto de que presentaran todas las solicitudes de dotación de tierras.<sup>(65)</sup>

El Código Agrario de 1934, vino a compendiar disposiciones que se encontraban dispersas en varios ordenamientos. Así se incorporan al citado código instituciones contenidas - en la Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas de 21 de marzo de 1929; La Ley del Patrimonio Ejidal del 25 de agosto

(63). Fabila. Opus cit. Págs. 566 a la 614.

(64). Fabila. Opus cit. p. 561.

(65). Fabila. Opus cit. p. 561.



to de 1927; la Ley de Nuevos Centros de Población Agrícola del 30 de agosto de 1932; Ley de Responsabilidad de Funcionarios en Materia Agraria, entre otras.<sup>(66)</sup>

El Código de 1934 introduce notables innovaciones - en el régimen agrario, entre las cuales se encuentran: Reglamenta al nuevo Departamento Agrario en lugar de la antigua Comisión Nacional Agraria y establece las Comisiones Agrarias - Mixtas en lugar de las Comisiones Locales Agrarias.

El Artículo 3o. del citado Código Agrario, establece que "El Departamento Agrario será el órgano superior encargado de la aplicación de este Código, y en todo caso dependerá directamente del Presidente de la República", y en el Artículo 6o. se enumeran genericamente sus atribuciones.

El Código Agrario de 1934 constituye el instrumento jurídico que sirve al gobierno del General Lázaro Cárdenas para realizar la acción agraria más vigorosa, efectiva y trascendental, logrando redistribuir entre el campesinado más de 20 millones de hectáreas de las mejores tierras entre más de -----  
774,000 ejidatarios beneficiados.<sup>(67)</sup>

El Código que comentamos, sufrió diversas reformas, entre las que mencionaremos las siguientes: por decreto de primero de marzo de 1937 que creó las concesiones de inafectabilidad ganadera, agregando al Código Agrario el Artículo 52-Bis; por decreto expedido el 9 de agosto de 1937 que reformó

(66). Raúl Lemus García. Opus cit. p.387.

(67). Ibid. p. 387.

los artículos 34, 36, 37, 45, 66, 83 y 139 y adiciona el Título Octavo que trata "Del régimen de Propiedad Agraria" con un capítulo II bis y el artículo 131 bis, y deroga los artículos 43, 46 y 52<sup>(68)</sup>; y por decreto de 30 de agosto de 1937 — que reformó los artículos 51 y 148.<sup>(69)</sup>

El régimen cardenista culminaría su labor agrarista con la expedición del segundo Código Agrario del 23 de septiembre de 1940 que abroga el primero de 1934, apoyándose en las experiencias recogidas en las giras de gobierno iniciadas desde 1935.<sup>(70)</sup>

En relación al contenido del Código Agrario de 1940 sólo nos vamos a referir a las principales consideraciones — que introdujo, en relación a las autoridades y órganos agrarios.

En el capítulo de autoridades agrarias establece la distinción entre autoridades y órganos, considerando que estos son auxiliares técnicos que nunca ejecutan como el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas.

En el Artículo 10. Fracción III. señala como autoridad agraria al Jefe del Departamento Agrario. En el Artículo 20. Fracción I. establece que El Departamento Agrario con todas las oficinas que lo integran, inclusive al Cuerpo Consultivo Agrario es un órgano agrario, y en el Artículo 15 se considera al Departamento Agrario, como el órgano superior encar

(68). Raúl Lemus García, Opus cit. p. 388.

(69). Ibid. p. 387.

(70). Ibid. p. 387.

gado de la aplicación de este Código y en todo caso dependerá directamente del Presidente de la República.

El Artículo 37 del citado ordenamiento establece -- las atribuciones del Jefe del Departamento Agrario.

El período de vigencia del Código Agrario de 1940 -- fué muy breve, pero sus efectos debemos evaluarlos, considerando el grado de perfeccionamiento y la técnica jurídica que introdujo en las instituciones agrarias en su innegable influencia en el tercer Código Agrario que respetó los lineamientos e instituciones básicas del Código en cuestión. (71)

En el tercer Código Agrario expedido por el presidente Manuel Avila Camacho el 30 de diciembre de 1942, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1943, continuó considerando al Jefe del Departamento Agrario, como autoridad agraria y al Departamento Agrario con todas -- sus oficinas que lo integran incluyendo al Cuerpo Consultivo Agrario como un órgano agrario.

#### 5.- LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

La Ley Federal de Reforma Agraria, reinicia el proceso revolucionario de revisión y perfeccionamiento de las -- instituciones agrarias fundamentales después de 28 años de vigencia del Código Agrario de 1942.

(71). Fuente: Raúl Lemus García, Opus cit. p. 389.

La Ley Federal de Reforma Agraria, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de marzo de 1971.

En la Exposición y motivos de la Ley Federal de Reforma Agraria, se señaló muy atinadamente que: "La Ley reúne la mejor tradición jurídica del país e intenta ir adelante en la creación de modernas instituciones jurídicas. Su concepción general se finca en el fomento del desarrollo rural, apoyado en las aspiraciones de la democracia económica... La Ley Federal de Reforma Agraria es la denominación que se propone para el nuevo ordenamiento legal; tal sugerencia no carece de intención. No es Código porque no se limita a recoger disposiciones preexistentes: es federal por mandato del artículo 27 Constitucional y se refiere a la reforma agraria, que es una institución política de la revolución mexicana... Al precisar y reunir las atribuciones del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización que le confieren diversas disposiciones legales, especialmente en la organización y planeación económica, ejidal y comunal, se facilitará e intensificará la incorporación de los ejidos y comunidades a programas de desarrollo iniciados y vigilados con la mayor responsabilidad por el propio Departamento..." (72).

Las innovaciones estructurales que se introducen en la Ley Federal de Reforma Agraria, son bien notorias. Tenemos por citar un ejemplo una mejor técnica jurídica del libro Primero en el que se excluyen todas las disposiciones que se refieren a los órganos de la representación y autoridades in-

(72). Secretaría de la Reforma Agraria, "Ley Federal de Reforma Agraria, Biblioteca Campesina, Méx. 1975, p. 23.

ternas de los núcleos agrarios, que pasan a integrar el libro segundo, en el que también se regula la propiedad ejidal y comunal. El libro Tercero, relativo a la organización económica es nuevo en más del 90% de su contenido y en 8 capítulos se refiere al régimen de explotación de las tierras ejidales y comunales; a la producción y crédito ejidales; al fondo común de los núcleos de población, al Fondo Nacional de Fomento Ejidal, al fomento de industrias rurales, a la comercialización y distribución de la producción de ejidos y comunidades, así como a las garantías y preferencias que les otorgan a los núcleos de población. En el Libro Cuarto, donde se regula la redistribución de la propiedad rural, la novedad más importante la encontramos en el Título Quinto que establece la rehabilitación agraria. En materia de procedimiento, objeto del libro Quinto, se introducen diversos procedimientos en materia de nulidad; se regulan los relativos a suspensión y privación de derechos agrarios y lo más trascendental, en el Título Séptimo se sientan las bases de lo que puede llegar a configurar un verdadero sistema de justicia descentralizada, que se agota en dos fases, la conciliatoria que se lleva en la propia comunidad y la de controversia que se inicia, cuando la conciliación no resuelve el conflicto interindividual, ante la Comisión Agraria Mixta correspondiente y termina en un fallo inapelable. Se crea un procedimiento para resolver las actuaciones agrarias que se destruyan o pierdan por cualquier motivo. En el Libro Sexto además de reglamentarse el Registro Agrario Nacional se introducen nuevas disposiciones en materia de planeación agraria. El Libro Séptimo corresponde al Quinto del Código Agrario, con algunas modificaciones y trata de la res-

ponsabilidad penal en materia agraria. (73)

La Ley Federal de Reforma Agraria, esta constituida por siete libros; 17 Titulos; 63 capitulos; 480 articulos más los transitorios, a los que se agregan sendos cuerpos de disposiciones generales y transitorias. El Libro Primero trata de las autoridades agrarias; en el Libro Segundo se regula al ejido; El Libro Tercero norma la vida económica de los ejidos y comunidades; la redistribución de la propiedad agraria es materia del Libro Cuarto; en el Quinto se establecen y reglamentan los procedimientos agrarios; el Libro Sexto tiene por objeto el registro y la planeación agrarias; y por último, el Séptimo trata de la responsabilidad en materia agraria como son delitos , faltas y sanciones.

Concretándonos al objeto de nuestro capitulo, la existencia de la Secretaria de la Reforma Agraria, se encuentra dispuesta en la Ley Federal de Reforma Agraria, concretamente en el Artículo 2o. que dice que la aplicación de esta Ley está encomendada, entre otras autoridades, a la Secretaría de la Reforma Agraria.

En el Artículo 3o. de la Ley Federal de Reforma Agraria establece que "La Secretaria de la Reforma Agraria es la dependencia del ejecutivo Federal encargada de aplicar ésta y las demás leyes agrarias, en cuanto las mismas no atribuyan expresamente competencia a otras autoridades. Su titular será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República".

(73). Ley Federal de Reforma Agraria.

En el Capítulo Segundo, Artículo 10 de la propia -- Ley, expresa "El Secretario de la Reforma Agraria tiene la -- responsabilidad política, administrativa y técnica de la de-- pendencia a su cargo ante el Presidente de la República..." -- y precisa sus atribuciones en veintinueve fracciones, las que he mos transcrito textualmente, de la Ley que nos ocupa, en el Ca-- pítulo Primero de esta obra.

#### 6.- REGLAMENTOS Y ACUERDOS.

Disperso en cientos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y planes; el derecho administrativo -- es la expresión jurídica de la actividad de la administración pública. La creciente complejidad de ésta es correlativa de la acelerada evolución de aqué. (74)

El marco jurídico, en que se desarrollan las activi-- dades de la Secretaría de la Reforma Agraria, además de la -- Constitución Política, de la Ley Orgánica de la administra-- ción Pública Federal y de la Ley Federal de Reforma Agraria, constituyen parte de este marco jurídico los reglamentos y -- acuerdos dictados por la administración pública Federal.

