

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

---



**FACULTAD DE DERECHO**

**Atribuciones del Ejecutivo  
en Materia Agraria**

**T E S I S**

**PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A**

**MARISELA LILIA UNDA RODRIGUEZ**

**MEXICO, D. F.**

**1 9 7 2**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

~~A la memoria de mi abuela Magdalena~~  
por su abnegación y sacrificio.

LIBRERIA CENTRAL  
M. A. N. U.

A mi Madre:  
Ejemplo Constante de Virtud.

A mi Padre:  
Respetuosamente.

A mi Tía María Luisa

Apoyo y Compañía Inseparable.

---

A mis Hermanas

Rosa Magda y Silvia.

Al Lic. Salvador M. Elías

Maestro Ejemplar.

Al Lic. Enrique Tamayo  
con agradecimiento por  
su ayuda y colaboración.

Al Lic. Raúl López Dupont  
Maestro y Amigo.

A mis Amigas y Compañeras.

## P R O L O G O

La importancia que tiene para nuestro pueblo el desarrollo de la agricultura y las distintas autoridades que intervienen en su funcionamiento al dictar toda clase de medidas para lograrlo, llegando así a los ideales de la reforma agraria, me llevaron a interesarme en el estudio de materia tan importante como es el conocimiento de las distintas autoridades agrarias, así como las atribuciones que cada una de ellas tiene. Pues creo firmemente que es un deber de todo nuestro pueblo conocer las bases sobre las cuales descansa la estructura de su gobierno y autoridades, en especial en esta interesante y esencial materia.

# I N D I C E

## CAPITULO I

Pág.

|  |    |
|--|----|
| INTRODUCCION   | 1  |
| EL PODER EJECUTIVO FEDERAL   | 1  |
| ANTECEDENTES: a) Constitución de 1814. b) Constitución de 1824. c) Constitución de 1857. -<br>d) Constitución de 1917 Vigente. | 8  |
| CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.- ANALISIS DE -<br>LOS ARTICULOS 80 y 89 FRACCION I, II y XX ---<br>CONSTITUCIONALES             | 18 |

## CAPITULO II

|   |    |
|---|----|
| LAS SECRETARIAS DE ESTADO               | 29 |
| SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL            | 29 |
| SU NATURALEZA JURIDICA                  | 41 |
| SU DOBLE CARACTER                       | 41 |
| SU COMPETENCIA                          | 41 |
| NATURALEZA JURIDICA DE SUS RESOLUCIONES | 43 |

## CAPITULO III

|  |    |
|--|----|
| LOS DEPARTAMENTOS DE ESTADO            | 47 |
| FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL, SU CARACTER | 50 |
| NATURALEZA JURIDICA                    | 53 |

## CAPITULO IV

|   |    |
|---|----|
| PRINCIPALES ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDE--<br>RAL EN MATERIA AGRARIA | 56 |
| CONCEPTOS DE AUTORIDAD Y ORGANOS DE LA ADMI--<br>NISTRACION             | 56 |

|   | PAG. |
|---|------|
| CONCEPTO DE ATRIBUCION                                  | 65   |
| AUTORIDADES AGRARIAS                                    | 67   |
| ATRIBUCIONES DE LAS AUTORIDADES AGRARIAS<br>CONFORME A: |      |
| a) Constitución de 1917 vigente                         | 78   |
| b) Ley de Secretarías de Estado                         | 79   |
| c) Código Agrario                                       | 82   |
| d) Ley Federal de Reforma Agraria                       | 95   |
| CONCLUSIONES  | 110  |
| BIBLIOGRAFIA  | 114  |

\* \* \*

\* \*

\*



PRINCIPALES ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO

FEDERAL EN MATERIA AGRARIA

CAPITULO I

INTRODUCCION.

EL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

ANTECEDENTES: A) CONSTITUCION DE 1814.

B) CONSTITUCION DE 1824.

C) CONSTITUCION DE 1857.

D) CONSTITUCION DE 1917 VIGENTE.

CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.- ANALISIS DE LOS -  
ARTICULOS 80 y 89 FRACCION I, II y XX CONSTITUCIO  
NALES.

CAPITULO II

LAS SECRETARIAS DE ESTADO.

SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

SU NATURALEZA JURIDICA.

SU DOBLE CARACTER.

SU COMPETENCIA.

NATURALEZA JURIDICA DE SUS RESOLUCIONES.

CAPITULO III

LOS DEPARTAMENTOS DE ESTADO.

NATURALEZA JURIDICA.

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

SU CARACTER.

## CAPITULO V

PRINCIPALES ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO FEDERAL EN  
MATERIA AGRARIA.

CONCEPTOS DE AUTORIDAD Y ORGANOS DE LA ADMINISTRA  
CION.

CONCEPTO DE ATRIBUCION.

AUTORIDADES AGRARIAS.

ATRIBUCIONES DE LAS AUTORIDADES AGRARIAS CONFORME:

a) CONSTITUCION DE 1917 VIGENTE. b) LEY DE SECRETA  
RIAS DE ESTADO. c) CODIGO AGRARIO. d) LEY FEDE--  
RAL DE REFORMA AGRARIA.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

-0-0-0-

# CAPITULO I

## EL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

### INTRODUCCION.

Desde que México se ha organizado políticamente en forma republicana, el Poder Ejecutivo ha estado en manos del Presidente de la República. En las pocas ocasiones en que ha quedado acéfalo dicho cargo, debido a trastornos políticos, ha asumido el Poder Ejecutivo Nacional una regencia compuesta de varios miembros.

Durante el 2º Imperio de 1863 a 1867 parte del Territorio Nacional quedó sujeto a aquél y el resto al gobierno republicano teniendo cada uno su titular del Poder Ejecutivo. Durante el período de 1914 a 1918 a consecuencia de la Revolución, -- asumió el mando como encargado del Poder Ejecutivo el primer jefe del ejército constitucionalista.

