

V. DERECHO AGRARIO

EL NUEVO REGLAMENTO INTERIOR Y LA REESTRUCTURACION DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA

SUMARIO: Introducción. I. Concepto de reglamento. II. La facultad reglamentaria del presidente de la República. III. El reglamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. IV. La Ley Federal de Reforma Agraria. V. Estructura interna de la Secretaría de la Reforma Agraria.

INTRODUCCION

En un afán de racionalizar recursos y agilizar funciones, la Secretaría de la Reforma Agraria en un caso sin precedentes fue reestructurada mediante la expedición de un nuevo Reglamento Interior. Para ello se hizo uso de la facultad reglamentaria que la Constitución de la República concede al ejecutivo federal.

La reestructuración supuso la supresión de más de la mitad de direcciones generales y de un considerable número de subdirecciones, que aunadas a la desaparición poco antes, de una de sus subsecretarías, da el carácter de singular a ese hecho.

Este trabajo pretende únicamente presentar a partir de esa medida, la importancia del reglamento en la normación administrativa mexicana y esquematizar la nueva estructura de una Secretaría, de responsabilidades tan trascendentes, como la de la Reforma Agraria.

I. CONCEPTO DE REGLAMENTO

Recientemente fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, mediante el cual se reestructuró su organización interna. Un comunicado oficial dio a conocer que la reestructuración 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". Por su importancia nos abocaremos a su estudio.

Los reglamentos han sido profusamente 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 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 suprema 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

¹Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Ed. Porrúa, 1977, p. 104

²Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo I*, México, Porrúa, 1968, p. 213

abstracto del dispositivo legal con la realidad.³ Asimismo, Miguel Acosta Romero, ha señalado que el reglamento administrativo es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo, 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 voluntad, del órgano público competente, en virtud del poder y autoridad que le confieren la Constitución o la ley.

2. Constituyen normas jurídicas generales, lo que las diferencia 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 al 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 sola voluntad del poder público sin requerir para su creación, la conformidad de aquellos a quienes produce efectos o va dirigido.

Emana de un órgano que actúa en función administrativa, 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 re-

³Faya Viesca, Jacinto, *Administración pública federal*, México, Porrúa, 1979, p. 121.

⁴Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1979, p. 389

⁵Olivera Toro, Jorge, *Manual de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1976, p. 131.

glamento, 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 máxima extensión e importancia. Se agrega, 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 ley formal aplicable, sólo 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.

Los tratadistas españoles Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, manifiestan que se llama reglamento a toda norma escrita dictada por la administración.⁷ Por su parte el también hispano, José Luis Villar Palasi, apunta que reglamento es la disposición general para conductas futuras, imputable al aparato administrativo del Estado, con rango inferior a la ley y forma y régimen típicos.⁸ 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

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

⁷García de Enterría, Eduardo y Fernández Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo I*, Madrid, España, Ed. Civitas, 1977, p. 99

⁸Villas Palasi, José Luis, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, España, tomo I, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, 1972, p. 270

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, competencia.

Para Rafael Entrena Cuesta, el reglamento consiste en un acto normativo dictado por la administración en virtud de su competencia propia.⁹

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.

II. LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

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: los artículos 89 fracción I y 92 de la Carta Magna de 1917.

El artículo 89 fracción I, a la letra expresa:

Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

1. 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:

Todos los *reglamentos*, decretos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, relativos al gobierno del Distrito Federal y a los departamentos administrativos, serán enviados directamente por el presidente al gobernador del distrito y al jefe del departamento respectivo.

Gabino Fraga, ha señalado que es fundamentalmente en el primer

⁹Entrena Cuesta, Rafael; *Curso de derecho administrativo*; Madrid, España, Editorial Tecnos, 1976, 5a. ed., pp. 90.

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.¹⁰ Sobre el artículo 92 afirma que en él, se ve que el ejecutivo tiene facultades para expedir reglamentos; pero, sin embargo, solamente se está otorgando la facultad reglamentaria; ese otorgamiento se supone en tal precepto.¹¹ En el mismo sentido se pronuncia Miguel Acosta Romero.