El presidente de la República, en uso de la facul-- tad que le concede la Constitución ha expedido una variedad -- de reglamentos, como normas subalternas que tienen su medida y justificación en la Ley, ya que estos determinan de modo ge

---

(74). Emilio Chuayffet Chemor, Opus cit. p. 281.

neral y abstracta los medios que deberan aplicarse en el cumplimiento de la Ley a los casos concretos. Así tenemos que en materia agraria se han dictado diversos reglamentos para cumplir con los postulados de la Ley Federal de Reforma Agraria, como son por ejemplo: El Reglamento a que se sujetara la división ejidal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de octubre de 1958; El Reglamento para la tramitación de los expedientes de confirmación y titulación de bienes comunales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Febrero de 1958; El Reglamento para la planeación, control y vigilancia de la inversión de los fondos comunes ejidales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de abril de 1959; El Reglamento para la expedición de certificados de inafectabilidad agrícola, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1946; Reglamento General de Colonias Agrícolas y Ganaderas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 1968; El Reglamento para la Determinación de los Coeficientes de Agostadero, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1978.

Al igual que los reglamentos, los Acuerdos también tienen por objeto la ejecución de la Ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos.

Los acuerdos pueden ser expedidos por el presidente de la República o por los secretarios de Estado. El presiden-



te para dictar sus acuerdos se apoya en los Artículos 89, --- Fracción I. y 92 de nuestra Carta Magna y los Secretarios en los Artículos del 12 al 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en sus correspondientes reglamentos interiores.

Los Acuerdos, como los reglamentos, expedidos por el Presidente de la República deberán, para su observancia y validez constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y -- cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más -- Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los Titulares de los mismos. (75)

Los Acuerdos por los cuales se deleguen facultades o se adscriban unidades administrativas se publicarán en el Diario Oficial de la Federación. (76)

El Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria -- para expedir sus Acuerdos, también se apoya en la Ley Federal de Reforma Agraria, concretamente en el Artículo 10 Fracciones I, II, III, y IX, que le conceden las facultades de; Acordar con el Presidente de la República los asuntos agrarios de su competencia; Firmar junto con el Presidente de la República las resoluciones y acuerdos que éste dicte en materia agraria y hacerlos ejecutar, bajo su responsabilidad; Ejecutar la

---

(75). Artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

(76). Ibid. Artículo 16.

política que en materia agraria dicte el Presidente de la República y Dictar las normas para organizar y promover la producción agrícola, ganadera y forestal de los núcleos agrarios de acuerdo con las disposiciones técnicas generales de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y conforme a lo dispuesto en el Artículo 11 y, en materia de aprovechamiento, uso o explotación de aguas, coordinadamente con la misma Secretaría.

También el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, concede al Titular de dicha dependencia - facultades para dictar acuerdos en la esfera de su competencia; en efecto el Artículo 4o. señala que el Secretario de la Reforma Agraria por razones de división de trabajo, podrá conferir sus facultades delegables a servidores públicos subalternos, expidiendo los acuerdos relativos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de su ejercicio directo. En el Artículo 5o. se establece que el Secretario tiene, entre otras atribuciones no delegables: --> Aprobar la organización, funcionamiento de la Secretaría y -- adscribir orgánicamente sus unidades administrativas; Autorizar y disponer la publicación del manual de organización en el Diario Oficial de la Federación, así como aprobar y expedir los demás manuales de organización, de procedimientos, de servicios al público y otros documentos normativos, para el funcionamiento de la dependencia a su cargo; Dictar la norma tividad en la esfera de su competencia y en su caso coordinar la acciones de la Secretaría para la organización, promoción

y desarrollo de los núcleos agrarios, para la realización de sus actividades básicas y conexas a la explotación de todos sus recursos, en coordinación con las dependencias y entidades para-estatales de la administración pública relacionada.

A continuación mencionaremos algunos acuerdos dictados por el Presidente de la República y por el Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria:

- Acuerdo que establece nuevo procedimiento para la elección de representantes de los ejidatarios ante las Comisiones Agrarias Mixtas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1942.

- Acuerdo relativo a la expedición y entrega de certificados de solares urbanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1942.

- Acuerdo por el que se establecen las normas para la organización y funcionamiento de la unidad agrícola para la mujer campesina, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de abril de 1979.

- Acuerdo que dispone que en todos los casos en que los ejidos reciban cantidades en efectivo por los bienes ejidales que hubiesen sido permutados o por pagos realizados por adquirentes no ejidatarios de solares urbanos, se aplicarán las medidas contenidas en el acuerdo de 16 de febrero de 1954, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 1954.

- Acuerdo que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la administración pública fe-

deral, deberán instrumentar para la simplificación administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realicen ante ellas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 1984.

- Acuerdo por el que se desconcentran funciones de las Direcciones Generales de Organización Agraria, de Desarrollo Agrario y de Promoción Agraria a las Delegaciones Estatales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 1985.

Para concluir este inciso, consideramos importante dejar aclarado, que los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos ejercen las funciones de su competencia siempre por acuerdo del Presidente de la República y cada uno de ellos deberá formular, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, ordenes y acuerdos que presente el Titular del Poder Ejecutivo a las Cámaras o Autoridades encargadas de validarlas.

CAPITULO CUARTO  
ORGANIZACION ACTUAL DE LA  
SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

1.- Funcionarios de la Dependencia. 2.- Direcciones Generales. 3.- Delegaciones Agrarias.

El máximo jefe de la Secretaría de la Reforma Agraria, es el denominado Secretario de la Reforma Agraria y es su titular, sobre él descansa el peso de la misma por ser quien - detenta el mando unitario y es ayudado en las funciones que le han sido atribuidas, por dos subsecretarios; el de Asuntos Agrarios y el de Organización y Desarrollo Agrario, un Oficial-Mayor y un Contralor Interno.

En orden jerárquico descendiente, existen las diversas direcciones generales, a las cuales le son encomendadas -- distintas actividades a efecto que, de la coordinación entre - todas ellas, se logre conducir las en forma programada con base en las políticas yprioridades que para la consecución de los - objetivos de la Secretaría, establezca el presidente de la República.

También el H.Cuerpo Consultivo Agrario destaca, con luz propia, en virtud de que actualmente es considerado como - autoridad agraria después de las reformas y adiciones de la -- Ley Federal de Reforma Agraria, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1984, para que con tal carácter pueda aplicar la Ley con la nueva facultad que le confieren los artículos 16, 326 y 432 reformados, del ordenamiento

El artículo 2o. del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1985, estructura la organización de la dependencia como sigue:

- Secretario
- Subsecretario de Asuntos Agrarios
- Subsecretario de Organización y Desarrollo Agrario.

- Oficial Mayor
- Contralor Interno
- Cuerpo Consultivo Agrario

**Direcciones Generales:**

- Administración
- Asuntos Agrarios
- Coordinadora de Delegaciones Agrarias y Promotorias.

- Desarrollo Agrario
- Difusión y Relaciones Públicas
- Organización Administrativa
- Procedimientos Agrarios
- Procuración Social Agraria
- Programación y Evaluación
- Promoción Agraria
- Recursos Humanos
- Registro Agrario Nacional
- Tenencia de la Tierra
- Unidad de Documentación e Información Agraria

**Organos Desconcentrados y Delegaciones:**

- Instituto de Capacitación Agraria

- Programa Nacional de Empleo Rural
  - Delegaciones Agrarias
- Organos Colegiados:
- Comisión Interna de Administración y Programación

En el Artículo 2o. del Reglamento de referencia señala solamente como servidores públicos al Secretario, Subsecretarios, Oficial Mayor y Contralor Interno; cuando el Artículo 108 Constitucional establece claramente que se reputarán como tales, entre otros, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal; por tal motivo se debió haber considerado en el Reglamento Interior como servidores públicos, también a los Directores Generales, de área, Jefes y Subjefes de Departamento, oficinas, secciones y mesas y demás funcionarios y empleados de la mencionada Secretaría.

El anterior reglamento interno de la Secretaría de la Reforma Agraria, fue más claro y concreto al establecer en una forma genérica las unidades administrativas, sin especificar funcionario alguno o servidor público, ni dar categorías a las unidades administrativas como órganos desconcentrados o --colegiados, como lo hace erróneamente el actual Reglamento.

Por lo anterior, consideramos para el desarrollo de este capítulo como funcionarios a los servidores públicos que se mencionan en el Artículo segundo del Reglamento de que se trata y a los titulares de las direcciones generales y Delegaciones Agrarias; a las Direcciones Generales como unidades admi

nistrativas y al Cuerpo Consultivo Agrario y Delegaciones --- Agrarias como autoridades.

Antes de continuar consideramos prudente aclarar -- que siempre que hablemos en este trabajo de Reglamento Interior, nos estamos refiriendo al Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.

#### 1.- FUNCIONARIOS DE LA DEPENDENCIA.-

Aunque el Reglamento Interior no establece cuales -- son funcionarios, el Artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala como tales: al Secretario, a los subsecretarios, al oficial mayor ; directores generales, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa.

En seguida haremos referencia sólo a los funcionarios que considera el Reglamento Interior.

a).- El Secretario de la Reforma Agraria.- Ya vimos, en otra parte, que el Titular de la Secretaría tiene la responsabilidad política, administrativa y técnica de la dependencia a su cargo y transcribimos las atribuciones que de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Reforma Agraria tiene encomendadas. Ahora veremos -- algunas de las funciones que conforme al Artículo 5o. del Reglamento Interior tiene asignadas, como son:



- Establecer, dirigir, controlar la política de la Secretaría, así como programar, coordinar y evaluar en los -- términos de la legislación aplicable, la del sector agrario, para tal efecto, procederá de conformidad con los objetivos - políticas y prioridades . que determine el presidente de la Re pública.

- Someter al acuerdo del presidente de la República los asuntos encomendados a la Secretaría y al Sector Agrario y desempeñar las comisiones específicas que le confiera.

- Proponer al ejecutivo Federal los proyectos de -- iniciativas de leyes y los de reglamentos, decretos sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría del Sector Agra-- rio .

- Dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarden su ramo y el sector correspondiente, e informar, siem pre que sea requerido para ello, a cualquiera de las cámaras que lo integran, cuando se discuta un proyecto de ley o se es tudien asuntos concernientes a las actividades de la Secreta- ría.

- Refrendar, para su validez y observancia constitu cionales, los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el presidente de la República, cuando se refieran a asuntos - de competencia de la Secretaría.

- Representar al presidente de la República en los juicios constitucionales, en los términos del artículo 19 de la Ley de Amparo y 14 párrafo segundo de la Ley Orgánica de - la Administración Pública Federal.

- Apróbar la organización y funcionamiento de la -- Secretaría y adscribir orgánicamente sus unidades administra- tivas; autorizar y disponer la publicación del manual de orga-

nización general en el Diario Oficial de la Federación, así -- como aprobar y expedir los demás manuales de organización, de procedimientos, de servicios al público y otros documentos -- normativos, necesarios para el funcionamiento de la dependencia.