Aunque este poder recibe legalmente el nombre de ejecutivo (1) no todos los actos que realiza son de simple ejecución, puesto que actúa aún en casos en que no existe ley por ejecutar.

Según nuestro sistema constitucional el -- Presidente tiene la titularidad del Poder Ejecutivo. Este tiene un doble carácter: de órgano polí-

(1) Vid Chellet Osante Roberto "Organización administrativa Y Política de la República Mexicana"! - Ediciones de la Sría. de Hda. y Créd. Público. Academia de Capacitación 1a. Ed. México 1955, pag.55-58.

tico y de órgano administrativo.

La actividad administrativa, es la fundamental en este poder, la cual en ocasiones se concreta a la simple ejecución de la Ley y en otros desborda éste adoptando medidas de conveniencia - ocasional o de prudente gestión.

Pero no todo lo que hace el Poder Ejecutivo es tampoco administrar, como cuando interviene en la convocatoria del Poder Legislativo la firma de tratados internacionales, la declaración de guerra, etc. Estos actos no son administrativos, son políticos en el más alto sentido de la palabra. Se ha distinguido con razón, la función política de gobierno de la función administrativa. Una y otra tienden a la realización de los fines del Estado, pero la función de gobierno atiende al supremo interés del estado, considera este en su unidad y totalidad, mientras que la función administrativa se limita a cuidar de los asuntos corrientes del público. Además el poder ejecutivo que es por su carácter práctico el que realiza los actos concretos de administración no deja por ello de ocupar su posición relativa frente a los demás poderes, con quien comparte la actividad política.

Su carácter de órgano político deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el

Estado y con los otros órganos representativos del mismo Estado. Dentro de la esfera que le señala la ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado.

Ese es el sentido de los textos constitucionales que encierran los principios de organización de los poderes públicos. Así vemos que el artículo 39 dispone que: "La soberanía Nacional reside esencial y originalmente en el pueblo"; -- los artículos 40 y 41 establecen que "es voluntad del pueblo constituirse en una República representativa y que "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a regímenes interiores". El artículo 49 preceptúa que: "El supremo poder de la federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". Y por último, el artículo 80 previene que el poder ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". (2)

De los textos transcritos se deduce que la Constitución considera a la soberanía como un poder que no tiene encima de él a ningún otro y que constituye propiamente un derecho cuyo titu-

(2) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa 1969, Arts. 39, 40, 41, 49 y 80.

lar es el pueblo.

Gabino Fraga nos dice: "Se organiza en una República, representativa y ejerce sus derechos - por conducto de los poderes de la unión". (3) resulta que el titular del Poder Ejecutivo, al actuar dentro de la esfera de competencia que la misma Constitución le señala, está representando al pueblo, en el ejercicio de su soberanía, constituye por lo mismo, un representante del estado y sus actos lo son del Estado.

Examinando el otro carácter que corresponde al Presidente de la República, o sea, el de órgano administrativo, debemos decir que tal carácter se configura al realizar la función administrativa bajo el orden jurídico establecido por el Poder Legislativo. En otros términos, cuando el Presidente de la República obra como autoridad administrativa, está realizando o siguiendo la voluntad del legislador, a diferencia de cuando obra - como órgano político caso en el cual realiza su propia voluntad, la cual resulta ser la del Estado, dado el carácter representativo con que la realiza.

(3) Fraga Gabino "Derecho Administrativo" Ed. Porrúa, 9a. ed. 1962. Pág. 170.

Como autoridad administrativa, el Presidente de la República constituye el Jefe de la Administración Pública Federal. Ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus mando los poderes de decisión, de mando y jerárquico necesarios para mantener la unidad en la administración.

Dado el doble carácter del Presidente de la República su situación legal es regulado fundamentalmente por el Derecho Constitucional. El régimen relativo a la designación o elección del titular, a su separación del cargo, a las facultades que le corresponden y a sus relaciones con el Estado y con otros poderes forma parte de aquella rama del Derecho.

El sistema adoptado por nuestra Constitución para la organización del Poder Ejecutivo, -- presenta un predominio del régimen presidencial, a pesar de encontrarse algunos caracteres que más bien corresponden al régimen parlamentario.

Entre éstos últimos Gabino Fraga nombra los siguientes:

a) El derecho de iniciativa de las leyes que al Presidente otorga el artículo 71, fracción I de la Constitución.

b) La irresponsabilidad del mismo Presi-

dente que se consigna en el artículo 108, según el cual dicho funcionario solo puede ser acusado de traición a la patria y por delitos graves del orden común.

c) La existencia de Secretarios de Estado que se asocian al Presidente de la República en el ejercicio de sus facultades, al grado de que sin su refrendo, los actos de éste carecen de validez (Art. 90 y 92).

d) La obligación de los Secretarios de Despacho de informar al Congreso al principiar cada período de sesiones ordinarias acerca del estado que guardan sus respectivos ramos, y la facultad de las Cámaras de citar a los mismos secretarios de Estado para que les informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría (Art. 93). (4).

Por el contrario los siguientes elementos configuran como antes se dijo, el sistema constitucional mexicano, dentro del tipo de gobierno presidencial.

a) El Presidente de la República es el Jefe del Estado y el Jefe del Gobierno, sin que esta última jefatura la asuma el ministerio como



un régimen parlamentario.

b) El Presidente de la República tiene el goce y el ejercicio de las facultades otorgadas - al Poder Ejecutivo, de tal manera que el Secretario de Estado no tiene facultades propias y sus -- actos se reputan actos del Presidente de la República.

c) Los Secretarios de Estado no se encuentran subordinados al Congreso como en el régimen parlamentario, sino que exclusivamente están sujetos a las órdenes del Presidente de la República.

d) Los Secretarios de Estado no funcionan en gabinete o Consejo de Ministros, como en el régimen parlamentario y solamente en un caso excepcional, el de suspensión de garantías (art. 29), se requiere la intervención del Consejo de Ministros.

e) Como consecuencia de lo anterior, los Secretarios de Estado no son responsables políticamente ante el Congreso, y la censura de este para los actos de aquellos no tienen trascendencia jurídica.

f) El Congreso no tiene, sino en casos excepcionales y por prescripción expresa, facultad de intervenir en el funcionamiento del Poder Ejecutivo.

g) Por último, el Presidente de la República no tiene facultad de disolver el Congreso.