Por otra parte, Felipe Tena Ramírez no coincide con lo expuesto por Fraga, y afirma que a pesar de que no existe en la Constitución un precepto que terminantemente 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.¹²

En concreto, respecto a lo expuesto por Fraga, señala:

que 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 indefinitivo 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 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 hacerse uso de dicha facultad, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

¹⁰Fraga Gabino, *Op. cit.*, pp. 110.

¹¹*Ibidem.*

¹²Tena Ramírez Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1973, pp. 484.

Coincidiendo con Tena Ramírez, Jorge Olivera Toro, afirma: De lo anterior podemos concluir que la facultad reglamentaria se encuentra comprendida en la ejecución de las leyes y dicha potestad es consustancial de la naturaleza misma del poder ejecutivo; está implícita en el mismo.¹³

Resumiendo, la doctrina considera que es 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 encuentra en “ejecutar las leyes”, o en “proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

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

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA.¹⁴

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, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el ejecutivo pueda expedir 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 sólo 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 medida 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 del 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 Epoca, Tercera Parte:

Vol. 51, Pág. 81. A.R. 1409/72. Creaciones Raklin, S. A. 5 votos.

¹³Olivera Toro Jorge, *op. cit.*, p. 138.

¹⁴*Semanario Judicial de la Federación (Apéndice 1917/75) 3a. parte II, 2a. Sala, tesis 412, pp. 846 y 847.*

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.

Vol. 55, Pág. 39. A.R. 1346/72. Embotelladora Potosí, S. A. de C. V. 5 votos.

III. EL REGLAMENTO EN LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA 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 sector público mexicano. En ella se concretan, como se señala en su exposición de motivos, "Las facultades de las distintas entidades de la Administración Pública y sus modalidades de creación y funcionamiento".

Es por tanto, en el cuerpo de la ley, concretamente 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. Precisa el precepto que:

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.¹⁵

Es pues, la base legal que sirvió al ejecutivo federal para dictar el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado el primero de marzo de 1980.

La Secretaría de la Reforma Agraria tiene su base constitucional en los artículos 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 reglamenta-

¹⁵Ruiz Massieu, José Francisco, *Nueva administración pública federal*, México, Ed. Tecnos, 1978, p. 32.

rias 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 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:

- I. Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos.
- II. Conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierra y aguas a los núcleos de población rural.
- III. Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal.
- IV. Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal.
- V. Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables.
- VI. Conocer de las cuestiones relativas a límites y 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 ejidal y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra.
- XII. Proyectar los planes generales y concretos de colonización ejidal para realizarse, promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial, de la población ejidal excedente, escuchando la opinión de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
- XIII. Manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías, y
- XIV. Los demás que les fijen expresamente las leyes y reglamentos.

En resumen, toca conocer a la Secretaría de la Reforma Agraria acerca de la restitución y dotación de tierras, bosques y aguas; de la creación de nuevos centros de población agrícola; de la planeación, organización y rehabilitación en ejidos y comunidades; de algunos procedimientos agrarios; del Registro Agrario Nacional; y en general de la aplicación de lo dispuesto por el artículo 27 constitucional, en materia agraria.

IV. LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

Este ordenamiento reglamentario del artículo 27 constitucional, fue publicado en el *Diario Oficial* de 16 de marzo de 1971. En su artículo 1o., fracción III, señala que su aplicación está encomendada a la Secretaría de la Reforma Agraria, entre otras autoridades.

Apunta además, que dicha dependencia es la encargada de aplicar ésta y las demás leyes agrarias en cuanto las mismas no atribuyan expresamente competencia a otras autoridades. Asimismo, después de afirmar que su titular tiene la responsabilidad política, administrativa y técnica de la dependencia a su cargo ante el presidente de la República, precisa 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 su actividad 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 Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- X. Fomentar el desarrollo de la industria rural y las actividades productivas complementarias o 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 del 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 el destino de los fondos de colonización relativos a las colonias ya existentes, así como los destinos 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 al personal técnico y administrativo de la Secretaría, de acuerdo con las leyes de la materia; y
- XX. Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos le señalen.