- Presidir la Comisión Interna de Administración y Programación y designar a los miembros de éste, así como a -- los integrantes de las demás comisiones que sean necesarias -- para el buen funcionamiento de la Secretaría.

- Intervenir en los convenios que celebre el Ejecutivo Federal cuando incluyan materia de la competencia y jurisdicción de la Secretaría.

- Rubricar las resoluciones que dicte el presidente de la República en materia agraria y hacerlas ejecutar bajo -- su responsabilidad.

- Informar al presidente de la República de los casos en que procedan las consignaciones por responsabilidad en materia agraria a que se refiere la Ley Federal de Reforma Agraria.

- Proponer al presidente de la República el nombramiento y remoción de los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario.

- Presidir el Cuerpo Consultivo Agrario en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria.

- Expedir los títulos de dominio a los poseedores de terrenos nacionales o a sus causahabientes que hubieren generado derechos en su favor con anterioridad al 23 de -- enero de 1963, de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de Reforma Agraria.

- Expedir, a nombre del Ejecutivo Federal, títulos

de propiedad a colonos, conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Reforma Agraria.

- Expedir los certificados de inafectabilidad agrícola, agropecuaria y ganadera, así como otros documentos similares que determina la Ley Federal de Reforma Agraria.

- Coordinar su actividad con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

- Dictar la normatividad en la esfera de su competencia y en su caso coordinar las acciones de la Secretaría para la organización, promoción y desarrollo de los núcleos agrarios, para la realización de sus actividades básicas y conexas a la explotación de todos sus recursos, en coordinación con las dependencias y entidades paraestatales de la administración pública relacionadas.

Las atribuciones que acabamos de anotar no son delegables y prácticamente son las mismas que tenía encomendadas el Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria en el Reglamento Interior precedente, con excepción de las facultades para expedir los certificados de inafectabilidad agrícola, ganadera y agropecuaria y la referente a la promoción de la producción agrícola, ganadera y forestal de los núcleos agrarios, comunidades y colonias que le fueron asignadas a partir de las reformas y adiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1984.

b.- Los Subsecretarios.- Corresponde a los Subsecretarios de la Secretaría de la Reforma Agraria las atribuciones señaladas en el Artículo 6o. del Reglamento Interior vigente. A continuación mencionaremos las más importantes.

-Acordar con el Secretario el despacho de los asuntos de las unidades administrativas adscritas a su responsabilidad.

- Establecer, de acuerdo a su competencia, las normas, políticas, criterios, sistemas y procedimientos de carácter técnico, que deban regir en las unidades administrativas de la Secretaría que se les hubieren adscrito, así como los órganos desconcentrados.

- Desempeñar las comisiones que el Secretario les delegue y mantenerlo informado sobre el desarrollo de sus actividades; especialmente en los órganos de gobierno de las entidades coordinadas del sector agrario.

- Suplir al Secretario en caso de ausencia, en la Presidencia del Cuerpo Consultivo Agrario, en el orden establecido en el Reglamento Interior, según lo expresa la Ley Federal de Reforma Agraria.

- Formular y proponer al Secretario los proyectos de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de los asuntos de su competencia.

- Coordinar las labores encomendadas a su cargo, entre ellos y con el Oficial Mayor, para obtener un mejor desempeño de sus atribuciones.

- Formar parte de la Comisión Interna de Administración y Programación.

- Proponer al Secretario la delegación de atribuciones, que tengan encomendadas en servidores públicos subalternos.

- Proporcionar con la aprobación del Secretario, la información necesaria y en su caso, la cooperación técnica que sea requerida por otras dependencias del Ejecutivo Federal.

Es importante resaltar, que a partir del Reglamento Interior vigente de la Secretaría de la Reforma Agraria, los Subsecretarios de la misma, de acuerdo con sus atribuciones - que les confiere el propio reglamento, integran la Comisión - Interna de Administración y Programación.

c).- El Oficial Mayor.- El Oficial Mayor de la Secretaría de la Reforma Agraria, por su parte tiene a su cargo establecer, los sistemas de administración y desarrollo de personal, ejercicio del presupuesto, recursos materiales, servicios generales y organización administrativa, así como vigilar su observancia; Expedir los nombramientos del personal de la Secretaría, su cambio de adscripción y sanciones administrativas de carácter laboral cuando proceda; atender la capacitación y adiestramiento del personal para el mejoramiento de su participación en el trabajo y en sus condiciones económicas, sociales y culturales; Establecer y proporcionar los apoyos diversos a las unidades administrativas y delegaciones de la Secretaría para la elaboración, control y registro de su presupuesto; autorizar la documentación relativa al ejercicio de sus atribuciones y la necesaria para el pago de las erogaciones con cargo al presupuesto y presentar al Secretario, aquellas que deban ser autorizadas por él, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables; formar parte de la Comisión Interna de Administración y Programación; Promover e instrumentar los programas de modernización, simplificación y desconcentración administrativa de la Secretaría, incluyendo las entidades del Sector Agrario, así como vigilar el cumplimiento de las normas de su competencia que deban aplicarse en el ámbito estatal y regional; proponer al Secretario la polif-

ticas, directrices, normas y criterios técnicos para la mejor organización administrativa de la Secretaría, incluyendo las Delegaciones y las entidades del sector agrario, así como evaluar su ejecución; ordenar y supervisar la adquisición y suministro de bienes y servicios de mantenimiento necesarios para el desarrollo de los programas de las unidades administrativas y delegaciones de la Secretaría, de acuerdo a lo que establecen las disposiciones aplicables y realizar además, aquellas atribuciones que las disposiciones legales y el Secretario le confiara en materia de recursos humanos, materiales y servicios de mantenimiento de la Secretaría.

d).- El Contralor Interno.- El Contralor Interno de la Secretaría de la Reforma Agraria, es una novedad en la estructura de la institución y tiene una importancia vital, pues sus funciones son: de controlador, auditor y evaluador, no sólo del cumplimiento de las actividades de las unidades administrativas que constituyen la Secretaría, sino también de la administración y aplicación de los fondos comunes ejidales y comunales.

El Artículo 8o. del Reglamento Interior vigente establece en quince fracciones las atribuciones del Contralor Interno, las que trataremos de resumir en los siguientes renglones:

- Organizar, instrumentar y coordinar el sistema integrado de control de la dependencia, que permita apoyar al titular para vigilar que las disposiciones, políticas, planes, programas, presupuestos, normas, lineamientos, órganos, proce

dimientos y demás instrumentos de control y evaluación, se -- apliquen y utilicen eficiente y eficazmente por las áreas de la dependencia, atendiendo a las políticas del titular y de -- acuerdo a las normas y lineamientos que expida la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

- Evaluar las normas y resultados obtenidos en la -- prestación de los servicios por las áreas de la dependencia, mediante el análisis de su operación.

- Realizar por sí, por instrucciones del Secretario, o a iniciativa de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la auditorías y revisiones que se requieran, -- para verificar el cumplimiento de las normas jurídicas y admi -- nistrativas; formulando las observaciones y recomendaciones -- procedentes y estableciendo su seguimiento.

- Vigilar y comprobar el cumplimiento, por parte de las áreas de la dependencia, de las obligaciones derivadas de las disposiciones, normas y lineamientos en materia de planea -- ción, programación, presupuestación, información, contabili-- dad, organización, procedimientos, inversión, administración de recursos humanos, materiales y financieros, y bienes, fon-- dos y valores al cuidado de la dependencia.

- Opinar, previamente a su expedición, sobre las -- disposiciones, políticas normas y lineamientos, que para dar cumplimiento a las obligaciones a que se refiere el párrafo anterior, deban expedir las áreas competentes de la dependen-- cia, de acuerdo con sus atribuciones.

- Practicar auditorías y evaluar los sistemas y pro -- cedimientos de control interno en la captación, administra-- ción de los fondos comunes ejidales y comunales.

- Recibir las quejas y denuncias en contra de los servidores públicos de la dependencia, practicar las investigaciones, instaurar el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades e imponer, en su caso, por acuerdo del Secretario del ramo, las sanciones administrativas que correspondan.

- Resolver, tratándose de las entidades coordinadas adscritas al sector, sobre la responsabilidad o no de los servidores públicos, en las investigaciones que realicen dichas entidades y turnar al Secretario de la Contraloría General de la Federación, los asuntos que, conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sean de su competencia.

- Instruir y resolver los medios impugnativos que procedan y se hagan valer por los servidores públicos, respecto de las resoluciones que se emitan, derivadas del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades.

- Pincar y tramitar los pliegos de responsabilidades en los casos que las conductas de los servidores públicos causen daño al patrimonio de la dependencia, coordinar el financiamiento de los pliegos de responsabilidades de las entidades adscritas al sector y tramitar los recursos que se interpongan en contra del financiamiento de dichos pliegos.

e).- Los Directores Generales.-... el Artículo 10 - del Reglamento Interior vigente de la Secretaría de la Reforma Agraria, establece que: "Al frente de las Direcciones generales, habrá un director general, que se auxiliará por los directores, subdirectores, jefes de departamento, jefes de ofi-



cina y otros servidores públicos, que las necesidades del servicio requieran, se precisen en los manuales de organización y figuren en el presupuesto."

El Artículo 11., del mencionado reglamento, señala las atribuciones de los directores generales, de las cuales citamos las siguientes:

- Acordar con su superior inmediato los asuntos de su competencia. Escuchando previamente la opinión de los servidores públicos que por la naturaleza de los asuntos a resolver, sean de su competencia.

- Intervenir en la designación, desarrollo, capacitación, promoción y adscripción del personal a su cargo; autorizar licencias de conformidad con las necesidades del servicio y participar directamente o a través de un representante en los casos de sanciones, remociones y cese de personal de su responsabilidad, de conformidad con las disposiciones legales aplicables y las condiciones generales de trabajo.

- Atender a las labores encomendadas a la dirección general a su cargo, así como intervenir en la elaboración de los proyectos de presupuestos correspondientes.

- Coordinar sus actividades con los otros directores cuando el caso lo requiera. para el desempeño cabal de las atribuciones a su cargo.

- Recibir en acuerdo a los directores, subdirectores, jefes de departamento, y a los demás servidores subalternos, así como conceder audiencias al público, conforme al manual de organización y de operación de acuerdos y audiencias, que expida el Secretario.