#### ANTECEDENTES.

- a) Constitución de 1814.    b) Constitución de 1824.  
c) Constitución de 1857.    d) Constitución de 1917  
Vigente.

#### MORELOS Y LA CONSTITUCION DE 1814.

Las desavenencias entre los vocales de la Junta de Zitácuaro y los éxitos militares de Morelos desplazaron hacia éste último la dirección -- del movimiento Insurgente.

Don José María Morelos y Pavón convocó a un congreso instalado en Chilpancingo el 14 de de 1813 e integrado por seis diputados que designó el General Morelos (como propietarios los vocales de la Junta de Zitácuaro, Rayón, Liceaga y Verduzco y como suplentes Bustamante, Cos y --- Quintana Roo y por dos diputados de elección popular José Murguía por Oaxaca y José M. Herrera por Tecpan).

En la sesión inaugural se dió lectura a - los 23 puntos que con el nombre de "Sentimientos de la Nación", preparó Morelos para la Constitu- ción.

El 6 de Noviembre, el Congreso hizo constatar en un acta solemne la Declaración de Independencia.

La Asamblea preparó la Constitución que -- fué sancionada en Apatzingán el 22 de Octubre de -- 1814 con el título de "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana". Sus autores se -- según lo manifestado por Morelos en su proceso fueron: Herrera, Quintana Roo, Sotero, Castañeda, Verduzco y Argánder.

La Carta de Apatzingán carecía de vigencia práctica, aunque fueron designados los titulares de los tres poderes que instituía, las circunstancias impidieron su actuación normal.

Felipe Tena Ramírez en la obra "Leyes Fundamentales de México nos cita los "SENTIMIENTOS DE LA NACION" o 23 puntos dados por Morelos para la -- Constitución.

Y de ellos el artículo 5o. decía: "La Soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que solo requiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; eligiendo sus provincias sus vocales y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y -- de probidad.

Del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de Octubre de 1814, el Art. 44 decía: "-- Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Me

-- xicano. Se crearán además, dos corporaciones: La una con el título de Supremo Gobierno y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia". (5).

#### CONSTITUCION DE 1824 y OTROS ANTECEDENTES.

El 8 de Noviembre de 1821, la Regencia del Imperio Mexicano expidió un decreto por medio del cual se organizó el país sobre bases enteramente distintas a las que había tenido hasta esa época, y así encontramos la creación de los Secretarios de Estado en sus artículos: 1o. que habla de la denominación y número de empleados y decía: "Cuatro son los ministros que se titulan Secretarios de Estado y del Despacho Universal, con la adición, uno de Relaciones Exteriores, otro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, otro de Hacienda Pública y otro de Guerra, con cargo de lo perteneciente a Marina. (6).

Como se ve la Administración Pública en México, a partir de la Independencia, se organiza apenas en 4 Secretarías de Estado pero de todos modos tendiendo a una diferenciación precisa y sistemática de las funciones administrativas. En realidad este decreto es el punto de partida de la modernización de la Administración Pública en nuestro país, pues con posterioridad, hasta la época actual, lo que se ha hecho en diversas leyes de la materia no ha sido sino aumentar el número de Secretarías de Estado y distribuir entre ellas

(5) T. Ramírez F. "Leyes Fundamentales de México"- Ed. 19, Pág. 28.

(6) Mendieta Y Núñez L. "La Admón. Púb. en México". Ed. Porrúa. 1a. Ed. Pág. 68

en forma más o menos lógica y adecuada las diferentes materias de la administración pública.

EL ACTA CONSTITUTIVA Y LA CONSTITUCION DE  
1824.

El nuevo Congreso que reemplazaba al anterior en su frustrado intento de expedir la Constitución se reunió el 5 de Noviembre de 1823 y 2 días después se celebró su instalación solemne.

El 20 de Noviembre la comisión presentó el "Acta Constitucional" anticipo de la Constitución para asegurar el sistema federal.

La discusión del acta se efectuó del 3 de Diciembre de 1823 al 31 de Enero de 1824, fecha esta última en que el proyecto fue aprobado casi sin variantes, con el nombre de "ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION MEXICANA".

El primero de abril comenzó el Congreso a discutir el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos que, fué aprobado con modificaciones por la Asamblea el 3 de Octubre del mismo año de 1824, con el título de --- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, firmada el día 4 y publicada al siguiente por el Ejecutivo con el nombre de "CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".

La Constitución de 1824 estuvo en vigor - hasta 1835. De esta acta Felipe Tena Ramírez, -- nos transcribe:

### "ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION"

"Art. 3o.- La Soberanía reside radical y esencialmente en la Nación y por lo mismo pertenece exclusivamente a éste el derecho de adoptar -- por medio de sus representantes la forma de go--- bierno y demás leyes fundamentales que le parez-- can más convenientes para su conservación y mayor prosperidad modificándolos, según crea conveniente". (7).

Respecto a la división de poderes se decía que "El poder supremo de la Federación se dividiría para su ejercicio en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que jamás podría reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni -- tampoco podría depositarse el Legislativo en un -- sólo individuo.

Respecto al poder Ejecutivo, éste se depositaría por la Constitución en el individuo o individuos que esa Constitución señalara, y deberían ser residentes y naturales de cualquiera de los Estados o Territorios de la Federación.