V. ESTRUCTURA INTERNA DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA

Como ya lo hemos mencionado la estructura interna de la Secretaría fue modificada con la expedición de un nuevo Reglamento Interior publicado el 19 de marzo de 1980. La reestructuración supuso la supresión de 21 direcciones generales y 69 subdirecciones de las 106 que existían.

Se señala en el ordenamiento, que la Secretaría 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, trámite 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 ennumeradas en el artículo 6o. del propio reglamento. Los requisitos para ser secretario de Despacho, de acuerdo al artículo 91 constitucional son: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos, y tener treinta años cumplidos.

Contará la dependencia con un subsecretario de Asuntos Agrarios y Organización y con otro de Planeación e Infraestructura Agraria. No se establecen requisitos para ocupar el cargo, y únicamente se les señalan atribuciones genéricas. Entre ellas destacan: planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas a ellos adscritas, conforme los lineamientos que determine el secretario y el Reglamento, proponiendo al secretario por conducto de la Comisión Interna de Administración y Programación su fusión o, en su caso, su eliminación; y, atender las funciones que son competencia de las unidades administrativas que se les adscriban. Los subsecretarios suplirán las ausencias del secretario. Primero el de Asuntos Agrarios y Organización, y en su caso, el de Planeación e Infraestructura Agraria.

El oficial mayor de la Secretaría, tiene a su cargo la administración de la propia dependencia. Destacando entre sus atribuciones la de proponer al secretario las medidas técnicas y administrativas que estime convenientes para la mejor organización y funcionamiento administrativo de la Secretaría. Para ello conocerá lo relativo a movimientos de personal y remociones; a adquisiciones; a la elaboración del anteproyecto de presupuesto; a la capacitación y adiestramiento de personal; a la aplicación de sanciones administrativas al personal y a la conservación y mantenimiento de bienes muebles e inmuebles de la dependencia. Depende directamente del secretario; no se fijan requisitos para ocupar el cargo, y suple las ausencias del secretario a falta de ambos subsecretarios.

El ordenamiento precisa que la dependencia contará con catorce direcciones generales. Estas son: la de Administración; Asuntos Jurídicos; Coordinadora de Delegaciones Agrarias y Promotorías; Contraloría; Desarrollo Agrario; Difusión y Relaciones Públicas; Información Agraria; Infraestructura Agraria; Organización Agraria; Planeación Agraria; Procedimientos Agrarios; Programación y Evaluación; Recursos Humanos; y, Tenencia de la Tierra. A todos ellos fija atribuciones generales y específicas. Al frente de cada dirección habrá un director general y el número de subdirectores, jefes de departamento; jefes de oficina; jefes

de sección; y jefes de mesa, que las necesidades del servicio requieran, se precisen en los manuales de organización y figuren en el presupuesto. De las funciones de las direcciones generales destacaremos las más ilustrativas.

Dirección General de Administración: 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 y suministra los bienes, servicios y equipo que requiere la operación de la dependencia.

Dirección General de Asuntos Jurídicos: Entre otras actividades resuelve las consultas de carácter jurídico; elabora proyectos de ordenamientos jurídicos; 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 resolución.

Dirección General Coordinadora de Delegaciones Agrarias y Promotorías: Colabora, supervisa y auxilia a las delegaciones agrarias y promotorías de desarrollo agrario. Interviene en el proceso de desconcentración regional de la Secretaría.

Dirección General de Contraloría: Elabora programas generales y especiales de auditoría; verifica y comprueba las operaciones contables y financieras, y efectúa las pruebas de auditorías. Además ejerce la contraloría de los fondos comunes ejidales y comunales.

Dirección General de Desarrollo Agrario: Tiene fundamentalmente funciones de asesoría a ejidos y comunidades en aspectos de planeación de la comercialización de su producción agropecuaria; en la adquisición de insumos; en la planeación de obras de infraestructura y en la formulación de planes de inversión.

Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas: Difunde a través de los medios de comunicación las actividades que realiza la Secretaría, e informa a los funcionarios de la misma de los actos agrarios de mayor relevancia.