- Preparar y someter a la consideración de su superior inmediato los proyectos de reorganización de la dirección general a su cargo y los manuales de organización y demás documentos normativos, coordinándose para tal efecto con la Dirección General de Organización Administrativa.

- Vigilar el correcto uso y salvaguarda de los materiales, equipos y demás recursos que estén asignados a la dirección general a su cargo; y

- Realizar además, aquellas atribuciones que las disposiciones legales y el Secretario les confieran, afines a las señaladas en el Artículo 11. del Reglamento Interior.

f).- Los Delegados Agrarios.- A los Delegados Agrarios, corresponde ejercer las atribuciones que le confieren a la Ley Federal de Reforma Agraria y demás ordenamientos aplicables, así como las atribuciones que le encomienda el Artículo 34 del Reglamento Interior, que son: ejercer dentro del ámbito territorial que se le haya asignado las atribuciones de las unidades administrativas de la Secretaría; atender el desempeño de las labores encomendadas a la Delegación a su cargo; mantener informada a la Dirección General Coordinadora de Delegaciones Agrarias y Promotorias y a las unidades administrativas de la Secretaría, que así lo requieran, respecto a los servicios que preste la Delegación; proporcionar, de acuerdo con las políticas establecidas, los informes, datos y la cooperación o asistencia técnica que le sean requeridas por otras dependencias y entidades del sector público y procurar la adecuada coordinación de la Delegación con las dependencias y entidades federales, estatales y municipales.

## 2.- DIRECCIONES GENERALES.

Anotamos al principio de este capítulo las direcciones que conforman la Secretaría de la Reforma Agraria, ahora exponeremos las funciones más ilustrativas de cada una de ellas de acuerdo con las atribuciones que el Reglamento Interior vigente les ha asignado.

**DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION:** atiende las necesidades administrativas de las unidades que integran la Secretaría. Para ello lleva registros contables, presupuestales y estadísticos; administra los inmuebles que ocupa la dependencia; suministra los bienes, servicios y equipo que requiere la operación de la institución y maneja el sistema de correspondencia y el archivo general de la Secretaría.

**DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS:** entre otras actividades resuelve las consultas de carácter jurídico; elabora proyectos de ordenamientos legales; representa a la Secretaría en los asuntos contenciosos de que sea parte; formula contratos, denuncias de hechos delictivos y sustancia los procedimientos administrativos que tiendan a modificar o extinguir derechos y obligaciones creadas por resoluciones que dicte la Secretaría; y formula proyectos de resoluciones.

**DIRECCION GENERAL COORDINADORA DE DELEGACIONES AGRARIAS Y PROMOTORIAS:** colabora, supervisa y auxilia la operación, estructura, administración y programas de las delegaciones y promotorías de desarrollo agrario; coordina a éstas con las autoridades federales, estatales y municipales para el me

por desarrollo de las actividades que tienen encomendadas. Interviene en el proceso de desconcentración regional de la Secretaría.

DIRECCION GENERAL DE DESARROLLO AGRARIO: se le ha confiado el fomento de las actividades para el mejor aprovechamiento de los recursos pastales, pecuario, acuícolas, forestales y no renovables de los ejidos y comunidades; así como la integración de las unidades especializadas de producción previstas en la Ley Federal de Reforma Agraria. Para ello dicta y expide las normas y procedimientos administrativos y contables para su eficiente operación; también asesora, participa, dictamina, autoriza y supervisa los contratos o convenios que celebren los ejidos y comunidades para la transformación y comercialización de sus recursos agropecuarios, acuícolas, forestales y no renovables.

En el Reglamento anterior de la Secretaría de la Reforma Agraria, esta dirección figuraba bajo el nombre de Infraestructura Agraria y a las atribuciones que tenía encomendadas, ahora se le agragan las referentes a los recursos pastales y pecuarios, las cuales estaban encomendadas a la dirección de promoción agraria.

DIRECCION GENERAL DE DIFUSION Y RELACIONES PUBLICAS: informa y orienta a los campesinos y público en general, utilizando los diversos medios de comunicación masiva, sobre la trascendencia de los programas agrarios, así como de las funciones y actividades de la Secretaría de la Reforma Agraria y de sus unidades administrativas.

**DIRECCION GENERAL DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA:** - atiende los servicios de organización, métodos y de asesoría administrativa relacionadas con el funcionamiento de la propia Secretaría, de sus delegaciones, cuerpo consultivo agrario, comisiones agrarias mixtas, comisariados ejidales, consejos de vigilancia y en general de toda clase de asociaciones, uniones y sociedades de las mencionadas en la Ley Federal de Reforma Agraria; analiza y evalúa las estructuras orgánicas y las funciones de la dependencia, de las entidades paraestatales y del sector agropecuario, proponiendo las adecuaciones -- pertinentes. También funge como secretariado técnico de la Comisión Interna de Administración y Programación en materia -- de modernización administrativa.

El antecedente de esta dirección general es la unidad de organización y métodos que consideró el Reglamento Interior del 10. de diciembre de 1980.

**DIRECCION GENERAL DE ORGANIZACION AGRARIA:** promueve la integración de unidades de desarrollo rural y elabora 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 Federal de Reforma Agraria. Para ello establece conjuntamente con las demás dependencias la instrumentación de sistemas administrativos contables, así como la ejecución de programas de desarrollo en ejidos, comunidades y colonias; dictamina la documentación de las formas superiores de organización que son -- inscritas en el Registro Agrario Nacional; observa el buen --

funcionamiento de las parcelas escolares; y promueve y consolida la organización de la mujer campesina.

**DIRECCION GENERAL DE PROCEDIMIENTOS AGRARIOS:** interviene en los procedimientos de: creación de nuevos centros de población; declaración de terrenos de presunta propiedad nacional, baldíos y demasías; nulidad de contratos y concesiones a que se refiere la fracción XVIII del Artículo 27 Constitucional; colonias, su administración y funcionamiento; elección, remoción, investigación, suspensión, destitución, renovación de las autoridades ejidales y comunales, así como de las uniones de ejidos, asociaciones rurales de interés colectivo; zonas urbanas y expropiaciones de bienes ejidales y comunales.

Anteriormente esta dirección general dictaminaba técnicamente los expedientes referentes a dotación, ampliación, restitución de tierras; división y fusión de ejidos, replanteo de linderos, fraccionamiento y parcelamiento ejidales y permuta de terrenos ejidales y estudio reglamentario de aguas. Actualmente estas actividades las desarrolla la Dirección de Tenencia de la Tierra.

**DIRECCION GENERAL DE PROCURACION SOCIAL AGRARIA:** asesora a los campesinos, en los asuntos de su interés y que tengan relación con las cuestiones agrarias; interviene por la vía conciliatoria en la solución de las controversias agrarias que se suscitan entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, fundamentalmente cuando se afectan los núcleos

de población; practica de oficio y manda a desahogar a petición de los interesados las investigaciones y diligencias para comprobar los hechos relacionados con las divisiones, fraccionamientos, transmisiones y acaparamiento de predios y declarar su nulidad. Emite las normas lineamientos y disposiciones que son necesarios para el eficaz funcionamiento de las procuradurías sociales agrarias de las delegaciones, así como supervisar su operación.

En el Reglamento Interior de diciembre de 1980 a esta dirección se le conoce como Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agrarias

**DIRECCION GENERAL DE PROGRAMACION Y EVALUACION:** --- norma, asesora y coordina el desarrollo de las actividades de programación, presupuestación y evaluación de las unidades administrativas de la Secretaría y de las que integran el sector reforma agraria conforme a los señalamientos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, de los Programas Nacionales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria Integral; y representa oficialmente al sector agrario ante la Secretaría de Programación y Presupuesto en todo lo relativo al desarrollo del proceso de programación, presupuesto y evaluación.

**DIRECCION GENERAL DE PROMOCION AGRARIA:** asesora y emite, según lo dispuesto en la Ley Federal de Reforma Agraria, la normatividad para que en los ejidos y comunidades se realicen un ordenado y racional aprovechamiento de sus recursos agrícolas, turísticos y artesanales, así como una adecuada comercialización e industrialización de los mismos; promue

vé ante las diversas dependencias federales y estatales, el otorgamiento de las asesorías y apoyos necesarios para el desarrollo económico y social de los ejidos y comunidades.

En el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria a la Dirección General de Promoción Agraria le fueron quitadas las funciones referentes a recursos -- agropecuarios ejidales y comunales e inversión de los fondos comunes provenientes de los mismos recursos, funciones que actualmente ejerce la Dirección General de Desarrollo Agrario. Sin embargo, se le asignan otras mucho más importantes y estas son: las relacionadas a los recursos turísticos y de servicio social de los ejidos y comunidades; funciones que anteriormente estaban encomendadas a la entonces Dirección General de Infraestructura Agraria, hoy Dirección General de Desarrollo Agrario.

**DIRECCION GENERAL DE RECURSOS HUMANOS:** determina -- los lineamientos relativos a la organización y control del sistema de administración y desarrollo del personal de la Secretaría de la Reforma Agraria; atiende los requerimientos del personal de la unidades administrativas que integran la Secretaría e interviene en su selección, nombramiento, evaluación y ubicación; aplica las normas contenidas en las condiciones generales de trabajo y demás disposiciones jurídicas que rigen las relaciones laborales entre la Institución y sus servidores públicos. También proporciona al personal los servicios de certificación, trámite y de gestoría ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.



DIRECCION GENERAL DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL: -- registra los títulos y documentos que se anotan en el Artículo 446 de la Ley Federal de Reforma Agraria; emite las consultas y certificaciones señaladas en los Artículos 442 al 450 - de la Ley citada; y coordina las relaciones de la Secretaría con los notarios públicos.

El Reglamento anterior de la Secretaría señaló en - su Artículo 17, Fracción XVIII, que a la Dirección General de Información Agraria correspondía llevar el Registro Agrario - Nacional.