(7) Vid. Tena Ramírez Felipe "Leyes Fundamentales de México" Ed. 19, pág. 154.

Encontramos después que en la discusión de la anterior acta, se hicieron sólo algunas modificaciones y después fue aprobada el 3 de Octubre - del mismo año de 1824 con el título de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue firmada el día 4 y publicada al siguiente y a la que en su título solo se le agregó la palabra FEDERAL.

Y en ella encontramos en la Sección Unica del Título III la forma de gobierno de la Nación, de sus partes integrantes y la división de su poder supremo.

Y en su artículo 4o. se decía; que la Nación Mexicana adoptaría para su gobierno la forma de República, representativa popular Federal.

El supremo poder se dividiría como ya se había expresado en el acta constitutiva en tres - poderes que sería el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial; según el artículo 6o.

Respecto del Poder Ejecutivo, éste se depositaría en un sólo individuo que se denominaría "PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". Según decía el Art. 74; y según el 75 habría un Vicepresidente, en quien recaería en caso de imposibilidad física o moral del Presidente todas las - facultades y prerrogativas de éste.

### C) CONSTITUCION DE 1857.

La Convocatoria para el Congreso Constituyente fué expedida por Don Juan Alvarez el 16 de Octubre de 1855 de conformidad con el Plan de Ayutla ratificado en este punto por el de Acapulco. La convocatoria utilizada fue la de 10 de Diciembre de 1841, que había favorecido en las elecciones a la mayoría liberal del Congreso de 1842.

Entre las pocas variantes en ella introducidas contaban las de que el Congreso se reuniría en Dolores Hidalgo (el 14 de Febrero de 1836), dispondría de un año para su cometido y no podría ocuparse sino en la formulación de la Constitución y sus leyes orgánicas, así como en la revisión de los actos de la Administración de Santa Anna y de la interina emanada de la Revolución.

Modificada posteriormente la convocatoria por Decreto de Comonfort en el punto relativo a la Sede del Congreso, éste se reunió en la Ciudad de México, el 17 de Febrero de 1856 y al día siguiente se llevó a cabo la apertura solemne de sus sesiones.

El 5 de Febrero de 1857 fue jurada la Constitución primero por el Congreso integrado en esos momentos por más de 90 representantes y después por el Presidente Comonfort.



El 17 de Febrero de 1857 la Asamblea Constituyente, clausuró sus sesiones y el 11 de Marzo de ese mismo año se promulgó la Constitución.

Los nuevos Poderes Federales quedaron instalados, el 8 de Octubre el Legislativo, el 10. - de Diciembre el Ejecutivo y el Judicial.

La Presidencia de la República recayó en don Ignacio Comonfort.

Para Presidente de la Suprema Corte, cargo que llevaba aparejado el de Vicepresidente de la República fue elegido Don Benito Juárez.

En esta Constitución como en las anteriores, se sentaban las bases de la soberanía del -- país, y en esta se decía que se dividiría el Su-- premo Poder de la Federación para su ejercicio en tres: El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial y que nunca podrían reunirse dos o más de estos - poderes en una persona o corporación, ni tampoco podría como ya se había dicho en las anteriores - constituciones depositarse el Legislativo en un - sólo individuo.

Respecto al Poder Ejecutivo en el artículo 75 se decía que se depositaría en un sólo individuo que se denominaría "Presidente de los Esta-- dos Unidos Mexicanos".

Y respecto a los Secretarios de Estado, -

en esta Constitución ya se especifica que será el Congreso, quien por una Ley establecerá el número de Secretarios de Estado y distribuirá los negocios que están a cargo de cada Secretaría.

#### D) CONSTITUCION DE 1917. (VIGENTE).

Esta Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1o. de Mayo - del mismo año.

Es ésta la Constitución que nos rige a la fecha y en los puntos referentes a nuestro estudio encontramos que:

En el Título Segundo, Capítulo I, artículo 39, se decía que la Soberanía Nacional residiría esencial y originalmente en el pueblo. Que todo poder público dimana del pueblo, y se instituye para beneficio de éste, y que tendría en todo tiempo el inalienable derecho de alterar y modificar la forma de su gobierno.

En el artículo 40 se establecía ya las bases de la República siendo ésta ya representativa, democrática y Federal; compuesta de Estados Libres y Soberanos respecto a su régimen interior, pero que estarían unidos en una Federación establecida respecto a los principios de esa misma -- Constitución.

En el artículo 41 se decía que el pueblo ejercería su soberanía por medio de los poderes de la Unión.

Respecto a la División de Poderes encontramos en el Título Tercero Capítulo I el artículo 49 que habla de que el Supremo Poder de la Federación se dividiría para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Refiriéndose al Poder Ejecutivo, que es la base de nuestro estudio, el artículo 80 nos dice que se depositaría el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará "PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".

Y ya especificando sus facultades y obligaciones en el artículo 89 nos dice que son:

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

II - Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal y a los Gobernadores de los Territorios, al Procurador General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, remover a los agentes Diplomáti-

cos y Empleados Superiores de Hacienda y nombrar libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes. (8).

Para finalizar éste primer capítulo podemos concluir que en todas las Constituciones estudiadas, se determina que la Soberanía radica en el pueblo y que es voluntad de éste entregarla a un representante que será el Jefe del Poder Ejecutivo, llamado Presidente; por lo que queda entendido que respecto a las determinaciones que tome éste y que la Constitución no especifique que deban tomarse de otra manera o por otro procedimiento las determinaciones serán absolutas.

Para lo referente a nuestro tema de estudio es importante destacar lo referente a los Secretarios de Estado que ha quedado detallado con anterioridad y en lo que ha quedado definido que será el congreso el que determinara por medio de una Ley (Ley de Secretarías y Departamentos de Estado) el número de Secretarios que existiera y los negocios que deban atender cada uno de ellos.