Dirección General de Información Agraria: Recoge y sistematiza la información agraria. Lleva el archivo cartográfico y fotogramétrico; elabora el catálogo de la propiedad rústica agrupada por municipios; lleva el control estadístico de la tramitación agraria; y el control de la ejecución de resoluciones presidenciales y su confrontación con las posesiones definitivas.

Dirección General de Infraestructura Agraria: Asesora a ejidatarios y comuneros sobre el aprovechamiento o explotación de bosques, recursos no renovables, recursos turísticos, cinegéticos, de pesca y servicios conexos; sobre el establecimiento de industrias, y en la planeación de sistemas de organización para empresas ejidales y comunales.

Dirección General de Organización Agraria: Interviene en la organización de ejidos y comunidades, participando en la coordinación de sus asambleas, en la elaboración de reglamentos internos y en la capacitación agraria.

Dirección General de Planeación Agraria: Su actividad se relaciona con los nuevos centros de población agrícola interviniendo en el procedimiento de creación, en la elaboración de planes, y en el registro y evaluación de solicitudes de creación. Participa también en el sistema de colonias vigilando y administrando su funcionamiento, dirigiendo y coordinando las actividades de la regularización de la tenencia de la tierra y dictaminando los expedientes de colonización en trámite. Además localiza los terrenos propiedad de la Nación, baldíos, nacionales o demasías.

Dirección General de Procedimientos Agrarios: Es la unidad de la Secretaría que interviene en el trámite, dictamen y resolución de diversos procedimientos agrarios contemplados en la legislación.

Dirección General de Programación y Evaluación: Promueve normas generales y colabora en la formulación de los presupuestos por programas de la dependencia, e integra los anteproyectos del presupuesto global y del programa de inversiones del sector, y evalúa el desarrollo de los planes y programas de reforma agraria analizando sus efectos sobre el sector agropecuario y la economía nacional.

Dirección General de Recursos Humanos: Tiene a su cargo la determinación de planes, programas y presupuestos para administrar el personal, llevarlos a efecto y evaluar su resultado; diseña los sistemas de control y evaluación que se requieran para la administración de los recursos humanos.

Dirección General de la Tenencia de la Tierra: Formula los proyectos de resoluciones, decretos, acuerdos presidenciales y los planos-proyecto de localización en los distintos procedimientos agrarios; elabora los planos definitivos de las distintas acciones agrarias y lleva el Registro Agrario Nacional.

Cuenta además la Secretaría de la Reforma Agraria con la Unidad de

Coordinación del Sector Agrario¹⁶ y con la Unidad de Organización y Métodos. La primera auxilia al secretario en las tareas que se le encomienden en el sector a que corresponda, y coordina las actividades relacionadas con los órganos colegiados donde participen el titular o funcionarios de la Secretaría. La segunda Unidad, diseña y propone la organización, sistemas y procedimientos que contribuyan al funcionamiento eficiente de las actividades de la Secretaría, y participa en su implantación.

Por lo que hace a las delegaciones agrarias, dentro del marco de desconcentración administrativa,¹⁷ habrá cuando menos una en cada entidad federativa. Al frente de cada delegación hay un delegado agrario nombrado y removido por el presidente de la República a propuesta del secretario. Los delegados agrarios son auxiliados por los subdelegados de Procedimientos y Controversias Agrarias, y de Organización.

Por último, cuenta la dependencia con una Comisión Interna de Administración y Programación que funciona como órgano de participación de las distintas unidades administrativas, a fin de coordinar los programas de acción y mejoramiento administrativo de la misma, para incrementar su eficiencia y contribuir a la del Sector Público en su conjunto. La Comisión está presidida por el titular de la Secretaría.

MARIO RUIZ MASSIEU

¹⁶El artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que el presidente de la República estará facultado para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el ejecutivo federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la secretaría de estado o departamento administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente. A su vez el artículo 51 del mismo ordenamiento expresa que corresponderá a las secretarías de estado o departamentos administrativos encargados de la coordinación de los sectores a que se refiere el artículo anterior, planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que determine el ejecutivo federal.

¹⁷La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 17 que "para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y 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".