DIRECCION GENERAL DE TENENCIA DE LA TIERRA: formula los proyectos de resoluciones, decretos expropiatorios, acuerdos presidenciales y los planos proyectos de localización res pectivos, así como las resoluciones que correspondan al Secre tario de la dependencia en los distintos procedimientos que - preve la legislación; vigila el cumplimiento de la ejecución de las resoluciones presidenciales de las distintas acciones - agrarias y emite su opinión correspondiente. También elabora los planos definitivos de las distintas acciones agrarias; -- dictamina los expedientes relativos a las solicitudes de trag ado de dominio y cancelación de certificados de inafectabili dad agrícola, ganadera o agropecuaria; y emite opinión técnica sobre los expedientes de dotación, ampliación y restitu ción de tierras, división y fusión de ejidos, replanteo de -- linderos, fraccionamientos y parcelamientos ejidales, permuta de tierras ejidales, estudios reglamentarios de aguas. Esta - última función anteriormente estaba encomendada a la Dire---- cción de Procedimientos Agrarios

### 3.- DELEGACIONES AGRARIAS.

La Ley Federal de Reforma Agraria establece en su Artículo 70.: "En cada entidad federativa habrá por lo menos una delegación dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, para el despacho de los asuntos que le están encomendados; su titular tendrá bajo sus órdenes a los subdelegados y al personal necesario para el cumplimiento de las funciones a su cargo, conforme al REGLAMENTO DE LA SECRETARIA y demás Leyes aplicables" Y el Reglamento Interior de la Secretaría señala en su Artículo 33, "Corresponde a cada una de las delegaciones agrarias en su circunscripción territorial:

I.- Ejercer las atribuciones que le confieran la Ley Federal de Reforma Agraria y demás ordenamientos legales aplicables, así como los acuerdos del Secretario;

II.- Ejercer dentro del ámbito territorial que se le haya asignado las atribuciones de las unidades administrativas de la Secretaría, que expresamente se le deleguen; y

III - las demás que le señalen los superiores jerárquicos y otros ordenamientos legales y que sean afines a las que anteceden."

Consideramos que el anterior Reglamento Interior, fue más claro al establecer las atribuciones de las delegaciones agrarias, pues examina las funciones que éstas deben desarrollar sobre: los programas y presupuestos correspondientes a sus actividades; administración de los recursos humanos, financieros y materiales que tienen asignado; y el auxilio que da a las unidades administrativas de la Secretaría y al Cuerpo Consultivo Agrario para la mejor atención de sus funciones.

**CAPITULO QUINTO**  
**ALGUNOS OBJETIVOS DE LAS ACTUALES MODIFICACIONES**  
**DE LA ORGANIZACION AGRARIA.**

- 1.- La Desconcentración Administrativa. 2.- La Comisión Interna de Administración y Programación. 3.-La Impartición de la Justicia Agraria. 4.-Otros objetivos diversos.

El Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria en vigor, como hemos dicho en otra parte, restructurará la organización interna de la dependencia por considerarse que una de las principales causas que hicieron crecer el rezago agrario era la deficiente estructura administrativa de la - Secretaría, que provocaba duplicidad de funciones y esfuerzos - causando dilaciones y cuellos de botella en la administración.

En este capítulo haremos referencia de algunos objetivos de la actual organización de la Secretaría de la Reforma Agraria.

1.- LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

El Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria actual considera, como los anteriores reglamentos, - en un capítulo especial "La Desconcentración Administrativa", - ello en cumplimiento a las disposiciones de los artículos 17, 50 y 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Antes de continuar con nuestra exposición, es importante ubicar el concepto de desconcentración en nuestro sistema jurídico mexicano, para lo cual recordamos las formas de -- organización administrativa, su concepto, sus elementos y sus diferencias más relevantes entre una y otra.

Las formas de organización administrativa, dice el maestro Andrés Serra Rojas, <sup>(77)</sup> se consideran en dos grandes -- ramas: la centralización y la paraestatal, referidas ambas a -- la materia federal y que desarrollaremos a continuación:

I.- El régimen de la centralización administrativa, -- o formas administrativas centralizadas, se pueden reducir a -- las dos formas siguientes:

a).- El régimen de centralización administrativa -- propiamente dicha, es decir, cuando los órganos se encuentran -- en un orden jerárquico dependiente directamente de la adminis-- tración pública que mantiene la unidad de acción indispensable -- para realizar sus fines. En su organización se crea un poder -- unitario o central que irradia sobre toda la administración -- pública federal.

b).- El régimen de centralización administrativa -- con desconcentración o simplemente, la desconcentración adminis-- trativa, que no se desligan del poder central y a quienes se -- les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y deci- --

---

(77). Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo I., Ed. Porrúa, 1981, págs. 490, 491 y 492.

dir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía.

II.- El régimen de la descentralización administrativa o formas administrativas descentralizadas o paraestatales, que se caracterizan por la diversificación de la coordinación administrativa. Descentralizar no es independizar, sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.

El sistema descentralizado tiene como características ser un régimen jurídico especial, con personalidad jurídica y patrimonio propio; pudiendo ser de dos clases:

a).- La descentralización administrativa por región o territorio que se apoya en una consideración geográfica limitada y en servicios públicos municipales o en facultades políticas administrativas regionales.

b).- La descentralización técnica o por servicio, que se apoya en el manejo técnico y científico, aplicándose como autónomo a los servicios públicos.

Agrega, este autor que: " de una manera general, la centralización es un régimen administrativo en el cual el poder de mando se encuentra en el poder central, que es la persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad --

agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico". (78)

En relación a la descentralización, existen diversas definiciones, pero la que consideramos la más atinada a nuestro sistema administrativo es la del maestro Andrés Serra Rojas, que dice: " La descentralización administrativa, es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia y — sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa. (79)

Para Marcel Waline, la descentralización administrativa, como forma de la administración pública indirecta, es un modo de organización mediante el cual se integran legalmente — personas jurídicas o entes de derecho público no territoriales, para administrar los asuntos de su estricta competencia y realizar fines específicos del estado, sin desligarse de la orientación gubernamental, ni de la unidad financiera del mismo. La creación de estos entes obedece a razones jurídicas y políticas y no de carácter sociológico. (80)

Sobre los elementos de la administración pública descentralizada, el tratadista administrativo Jacinto Faya Viesca señala en su obra titulada "La Administración Pública Federal"

(78). Andrés Serra Rojas, Opus cit. p. 492.

(79). Ibid. p. 493.

(80) Marcel Waline, Traité de droit administratif. 1983, 9a. edición, París. Sirey, pag. 299.

que "La autonomía orgánica es uno de los elementos más esenciales de los entes descentralizados. La política de organización y dirección de estos órganos debe ser ejercida siempre por autoridades distintas del poder central. En México, los entes para estatales han quedado sometidos a los centrales en materias básicas como las relativas a cuestiones de programación, financiamiento, gasto y evaluación; sobre todo han quedado obligados a coordinar sus políticas del sector administrativo del cual forman parte.

El patrimonio de las entidades descentralizadas no es un patrimonio distinto al de la federación. La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal introdujo un nuevo concepto y composición jurídica en el manejo del patrimonio de las entidades paraestatales.

La descentralización administrativa no afecta la -- congruencia y el orden de la administración pública federal. No obstante que la figura de la descentralización tiene una justificación plena, y que ha sido adoptada por los países más desarrollados del mundo, la esencia de su actividad está al alcance de ser dirigida y controlada por el Ejecutivo Federal y por los órganos centrales más importantes que conducen la Administración Pública". (81)

La Desconcentración administrativa, también ha sido un tema ampliamente tratado por la doctrina nacional y extranjera, -

(81). Jacinto Faya Viesca, "La Administración Pública Federal, - Ed. Porru, México, 1981.

así tenemos que algunos, autores como Enrique Sayagues Laso - llama desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o de poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente la relación de jerarquía y subordinación. (82)

Juan Luis de la Vallina Velarde, en su estudio sobre - "la desconcentración Administrativa", (83) concluye: "Así pues- podemos entender por desconcentración aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma."

También nos dice el profesor Battgenbach: "La desconcentración es un sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión, la competencia de realizar actos jurídicos que obliga a la persona jurídica, son atribuidos a los agentes jerárquicamente subordinados a la autoridad central y superior de este servicio. (84)

Los elementos de la desconcentración administrativa en México se pueden reducir a los siguientes:

a).- Es una forma que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga de este régimen.

(82) Enrique Sayagues Laso, Derecho Administrativo, 1970

(83) Revista "Administración Pública", Número 35, pág. 75

(84) Andrés Serra Rojas, Opus cit. pág. 492



b).- La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor, pero el poder central se reserva amplias facultades de mando de decisión, de vigilancia y competencia. No ocupan la cúspide de la jerarquía administrativa.

c).- No gozan de autonomía económica, aun cuando se señalan casos de excepción.

d).- La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.

e).- La competencia se ejerce dentro de las facultades del gobierno federal, y se origina entre Organos Superiores de la Administración Pública y Organos Inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.

f).- El órgano desconcentrado tiene su régimen por una Ley, un decreto, un acuerdo del Ejecutivo Federal, o el régimen general de una Secretaría de Estado, aunque puede operarse en otras Entidades.

g).- El ejercicio de facultades exclusivas, no es obligatorio para que las relaciones entre el órgano desconcentrado y el poder central, sean directas normalmente a través del órgano correspondiente.

h).- Sin necesidad de interferir en la competencia exclusiva, el poder central, está facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados, para mantener la unidad y desarrollo de la acción de la Administración Pública.

El sostenimiento de un órgano desconcentrado corre a cargo del Presupuesto de Egresos de la Federación o el de la - Institución que lo crea. En los Organos Administrativos Federales sus ingresos se incorporan al Patrimonio Federal. La doc-- trina no reconoce a estos organismos el manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, aunque se señalan casos de - excepción.

La Doctrina Administrativa ha clasificado las formas de desconcentración en dos grupos importantes: (85)

a).- La horizontal o periférica, llamada también ex-- terna o regional, en la cual las facultades exclusivas se atribuyen a un Organo Administrativo Periférico, como las comisiones regionales fiscales, que comprenden una extensión territorial limitada.

b).- La vertical o central, llamada también interna o funcional, el Organo Central Superior cede su competencia, en forma limitada y exclusiva, a un órgano inferior, que forma parte de la misma organización centralizada.

Las diferencias más relevantes entre la centralización, descentralización y desconcentración administrativa, - son las siguientes:

---

(85) Andrés Serra Rojas, conferencias 1974.