Con lo último concluimos que para nuestro estudio referente a la materia Agraria será el Presidente, tomado como Jefe Supremo y los Gobernadores de los Estados o Territorios y por último

(8) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Pág. 67.

el Jefe del Departamento Agrario los que puedan dar resoluciones.

#### CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

La organización administrativa tiene fundamentalmente dos tipos, que son: El régimen de Centralización y el Régimen de Descentralización. Y estos como organizaciones de uno de los Poderes Públicos: del Poder Ejecutivo.

Existe el régimen de Centralización Administrativa, cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal, que entre todos ellos existe un vínculo, que partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades.

La relación jurídica que liga a los diversos órganos colocados en la situación que acabamos de describir, constituye lo que se denomina relación de jerarquía.

Mediante dicha relación se explica cómo se mantiene la unidad del Poder Administrativo, a pesar de la diversidad de los órganos que lo forman.

La conservación de tal unidad está garan-

tizada por la concentración del poder de decisión y de mando.

La concentración del poder de decisión -- consiste en que no todos los empleados que forman parte de la organización administrativa tiene facultad de resolver, de realizar actos jurídicos - creadores de situaciones de derecho, ni de imponer sus determinaciones.

En la organización centralizada existe un número reducido de órganos con competencia para dictar esas resoluciones y para imponer sus determinaciones. Los demás órganos simplemente realizan los materiales necesarios para auxiliar a --- aquellas autoridades, poniendo los asuntos que -- son de su competencia en estado de resolución.

De esta manera aunque sean muy pocas las autoridades que tienen facultades de resolución, ellas pueden realizar todas las actividades administrativas, en vista de la colaboración de los - órganos de preparación.

Gabino Fraga nos explica: "Un Secretario de Estado, tiene la posibilidad de resolver todos los asuntos encomendados a la Secretaría a su cargo, porque su intervención personal se reduce al momento en que hay que dictar la resolución. Todos los actos previos a esa resolución, los necesarios para el estudio del asunto, para aportar -

los datos indispensables a dicha resolución no los hace personalmente el Secretario, sino que están encomendados al grupo de empleados que dependen de él". (9).

No sólo la concentración del poder de decisión tiene lugar en el régimen centralizado, -- sino que esa concentración llega a abarcar hasta el aspecto técnico que presenta la atención de -- los asuntos administrativos. Esto se logra mediante las órdenes e instrucciones que los superiores pueden dirigir a los inferiores y en las -- cuales se fijan las bases para el estudio y preparación de los asuntos que requieren una competencia técnica especial.

Además en el régimen centralizado existe una concentración de la fuerza pública, de tal manera que las medidas de ejecución forzadas de las resoluciones administrativas no pueden llevarse a cabo por cualquier órgano administrativo, sino por un número muy reducido de ellos a quienes legalmente se les otorga competencia para tal efecto.

La relación jerárquica consiste, en una relación de dependencia que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores

(9) Fraga Gabino Op.cit. pag. 170.

res, en cada grado de la jerarquía hasta el Presidente de la República, que es el jefe jerárquico superior de la administración pública federal.

Los poderes que se refieren a las personas de los titulares de los órganos jerarquizados podemos clasificarlos específicamente de la siguiente manera:

Poder de Mando.

Poder de Nombramiento.

Poder de Vigilancia

Poder Disciplinario.

Poder de Revisión.

Poder para la resolución de conflictos de competencia.

El Poder de Mando dentro del régimen de Centralización consiste en la facultad de las autoridades superiores de dar órdenes a los órganos inferiores, señalándoles los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de las funciones que les están atribuídas. Este poder se ejercita generalmente por medio de órdenes, instrucciones o circulares expedidas por las autoridades superiores respecto de los empleados que les están subordinados.

Pero esta facultad no está atribuída a todas las autoridades que forman grados de la jerar



quía administrativa, dentro de nuestra organización, al Presidente corresponde únicamente la designación de empleados de la administración y sólo excepcionalmente y por virtud de una ley, esa facultad puede estar encomendada a autoridades inferiores.

Otra de las facultades que implica la relación de la jerarquía es la facultad de vigilancia que las autoridades superiores ejercen con relación a los empleados que de ellos dependen.

Esta relación o se realiza por medio de actos de carácter puramente material, que consiste en exigir rendición de cuentas, en practicar investigaciones e informaciones sobre la tramitación de los asuntos, y en general en todos aquellos actos que tiendan a dar conocimiento a las autoridades superiores de la regularidad con que están desempeñando sus funciones inferiores.

Los actos materiales por medio de los cuales se realizan las facultades de vigilancia pueden, eventualmente, ser motivo para otros actos de carácter jurídico.

Así vemos que, cuando por virtud de ellos se comprueba que existe una irregularidad en las actividades del empleado inferior, se origina el llamado procedimiento de responsabilidad de dicho

empleado. La falta que origina el mencionado juicio se llama; falta disciplinaria; la sanción que amerita es también una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior.

Además de los poderes a que la relación jerárquica da nacimiento respecto de las personas de los empleados inferiores, la misma relación implica facultades de las autoridades respecto de los actos que los inferiores realizan.

En esta clasificación las facultades derivadas de la relación jerárquica consisten en poder otorgar aprobación previa a los actos de inferiores, suspenderlos, anularlos o reformarlos. Tales facultades deben entenderse siempre como el ejercicio de una competencia propia de las autoridades superiores, sin que ninguna de dichas facultades autorice a estas para sustituirse en la competencia de las autoridades inferiores. La autoridad inferior dicta el acto y la superior la revisa.

Por otra parte la facultad de suspender, anular o modificar los actos realizados por los empleados inferiores pueden tener como motivo la falta de oportunidad de los propios actos o su ilegalidad.

La facultad de modificar los actos, por -

falta de oportunidad tiene lugar en aquellos casos en los que la ley deja a las autoridades discreción para apreciar el momento en el cual deben dictarse determinadas medidas. En principio esa discreción es absoluta en tanto que se le juzgue por un distinto poder de la administración; pero dentro de esta, la relación jerárquica supone, -- en las autoridades superiores, facultad para apreciar los motivos que guiaron la discreción de los empleados inferiores.

Respecto a la facultad de modificación de los actos, por motivo de ilegalidad, debe afirmarse que existe en todos los casos puesto que precisamente el estado de derecho implica la sumisión de todos los funcionarios públicos a las normas jurídicas que regulan su actuación, y la organización centralizada debe proveer a que el principio de la legalidad sea en estos casos respetado.

Por último el poder jerárquico sobre los actos puede ejercitarse oficiosamente o a petición de parte; y en este último caso es el recurso que los particulares tienen contra actos de la administración y es la Revisión Jerárquica.

Entre los diversos órganos ligados por la relación jerárquica pueden surgir conflictos de competencia, bien porque uno de ellos se atribuye facultad que otro reclame o bien porque ninguno -

se considere competente para actuar en un caso especial.

Como estos conflictos de competencia pueden originar un desorden en la administración o una paralización en su funcionamiento, es natural que en el régimen de organización centralizada se considere que la autoridad jerárquica superior -- tiene la facultad de resolver los conflictos de -- competencia que surjan entre las autoridades inferiores que les están subordinadas.

ANALISIS DE LOS ARTICULOS 80 y 89 CONSTITUCIONA--LES.

La Organización Centralizada en México.

El Artículo 80 de la Constitución establece:

"Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, en un solo individuo que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Nuestra Constitución Política del 4 de -- Julio de 1824, en su artículo 74 constituye un -- antecedente del actual precepto. En aquella --- constitución se depositaba el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación, en un sólo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos - Mexicanos"

El Ejecutivo según nos dice Serra Rojas, órgano que preside la estructura administrativa - ha asumido diversas formas, en el transcurso de la historia: "bajo el aspecto de un sólo individuo "bajo el aspecto de un sólo individuo (Ejecutivo Monocrático), o de dos hombres iguales (Ejecutivo Colegiado) o de un pequeño grupo de hombres (Ejecutivo Directorial) o de una yuxtaposición de un sólo individuo aislado y de un comité (Ejecutivo Dualista)." (10).

Nuestro país conoció, el ejecutivo colegiado en la Constitución de Apatzingán de 22 de Octubre de 1814 que no tuvo vigencia. El artículo 132 entregaba el supremo gobierno a tres individuos iguales en autoridad, alternando por cuatrimestres en la Presidencia y sorteando en su primera sesión el orden en que se turnarían.

La forma normal adoptada por nuestro país y por su Constitución es el ejecutivo Monocrático, que es una consecuencia de nuestras tradiciones políticas.

En México el sistema importante respecto al gobierno democrático es el Régimen Presidencial ya que la mayor parte, de los preceptos que regulan la naturaleza de los poderes Ejecutivo, Legislativo y sus relaciones, están inspirados en buena parte en la Legislación Norteamericana.

(10) Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo - Pág. 430.

El Presidente de la República es Ejecutivo, tiene como única limitación en su actuación a la propia constitución.

El Poder Ejecutivo está constituido por el Jefe del Estado, el cual junto con sus Secretarios de Estado, Jefes de Departamento, Procurador General del Distrito y Territorios Federales, constituyen el gobierno.

El Presidente de la República es el vértice de la administración Pública.

El Artículo 89 de la Constitución señala las facultades y obligaciones del Presidente de la República:

La fracción I dice: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyéndose en la esfera administrativa a su exacta observancia.

La fracción II dice: "Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal y a los Gobernadores de los Territorios al Procurador de Justicia del Distrito y Territorios Federales, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las Leyes.

Las anteriores facultades las determina la Constitución de esta manera en vista de las relaciones de jerarquía que estudiamos con anterioridad.

## CAPITULO II.

### LAS SECRETARIAS DE ESTADO.

En el capítulo anterior dijimos que el Presidente de la República, es el vértice de la administración pública, pero que él no puede realizar, ni realiza, por sí solo todo el complejo que exige el desarrollo de su función. Asociados con él se encuentran una multitud de órganos cuya coordinación o subordinación a aquél funcionario hacen posible la unidad del poder ejecutivo.

La institución de las Secretarías de Estado dentro de la organización del Poder Ejecutivo, es quizá la que tenga mayor antigüedad en la vida independiente de México.

Si nos remontamos a la historia de México, para encontrar los orígenes de esta organización, encontramos que en 1810, en el movimiento seguido en Dolores, por Don Miguel Hidalgo, ya se intentaba la organización de un gobierno con dos Secretarios, uno con el carácter indeterminado de Estado y del Despacho y, otro el de Gracia y Justicia, y ya nombraban, para el primero a Don Ignacio López Rayón y para el segundo a don José María Chico.

Posteriormente en la Constitución de Apatzingán de 1814, que fue la primera que dió bases completas para la organización del Poder Público,-



el supremo gobierno estaba compuesto de tres individuos y se impuso como necesaria para la eficacia de sus determinaciones, la firma de uno de los tres Secretarios, según decía su artículo 134, y que -- fueron, uno de Guerra, otro de Hacienda y el tercero que se llamaría especialmente de Gobierno.

Posteriormente, al consumarse la Independencia, la Junta Soberana Provisional Gubernativa aprobó el Reglamento del 8 de Noviembre de 1821, - para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, fijando en él la organización y competencia de las cuatro que creaba y que fueron, la de Relaciones Exteriores e Interiores, la de Justicia y Negocios Eclesiásticos, la de Hacienda Pública y la de Guerra - con encargo de lo perteneciente a Marina.