Tradicionalmente la centralización administrativa hace referencia al régimen en el cual todo poder viene del Estado, que es considerado como la única persona jurídica - titular de derecho. Centralizar equivale a concentrar facultades en un ente que actúa unitariamente. Supone un centro o poder central del cual emanan las relaciones administrativas. (86)

La distinción, entre desconcentración y descentralización se hace en términos generales, en estas consideraciones: la desconcentración se sitúa en el cuadro de la centralización, es extraña a la descentralización y consiste en aumentar las facultades de las instituciones centralizadas y de este modo se descongestionan técnicamente, porque no rompen los vínculos jerárquicos en provecho de los antes desconcentrados. En principio todos los órganos son susceptibles de un proceso de desconcentración. (87)

En la descentralización administrativa se crean - personas morales a las cuales se les transfieren determinadas competencias, manteniendo su autonomía orgánica y técnica, al mismo tiempo que se reducen sus relaciones con el poder central. En la desconcentración por el contrario, no se crean personas morales, sino que aun órgano inferior subordinado se le asigna legalmente una determinada competencia exclusiva, que le permite una mayor libertad de acción en -

---

(86) Andrés Serra Hojas, opus cit. p.509.

(87) Ibid.

el trámite y decisión de los asuntos administrativos, en que se rompan los vínculos jerárquicos. (88)

La desconcentración, como lo señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, La Ley de Planeación; - El Sistema Nacional de Planeación Democrática y el Plan Nacional de Desarrollo Agrario 1983-1988, es una de las orientaciones básicas del gobierno de la República para evitar la concentración de las decisiones y los recursos y promover un desarrollo más equilibrado, justo y equitativo en todas las entidades federativas del país. (89)

Visto lo anterior y continuando con nuestra exposición de la desconcentración administrativa en la Secretaría de la - Reforma Agraria, decíamos, que en acatamiento a las disposiciones legales antes invocadas, en el Reglamento Interior de la - Secretaría se establece en un capítulo especial, algunas disposiciones sobre desconcentración administrativa en el sector -- agrario.

El capítulo de referencia es el VIII, que dispone -- que para la mejor atención y eficiente despacho de los asuntos de la competencia de la Secretaría, esta podrá contar con los órganos administrativos desconcentrados que sean necesarios, - en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Reforma Agraria y demás orde-

(88). Ibid.

(89). Fuente. Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral 1985-1988. Diario Oficial de la Federación 20 de Mayo de 1985. México, D.F.

namientos legales relativos. Estos órganos tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Comentario, debido a una práctica viciosa, los reglamentos interiores de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos hacen referencia a la desconcentración administrativa, casi de manera idéntica en su redacción.

Conforme al Capítulo mencionado, la Secretaría de la Reforma Agraria cuenta con los siguientes órganos desconcentrados:

a.- El Instituto de Capacitación Agraria que tiene a su cargo la capacitación campesina e institucional en materia de organización y desarrollo agrario. Para lo cual gestiona y coordina con dependencias, organismos e instituciones del sector agropecuario y los gobiernos de los estados, la promoción, fomento y ejecución de programas de capacitación campesina e interinstitucional.

El Instituto de Capacitación Agraria 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.

b.- El Programa Nacional de Empleo Rural que se encarga de generar empleos en el medio rural, a través del establecimiento de proyectos productivos, que canalicen recursos de los sectores públicos y privados, a núcleos de población ejidal y comunal. También establece los mecanismos de coordinación con otras dependencias del sector público federal, estatal y municipal, que inciden en el medio rural, a efecto de consolidar los programas y promover su aplicación, adecuando los a la normatividad general que establezca el Secretario 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.

c.- Las Delegaciones Agrarias. La Secretaría de la Reforma Agraria, de conformidad con la Ley de la materia, cuenta con delegaciones agrarias en cada entidad federativa, con la competencia que le otorga dicha ley, el Reglamento Interior de la Secretaría y los acuerdos de su titular.

Al frente de cada delegación hay un delegado agrario quien es nombrado y removido por el presidente de la República.

En el capítulo anterior, señalamos las funciones que tienen las delegaciones agrarias y sus titulares.

Los propósitos perseguidos por la desconcentración administrativa en la Secretaría de la Reforma Agraria se han visto tan sólo parcialmente satisfechos, pues una especie de inercia parece impedir, a los órganos superiores, la transferencia de auténticos poderes decisorios, contentándose con transmitir meras facultades de trámite, que lejos de agilizar la gestión administrativa, aumentan las exigencias de tiempo, recursos e instancias, como sucede con las Salas Regionales y Estatales del Cuerpo Consultivo Agrario creadas el 10 de octubre de 1978, mediante una circular expedida por la Subsecretaría de Asuntos Agrarios bajo el rubro "lineamientos generales para el funcionamiento de las Salas Regionales y Consultorías Estatales del Cuerpo Consultivo Agrario"; las oficinas regionales del Registro Agrario Nacional, creadas por acuerdo presidencial, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 1979; el acuerdo por el que se desconcentran funciones de las Direcciones Generales de Organización Agraria, de Desarrollo Agrario y de Promoción Agraria a las Delegaciones Estatales, expedida por el titular de la Secretaría y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 1985; etc.

## 2.- LA COMISION INTERNA DE ADMINISTRACION Y PROGRAMACION.

Para coordinar los programas de modernización, simplificación y desconcentración administrativa de las distintas unidades de la Secretaría de la Reforma Agraria, se ha creado, conforme al Reglamento Interior vigente, una Co-

misión Interna de Administración y Programación.

Esta Comisión esta integrada por los subsecretarios y el oficial mayor de la institución y esta presidida por el titular de la misma dependencia.

En el Artículo 35 y 36 del Reglamento Interior vigente de la Secretaría de la Reforma Agraria se establecen las funciones y asuntos que corresponden a la Comisión Interna de Administración y Programación. Entre ellas destacan:

- Conocer, coordinar y autoevaluar los programas sectoriales e institucionales de la Secretaría, tanto sustantivos como de apoyo administrativo general.

- Conocer y analizar los programas de modernización, simplificación y descentralización administrativa del sector agrario, así como evaluar su ejecución.

- 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 formas que estime convenientes.

- Revisar los reglamentos y manuales de organización de procedimientos, de servicios al público y demás documentos normativos y recomendar su aprobación o modificación y

- Discutir y revisar los criterios generales relacionados con la delegación de facultades, desconcentración y descentralización de atribuciones de la dependencia.

En el anterior Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria no estaban bien definadas las funciones de la Comisión Interna de Administración y Programación.



### 3.- LA IMPARTICION DE LA JUSTICIA AGRARIA.

Para entender que es la justicia agraria, es necesario conocer que es la justicia en sentido jurídico y que es - el Derecho Agrario.

LA JUSTICIA. En sentido jurídico, lo que es conforme a derecho. La Justicia de una causa, pedir justicia, administrar justicia. Sinónimo de organización judicial, acción ante la -- justicia " verdad que inclina a dar a cada uno lo que le perte nece " lo que debe hacerse según derecho o razón. (90)

Derecho Agrario Mexicano. Derecho Administrativo con fisonomía propia. Concede al poder Ejecutivo Federal funciones eminentemente administrativas para la aplicación de las normas de la materia. El Presidente de la República puede decretar do taciones y restituciones de tierras bosques y aguas a favor de los pueblos, no obstante que haya oposición de terceros interesados y que ambas acciones involucren la resolución de una controversia de derechos.

El Derecho Agrario es el orden jurídico que rige las relaciones sociales y económicas que surgen de los sujetos que intervienen en la actividad agraria. También se define diciendo que constituye el orden jurídico regulador de los problemas de la tenencia de la tierra, las diversas formas de propiedad y la

---

(90). Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcerreca, Diccionario de Derecho Agrario Mexicano, Ed. Porrúa, S.A. Méx. 1982, págs. 434 y 435.

actividad agraria que rige las relaciones de los sujetos que intervienen en las mismas. El Derecho Agrario en México se - distingue del derecho agrícola que alude a las disposiciones relativas al cultivo de la tierra. La expresión Derecho Agrario implica, la conjunción de dos conceptos fundamentales: - el Derecho y el de Agrario. Por Derecho se entiende a todo - orden normativo y coactivo, tendiente a regular la conducta humana dentro del grupo social; y agrario, significa, la tierra con aptitud productiva y a toda actividad vinculada con la producción agropecuaria. (91)

Tomando en consideración las anteriores definiciones concluimos que la Justicia Agraria es la aplicación del Derecho Agrario, que es un conjunto de disposiciones legales dictadas para regular las diversas formas de tenencia de la propiedad rústica y las relaciones del hombre con la tierra.

En nuestro México, la aplicación del Derecho Agrario Mexicano es lo que constituye la Reforma Agraria Mexicana, que es el conjunto de normas y principios que señalan - nuevas formas de distribuir la propiedad rural, atribuir a - la tierra una nueva función social y combatir al latifundismo, como medios para elevar el nivel de vida de la población campesina. (92)

En los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 41, establece que a la --

(91). Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcerreca, Opus cit. pág. 207 y 208

(92). Fuente de información, Ibid, págs. 14 y 15

Secretaría de la Reforma Agraria corresponde aplicar los preceptos del artículo 27 constitucional que se refieren a la -- redistribución de la tierra, así como las Leyes Agrarias y -- sus reglamentos, incluyendo planear organizar y promover la -- producción agrícola y ganadera de los núcleos ejidales o que guardan estado comunal y de nuevos centros de población agrícola, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Re cursos Hidráulicos.

La Primera etapa de la justicia agraria concluye al terminar de repartirse las tierras cultivables del país. queda poca tierra por repartir y pronto será imposible dotar -- de tierra a los millones de campesinos que aún carecen de ella. Si bien el reparto efectuado hasta la fecha ha hecho posible -- cierta elevación del nivel de vida de la población rural, la -- situación económica y social de los campesinos sigue siendo -- muy pobre y no les permite disfrutar de una vida digna y deco rosa. Ciertamente el panorama actual no presenta perspectivas muy promisorias para las futuras generaciones rurales, pero -- opinamos que con esta primera etapa de la justicia agraria -- (reparto justo de la tierra) y el empleo de técnicas agrícolas científicas y modernas, podrá reducirse gradualmente la seve ridad del problema agrario en México.

Es por ello que la justicia agraria no se detiene -- en la redistribución y la restitución de la propiedad rústica y de las aguas a los núcleos de población rural, sino que -- además esta encaminada hacia el logro de mejores condiciones--

en la población que depende económicamente de la actividad del sector agrario.

Dentro de este concepto se trata de sustituir, por una parte las tradicionales formas de explotación parcelada, buscándose con ello abolir el minifundio, ya que este, es inca paz de absorber la tecnología moderna: maquinaria agrícola, - crédito, insumos mejorados, etc., debido a su incosteabilidad; en cambio el ejido organizado como tal, puede apoyarse de todos los beneficios que otorga el Estado a fin de lograr aumentos sig<sup>n</sup>ificativos en la producción y, por ende, incrementar las condiciones de vida de los campesinos. Y por otra parte incidir - determinadamente en las condiciones de vida del trabajador -- del campo por medio del aprovechamiento de sus recursos: fore tales, no renovables, turísticos, pastales, acuicolas y artes nales, así como de su industrialización y comercialización.