Siguiendo esta reseña histórica encontramos que después de la Constitución de 1821, podemos dividir a las siguientes en dos grupos: las centralistas y las federalistas.

En las primeras siempre encontramos los -- preceptos referentes a la enumeración de las Secretarías de Estado; en tanto que en las que hemos dividido como federalistas encomendaron esa enumeración a las leyes secundarias. Así encontramos que en el primer grupo que en las Leyes Constitucionales de 1836 se dispuso, que para el despacho de --

los asuntos de gobierno, habría cuatro Ministros: uno del Interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina".

Las Bases Orgánicas del 12 de Junio de 1843 introdujeron una innovación al crear el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, al lado de los de Relaciones Exteriores, que se extendió a los ramos de Gobernación y Policía, al de Hacienda y al de Guerra y Marina.

Por último, las bases para la Administración de la República de fecha 22 de abril de 1853, crearon cinco Secretarías de Estado, conservando con sus nombres las de Relaciones Exteriores, a la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública y creando una nueva Secretaría destinada a ser el principio de un gran desarrollo posterior, la de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

Posteriormente, fueron modificadas, suprimiéndose el ramo de Relaciones Interiores para constituir una nueva Secretaría, la de Gobernación.

Anteriormente ya dijimos que para el despacho de los asuntos de orden administrativo, en las Constituciones de 1824, de 1857 y de 1917, se estableció que habría el número de secretarios de Estado que estableciera el Congreso por

Si lo agregamos por su importancia la Ley de 91 que creó una nueva Secretaría, la de Comunicaciones y Obras Públicas, y por reforma de 16 de Mayo de 1905, se creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

La Ley de 25 de Diciembre de 1917 conservó las Secretarías tradicionales de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina y Comunicaciones y Obras Públicas, y creó las de Agricultura y Fomento y la de Industria y Comercio y Trabajo, agregando posteriormente, la de Educación Pública.

Las Leyes de 1934 y 1935 conservaron las mismas ocho Secretarías, habiendo aumentado el 31 de diciembre de 1937, la de Asistencia Pública, en 31 de Diciembre de 1940 y 15 de Octubre de 1943 -- las de Marina, de Trabajo y Previsión Social, y en 7 de Diciembre de 1946 las de Recursos Hidráulicos y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Hubo algunos cambios de denominación, como fué, el de la Industria y Comercio por Secretaría de Economía, por Ley de 30 de Noviembre de 1932 de Secretaría de Guerra y Marina, por Secretaría de la Defensa Nacional y la de Salubridad y Asistencia, por la de Asistencia Pública, por Ley de 18 de Octubre de 1943.

La última Ley de Secretarías y Departamen-

tos de Estado, de 23 de Diciembre de 1958, crea la Secretaría de la Presidencia, la del Patrimonio Nacional, que substituye ampliando sus funciones a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; divide en dos la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas, formando la de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas, da a la Secretaría de Economía su antigua denominación de Secretaría de Industria y Comercio, crea un nuevo Departamento, el de Turismo; amplía la competencia del Departamento Agrario, al convertirlo en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

De esta manera, la ley de Secretarías de Estado, establece quince Secretarías y tres Departamentos.

El fundamento Constitucional de las Secretarías de Estado, lo encontramos en el artículo 90 que dice "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una Ley."

Y el artículo 92 nos habla de una nueva categoría de organismos, los Departamentos de Estado.

Así también el artículo 89 fracción II y V, previene la existencia de otros elementos que auxi-

lian al Presidente de la República en la realización de las funciones que les están encomendadas.

Según los artículos 21 y 22 de la Ley de Secretarías de Estado, las Secretarías y los Departamentos tienen igual rango, y sus titulares ejercen las funciones por acuerdo del Presidente de la República.

De esta suerte, los citados órganos del Poder Ejecutivo que tienen asignados por una ley un determinado sector de actividades estatales, conservan la unidad administrativa necesaria de modo, que aisladamente no pueden ser concebidas, ni responder al fin de su acción. El Presidente de la República es el que encuentra las funciones ejecutivas ya que los Secretarios o Jefes de Departamento Administrativo no tienen competencia distinta de la del Presidente, representan al ejecutivo en cada rama o Dependencia del mismo.

Al frente de cada Secretaría existe un Secretario, un Subsecretario y un Oficial Mayor. En los Departamentos Administrativos habrá un Jefe, Secretarios Generales y un Oficial Mayor.

Su naturaleza y su doble carácter.

El Secretario de Estado, constituye el auxiliar más inmediato del Presidente de la República; pero debe distinguirse entre el órgano Secretaría -

de Estado y su titular Secretario de Estado, pues mientras que el primero representa una unidad abstracta, el titular viene a representar una persona concreta.

Carlos García Oviedo, señala refiriéndose a la institución ministerial su doble carácter, - al expresar: "En aspecto político, es el Ministerio una institución que concurre, con la Jefatura de Estado, a la realización de su obra de puro gobierno, entendida como la suprema dirección e impulsión de los negocios públicos". (11)

En la época de la monarquía absoluta la -- imposibilidad para el monarca de atender por sí -- sólo a tan importante y completa función le indujo a recabar la cooperación de organismos o personas que en virtud de su delegación, participasen de la autoridad real en la conducción suprema de los destinios públicos. Mas toda autoridad en este orden, como en todo, residía en la persona del rey, y la Secretaría de Despacho no era sino una institución creada para su comodidad y ventaja de la cual podía prescindir sin menoscabo de la Constitución -- Orgánica del Estado.

Políticamente el Ministerio surgió en la -- época constitucional, formando parte integrante de

(11) García Oviedo Carlos. Derecho Administrativo. Ed. I.E.I.S.A. Madrid 1953. Vol I, Pág. 485.

la organización propia del nuevo régimen. Al aparecer la Monarquía limitada y proclamarse como dogma la responsabilidad del poder, apareció el Ministerio partícipe eventual de la potestad del rey rector con el de la gobernación pública, que dejando a salvo la irresponsabilidad del Jefe del Estado, hacíase con su firma responsable de sus actos.