La problemática actual del medio rural y la necesidad cada vez más apremiante de incorporar este sector dentro - del desarrollo socioeconómico del país, ha llevado a la imple mentación de acciones tendientes a crear una estructura rural moderna que permita mayor producción y aprovechamiento de los

recursos ejidales y comunales.

Con el propósito de instrumentar y programar dichas acciones, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria faculta a la Subsecretaría de Organización y Desarrollo Agrario, a través de las Direcciones Generales de Organización Agraria, Desarrollo Agrario, Promoción Agraria y del Instituto de Capacitación Agraria, a establecer procesos organizativos de carácter rural en cumplimiento a una segunda etapa de reforma agraria que complete el reparto agrario y tienda a la operatividad de los ejidos y comunidades. En este marco se vienen desarrollando como acciones específicas las siguientes:

- La organización de las actividades agrícolas, turísticas, artesanales y de los recursos pastales, pecuarios, acuícolas, forestales y no renovables, que tienen una importancia estratégica en el desarrollo del sector, ya que solo mediante la participación organizada de los ejidatarios y comuneros, será posible impulsar y fomentar el aprovechamiento, transformación y comercialización, en forma integral, de los recursos que les fueron dotados o restituidos, lo que permite asegurar el éxito de los programas del Estado que inciden en el medio rural, ampliar la dotación de recursos disponibles e impulsar la productividad por medio de la asesoría agraria y técnica.

Esto explica en gran medida la importancia de proporcionar al campesino asesoría en la adopción de los sistemas de trabajo a sus características, a las condiciones imperantes en

el campo, y a los de los recursos que dispone, así como orientarlo en los diferentes servicios que proporcionan las instituciones oficiales, los sistemas y procedimientos para adquirirlos.

- La promoción de la concurrencia de crédito, hacia actividades afines a la organización agraria, con el propósito de lograr un aprovechamiento óptimo de sus recursos que permita a los ejidatarios y comuneros alcanzar mayores niveles de bienestar económico y social.

- La capacitación de los ejidatarios y comuneros en el conocimiento de la técnica de la organización para aprovechar los potenciales naturales que le son propios y solucionar problemas específicos logrando con ello aumentar la producción.

#### 4.- OTROS OBJETIVOS DIVERSOS.

Con la nueva organización de la Secretaría de la Reforma Agraria, el Ejecutivo Federal pretende evitar complicaciones innecesarias de los procesos y niveles administrativos en el sector agrario, bajo el concepto de LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA.

Mediante la simplificación de trámites y procedimientos el Ejecutivo Federal pretende facilitar la relación de la ciudadanía con la administración pública, como una medida impostergable para reactivar fomentar e impulsar la actividad económica y social del país, democratizar la vida nacional, alcanzar grados razonables de productividad y eficiencia en la -

gestión pública y atenuar uno de los factores que propician -- conductas inconvenientes al interés público. (93)

La simplificación administrativa, además de estar -- estrechamente vinculada con la renovación moral de la sociedad, es también un estímulo importante para descentralizar la vida nacional, para radicar la solución de los problemas en el lugar donde se originan, a fin de propiciar agilidad y economía en la actividad administrativa. (94)

El programa de simplificación administrativa del Gobierno Federal, ha permitido en el sector agrario la simplificación de trámites en la solución de los asuntos y conflictos de carácter agrario, evitando un gran costo social y económico a los campesinos. Este programa se ha fortalecido con la delegación de facultades a las Delegaciones Agrarias, precisándose cuales son las que deben realizar las autoridades centrales y el equilibrio que debe de existir entre funciones y personal -- para que se puedan alcanzar con eficacia y eficiencia las metas programáticas de la Secretaría de la Reforma Agraria.

En el área de organización y desarrollo agrario el -- Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, dictó el 16 de diciembre de 1985, un acuerdo por el que se desconcentran las -- funciones operativas de la Direcciones Generales de Organización Agraria, de Desarrollo Agrario y de Promoción Agraria --

---

(93). Acuerdo que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la administración pública federal, deberán instrumentar para la simplificación administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas. Diario Oficial de la Federación del 6 de agosto de 1984.

(94). Ibid.

aóscritas a la Subsecretaría de Organización y Desarrollo Agrario, así como las del Instituto de Capacitación Agraria, a las Delegaciones Agrarias Estatales. (95)

La actividad operativa en el área de procedimientos agrarios y tenencia de la tierra, desde la creación de las Delegaciones Agrarias, han sido ejercidas por las secciones de - derechos agrarios, tierras y aguas, autoridades ejidales y comunales, bienes comunales, ect. que existen en las mismas Delegaciones Agrarias.

Consideramos importante señalar que las actividades y funciones de normatividad, dictámen, supervisión y evaluación de los programas de procedimientos, tenencia de la tierra y de organización y desarrollo agrario, así como la aprobación y autorización de contratos que los núcleos agrarios celebren con terceros, serán ejercidos por las Direcciones Generales en los términos del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.

La renovación moral, en el sector agrario, también - se impulsa, a través del Contralor Interno de la Secretaría de la Reforma Agraria que, además de las funciones que tiene encomendadas, habrá de contribuir a mejorar y elevar la eficiencia de las dependencias y entidades de la Secretaría.

También la perfecta definición en cuanto a la tenencia de la tierra, es uno de los objetivos importantes que la -



Secretaría de la Reforma Agraria se a propuesto conseguir en - breve tiempo, considerando que actualmente un alto porcentaje ha quedado precisado dentro de sus tres formas de propiedad: - la ejidal, la comunal y la pequeña propiedad, englobando las - dos primeras la propiedad social.

Ello es importante porque conlleva seguridad y respe to de los derechos de los campesinos para la explotación ópti- ma y organizada del campo.

Para el conocimiento de esta definición de la tenen- cia y su ubicación cartográfica, esta Secretaría tiene una de- pendencia denominada La Carta Agraria Nacional adscrita al Re- gistro Agrario Nacional con facultades para recabar, analizar y seleccionar información documental con la cual se esta for- mando el catástro de la propiedad rústica con datos cartográ- ficos de tenencia y uso del suelo.

El catástro es un inventario de inmuebles, de recur- sos naturales renovables y no renovables, con la reglamenta- ción del uso del suelo, considerando siempre como preponderan- te del bien social, para que por medio de este inventario se pueda controlar la explotación de la tierra, sin ocasionar su degradación, así como la posibilidad, en lo urbano, de desa- rrollar la vivienda popular y en lo rural, un mejor desarrollo de las actividades agropecuarias.

Dentro del sector rural se tienen problemas graves - como son: invasiones, baja productividad, conflictos entre ve- cinos por cuestiones de linderos, anomalías en la tenencia de

la tierra, límites no definidos, sobreposiciones e inexistencia de títulos de propiedad. Esto conduce a otros problemas, - tales como: negación sistemática de créditos, áreas improductivas por estar en conflicto y en general, carencia de información para la toma de decisiones oportunas.

Ello crea la necesidad de contar con un documento oficial, de presentación uniforme, con características multiutilitarias y de fácil acceso al usuario.

La capacitación agraria, es otro de los objetivos de la Secretaría de la Reforma Agraria, considerada como el mecanismo para transformar el ejido "original" en una institución "moderna", con características distintivas de: agraria, económica y social, de tipo integral y, esto se consigue mediante la creación de unidades de producción, la cual promueve la superación individual y procura el bienestar colectivo de los núcleos de población.

Por tanto, la capacitación agraria, coadyuva a lograr "La participación cohesiva y consciente de los miembros de las comunidades ejidales en la realización de tareas de beneficio colectivo, dentro de un marco social que no solo garantiza el respeto a la dignidad humana y favorece el desarrollo pleno de las capacidades individuales, sino que incorpora al ejidatario a un proceso social en el cual se irá engendrando vigorosamente a la solidaridad nacional, que es el único patriotismo que podemos esperar". (96)

(96). Documento de información de la Subsecretaría de Organización Agraria denominado: Estructura, Objetivos y Funciones de la Subsecretaría de Organización Agraria. Julio de 1981, pág. 42 y 43.

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

1.- Podemos definir a el Reglamento Interior de cada una de las Secretarías de Estado, como un conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expida el Poder Ejecutivo en uso de una de sus facultades constitucionales y que tiene por objeto facilitar el ejercicio de sus atribuciones, determinar las funciones de las unidades administrativas, y la forma en que los titulares pueden desarrollarse y ser suplidos en sus funciones.

2.- El actual Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, expedido el 26 de agosto de 1985, y -- publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 del mismo mes y año, determina las atribuciones de los servidores públicos, de las Direcciones Generales que lo integran y de los órganos desconcentrados y colegiados de la Secretaría, habiendo adaptado su forma de organización a las nuevas necesidades administrativas de este sector público.

3.- La esfera de competencia de la Secretaría de la Reforma Agraria tiene sus fundamentos en la Constitución Política de la República, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley Federal de Reforma Agraria, principalmente. Dichas leyes establecen las atribuciones y competencia de la Secretaría, mientras que el Reglamento Interior, en base a ellas, distribuye las funciones entre las Direcciones Generales, y demás unidades administrativas que la constituyen.

4.- La evolución institucional de la Dependencia en cargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución, se ha visto reflejada, principalmente, en los diversos reglamentos interiores que ha tenido, desde sus inicios cuando se le denominó Comisión Nacional Agraria; posteriormente Departamento Agrario; a continuación se transformó en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y actualmente se le designó como Secretaría de la Reforma Agraria, la cual ha tenido en sus diversas etapas de existencia, cinco reglamentos interiores.

5.- La autonomía y originalidad de nuestras instituciones agrarias surgen en un principio de algunos postulados de planes agrarios importantes como los de San Luis, Ayala, Guadalupe, entre otros, pero el antecedente inmediato más determinante es la Ley del 6 de enero de 1915, considerada como el principio social agrario más importante de la Revolución Mexicana de 1910, que engendró la esencia del Artículo 27 Constitucional, - al cual consideramos el fundamento jurídico estructural que ha dado vida a la Comisión Nacional Agraria y a las posteriores denominaciones de esta institución hasta la actual designación de Secretaría de la Reforma Agraria.

6.- La conformación actual de la Secretaría de la Reforma Agraria, de acuerdo a su reglamento interior vigente, se integra con: un secretario, dos subsecretarios; un oficial mayor; un contralor interno; el cuerpo consultivo agrario; catorce Direcciones Generales; una unidad de documentación e información agraria; un instituto de capacitación agraria; el - - -

programa nacional de empleo rural; delegaciones agrarias y una comisión interna de administración y programación.

7.- Los objetivos que se persiguen con las actuales modificaciones a la estructura orgánica de la Secretaría de la Reforma Agraria, son principalmente las siguientes: La simplificación de trámites agrarios; un Sistema de Reforma Agraria - Integral que garantice la seguridad jurídica a las diversas -- formas de tenencia de la tierra en el sector rural; aumentar -- la producción y productividad de las actividades económicas del medio rural y propiciar su integración bajo el control de los productores organizados, con base en la explotación óptima de los recursos naturales; Incrementar el empleo y el ingreso de la población rural a través del fomento y consolidación de los procesos económicos autosostenidos; y Mejorar los niveles de bienestar social de la población en materia de alimentación, salud, educación y vivienda.

8.- Juzgamos que el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, a través de la nueva organización - administrativa que establece para dicha dependencia, tiende a mejorar los medios e instrumentos del Gobierno Federal para impartir con mayor eficacia la Justicia Agraria, pues hace aún - más fácil y simple la tramitación de los asuntos y el cumplimiento de los objetivos principales de la Reforma Agraria Mexicana; engendrada en los principios sociales del artículo 27 de la Constitución Mexicana de 1917.

9.- Consideramos que la Reforma Agraria en México ha

sido muy compleja y presenta características propias y definidas, aunque mediante procedimientos y políticas que han desviado los verdaderos objetivos de reparto y justicia agraria; por lo que su aplicación ha sido ardua y con resultados reales muy precarios, principalmente por la corrupción que ha existido en los diversos factores que han intervenido en la realización de la reforma agraria, lo que ha constituido para esta dependencia el problema de sus problemas. Sin embargo el Gobierno Federal ha establecido algunos mecanismos y reformas que rompen el círculo vicioso que impide que fluya una reforma Agraria sana, realista y productiva, para tal efecto ha intentado simplificar la aplicación de la legislación en esta materia, queriendo darle claridad y sencillez a su contenido y organización para expulgarla de trampas, arbitrariedades, malas interpretaciones, enredos tecnocráticos que lesionan los intereses de los verdaderos destinatarios de esta legislación, que son los auténticos campesinos, que en su gran mayoría son analfabetas y víctimas de las manipulaciones políticas.

10.- Por último, creemos que es poco el tiempo y el esfuerzo que pueden hacer todos los sectores de la actividad productiva agraria y del Gobierno para crear los medios e instituciones que hagan efectiva una justicia agraria auténtica; así como mecanismos efectivos que resuelvan en definitiva el rezago agrario; asimismo reorientar todo el aparato agrario; inclusive la preparación y especialización burocrática, de la misma manera que el ajuste a las funciones y facultades decisivas de todos los funcionarios del sector para darle agilidad a la tramitación agraria, para cuyo efecto es indispensable -

que se vaya despolitizando el sector para ofrecerle al campesino en lugar de retórica y paleativos muy costosos para la Nación, la seguridad en la tenencia de la tierra, en el crédito oportuno y efectivo y en el apoyo técnico gratuito y -- obligatorio para los diversos cultivos y formas de producción.

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

- Acosta Romero Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Méx. Ed. Porrúa, 1979.
- Carpizo Jorge, Derecho Constitucional, Introducción al Derecho Mexicano, Tomo I, Ed. U.N.A.M. 1981.
- Ceniceros José Angel, "El Problema de México", Ed. Porrúa, 1977
- Chuayffet Chemor, Derecho Administrativo, Introducción al Derecho Mexicano, Tomo I, Ed. U.N.A.M. 1981
- Chávez Padrón Martha, "Ley Federal de Reforma Agraria", Exposición de motivos, antecedentes, comentarios y correlativos. Ed. Porrúa, Méx. 1980.
- Entrena Cuesta Rafael, Curso de Derecho Administrativo, Madrid, Ed. Técnicos, 1976
- Fabila Manuel, "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México", Ed. Banco Nacional de Crédito Agrícola, Méx. 1941.
- Faya Viesca Jacinto, Administración Pública Federal, México, - Ed. Porrúa, 1979
- Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", Méx. Ed. Porrúa, 1977
- García de Enterría y Ramón Fernández Tomás, Curso de Derecho - Administrativo I, Madrid, Ed. Civitas, 1977.
- Ibarrola Antonio de, "Derecho Agrario", Méx. Ed. Porrúa 1977.
- Lemus García Raúl, "Derecho Agrario Mexicano". (Sinopsis Histórica) Ed. Limsa, Méx. 1976.
- Lemus García Raúl, "Ley Federal de Reforma Agraria", Comentada Ed. Limsa, Méx. 1978.



- Lemus García Raúl, "Panorámica Actual de la reforma Agraria", Ed. Limsa, Méx. 1968.
- Luna Arroyo Antonio y Alcérreca Luis, "Diccionario de Derecho Agrario Mexicano", Méx. Ed. Porrúa, 1982.
- Mendieta y Nuñez Lucio, "El Sistema Agrario Constitucional", - Méx. Ed. Porrúa, 1978.
- Mendieta y Nuñez Lucio, "El Problema Agrario de México y La - Ley Federal de Reforma Agraria", Ed. Porrúa, 1975, Méx.
- Mendieta y Nuñez Lucio, "Introducción al Estudio del Derecho - Agrario", Méx. Ed. Porrúa, 1978.
- Mendieta y Nuñez Lucio, "La Distorsión Social de la Ley", Méx. Ed. Porrúa, 1970.
- Olivera Toro Jorge, "Manual de Derecho Administrativo", Méx. Ed. Porrúa, 1976.
- Rovaix Pastor, Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Consti - tución Política, Ed. Puebla, 1945.
- Huiz Massieu, Mario "Temas de Derecho Agrario Mexicano", Méx. Ed. U.N.A.M., 1981.
- Huiz Massieu, José Francisco, "Nueva Administración Pública", Ed. U.N.A.M. Méx. 1978.
- Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo I", Méx. Ed. Porrúa 1968.
- ena Ramírez Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Méx. - Ed. Porrúa, 1976.
- Varios, Derecho Administrativo I, La Habana, Instituto Cubano del Libro, Ed. Revolucionaria, 1976.
- U.N.A.M., "Introducción al Derecho Mexicano", Tomo I, Méx.
- Villan Palasi, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Madrid, Facultad de Derecho, Universidad Complutense.

- S.R.A., Revista "Comunicación Agraria", Vol. 1,2,3,4,5—Méx.  
S.R.A., Revista "Comunicación Agraria", Vol. 6,7,8,9 y 10 Méx.  
S.R.A., Unidad de Planeación "Estructura, Objetivos y funciones" de la Subsecretaría de Organización Agraria", Julio 1981.  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1986.  
Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.  
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Ley Federal de Reforma Agraria.  
Diario Oficial de la Federación 17 de enero de 1934.  
Diario Oficial de la Federación 23 de agosto de 1944.  
Diario Oficial de la Federación 3 de agosto de 1954.  
Diario Oficial de la Federación 30 de julio de 1958  
Diario Oficial de la Federación 13 de enero de 1959.  
Diario Oficial de la Federación 1 de julio de 1960.  
Diario Oficial de la Federación 11 de noviembre de 1963  
Diario Oficial de la Federación 21 de diciembre de 1974  
Diario Oficial de la Federación 3 de marzo de 1977  
Diario Oficial de la Federación 4 de mayo de 1979  
Diario Oficial de la Federación 9 de julio de 1979  
Diario Oficial de la Federación 1 de diciembre de 1980  
Diario Oficial de la Federación 19 de marzo de 1980  
Diario Oficial de la Federación 3 de marzo de 1981  
Diario Oficial de la Federación 3 de febrero de 1983  
Diario Oficial de la Federación 8 de agosto de 1984  
Diario Oficial de la Federación 20 de mayo de 1985  
Diario Oficial de la Federación 27 de agosto de 1985  
Diario Oficial de la Federación 16 de diciembre de 1985.

Seminario Judicial de la Federación (Apéndice 1917/75)  
3a., Parte II, 2a. Sala.

Documento de información de la Subsecretaría de Organización Agraria denominado: Estructura, Objetivos y Funciones de la Subsecretaría de Organización Agraria. Julio de 1981.

# I N D I C E

PAGS.

I N T R O D U C C I O N .....	I
-------------------------------	---

## CAPITULO PRIMERO.

El Reglamento como medio para el estudio , planeación y ejercicio de las atribuciones - de la Secretaría de la Reforma Agraria.....	1
---	---

## CAPITULO SEGUNDO.

Análisis evolutivo de los diversos Reglame- tos que ha tenido la actual Secretaría de la Reforma Agraria.....	19
1.- Organización de la Comisión Nacional Agraria.....	26
2.- El Reglamento del Departamento Agra- rio de fecha 23 de agosto de 1944.....	31
3.- La Estructura del Departamento de Asun- tos Agrarios y Colonización.....	39
4.- Los diversos reglamentos de la Secreta- ría de la Reforma Agraria desde el año de 1974.....	49

## CAPITULO TERCERO

Bases y Fundamentos jurídicos para la existen- cia de dicha dependencia.....	57
1.- Principios constitucionales sobre la - Institución.....	57
2.- La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.....	63
3.- Ley Orgánica de la Administración Públi- ca Federal.....	69

4.-	Los diversos Códigos Agrarios.....	74
5.-	Ley Federal de Reforma Agraria.....	78
6.-	Reglamentos y Acuerdos.....	82

#### CAPITULO CUARTO.

	Organización Actual de la Secretaría de la -- Reforma Agraria.....	88
1.-	Funcionarios de la Dependencia.....	91
2.-	Direcciones Generales.....	102
3.-	Delegaciones Agrarias.....	109

#### CAPITULO QUINTO.

	Algunos objetivos de las actuales modificacio- nes a la Organización Agraria.....	110
1.-	La desconcentración administrativa.....	110
2.-	La Comisión Interna de Administración y Programación.....	122
3.-	La impartición de la justicia agraria.....	124
4.-	Otros objetivos diversos.....	129

	C O N C L U S I O N E S .....	134
--	-------------------------------	-----

	B I B L I O G R A F I A .....	1
--	-------------------------------	---