Administrativamente, es el Ministerio del centro supremo de dirección y ordenación de uno de los grandes ramos en que se descompone la administración de un país. El Ministerio realiza principalmente variedad de oficios públicos, divididos y subdivididos, sea territorialmente, sea por especialidad de circunstancias, se reduce a perfecta unidad. La unidad de éstos núcleos la dá el Ministerio, que concentra en su esfera un grupo homogéneo de actividades y servicios públicos.

Por su parte el Administrativista uruguayo Sayagués Laso abunda en este aspecto al distinguir el doble plano en que se desenvuelve la actividad Ministerial y nos dice: " a) En cuanto a órganos integrantes del Poder Ejecutivo, los Ministros ocupan el grado más alto de la jerarquía administrativa, junto con el Consejo Nacional de Gobierno constituyendo el Poder Ejecutivo, son el jerarca de la administración central en sus respectivas carte---ras.....

b) Pero además, los Ministerios tienen ciertas atribuciones que pueden ejercer por sí solos, como órganos con poder decisión propio. En ese aspecto están en el segundo grado de la jerarquía administrativa subordinados al Poder Ejecutivo.

Como puede verse, los Ministerios presentan dos planos de actuación distintos: como órganos integrantes del Poder Ejecutivo jerarca de la administración central, y como órganos con poderes de decisión propios, colocados en el segundo grado jerárquico, dependiendo del Poder Ejecutivo.

Tal es la situación en el plano estrictamente jurídico, porque políticamente los Ministros se encuentran en una posición inferior del Consejo Nacional y dependen de éste". (12)

Entre un sistema de tipo presidencialista con sus variantes y un sistema de tipo parlamentario también éste con sus características especiales en cada caso, se acentúan más o menos uno de los dos aspectos.

En un régimen parlamentario los Ministros son responsables políticamente ante el Parlamento

(12) Sayagués Lazo Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Montevideo 1959. Ed. I. Tomo 3. Pág. 137.



lo cual no ocurre en el sistema presidencialista, es pues en este caso la responsabilidad política - un elemento de acentuación del carácter de órgano político.

En México las Secretarías de Estado tienen también el doble carácter de órganos políticos-administrativos. Y así lo expresó el Dictamen presentado por la Segunda Comisión de Constitución al -- Congreso Constituyente de 1917 (45a. Sesión Ordinaria celebrada el 16 de Enero de 1917). "Para el -- desempeño de las labores del Ejecutivo necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno - con los diversos ramos de la administración. Es-- tos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho poder, el cual --- ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al Congreso a Sesiones, promulga una -- ley, etc., o meramente administrativas, referentes a un servicio público que nada tiene que ver con - la política, tales como los ramos de correos, telégrafos, salubridad, educación popular, etc.

De este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del Ejecutivo, y son unos, aquéllos que ejercen atribuciones meramente políticas; o cuando menos a la vez políticas y administrativas, referentes a un servicio público que en su - funcionamiento nada tiene que ver con la política.

Al grupo de órganos políticos o político-administrativos pertenecen las Secretarías de Estado, que conservan en el proyecto de la Comisión los mismos lineamientos generales que tenían en la Constitución de 1857, a saber: ser el nombramiento y remoción exclusivos del Presidente de la República, como simples secretaríos que ellos son; refrendar todo acuerdo, decreto, etc., que expida el Presidente de la República, y los cuales no eran obedecidos sin la firma del Secretario respectivo; tener ciertas cualidades que presenten analogía con las exigidas al Presidente de la República, como son: ser mexicano por nacimiento, etc.

Mientras que la función política está caracterizada, por ser una función de dirección e iniciativa, la función administrativa es una función de subordinación y de realización práctica.

El carácter político de los Secretarios de Estado en nuestro régimen constitucional está caracterizado en los artículos 92, 93 y 55 de la Constitución política.

El artículo 92, al establecer el refrendo ministerial; "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 se--

rán obedecidos".

El artículo 95 que les dá el carácter de un órgano de relación del Poder Ejecutivo con el Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo: "Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del Estado que guardan sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría".

El artículo 55 al señalar los requisitos para ser diputado en su fracción V señala... No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección. Los gobernadores de los Estados no podrán ser reelectos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo aún cuando se separen definitivamente de sus puestos". (13) El carácter político está aquí determinado por la incompatibilidad de cargos.

(13) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. op. cit. pag.42.

## Su Naturaleza.

Ninguno de estos órganos administrativos diversos del Presidente de la República tiene carácter representativo. Su voluntad no es por lo tanto, expresión de la voluntad del Estado. Ellos se limitan a actuar dentro de la voluntad soberana del propio Estado. Su situación se define exclusivamente con relación al Poder Ejecutivo y el régimen legal a que están sujetos forma parte de las normas del Derecho Administrativo.

## Su Competencia.

La estructura de la Administración Pública está constituida por la organización y distribución de competencias entre los órganos del Estado a quienes se encomienda la realización de sus fines.

Gabino Fraga, nos dice: "Que la división de la competencia en general se hace por lo regular -- siguiendo tres reglas o criterios: por razón de territorio, por razón de materia y por razón de grado (14).

La competencia territorial hace referencia a las facultades conferidas a los órganos en razón de la especie dentro de la cual pueden ejercitarlo.

(14). -  
(Fraga

Desde este punto de vista los órganos administrativos pueden ser órganos generales u órganos locales.

La competencia administrativa del Presidente de la República, de los Secretarios de Estado, que se extiende a todo el territorio nacional, hace de dichos funcionarios órganos generales de la administración.

La competencia de los gobernadores de los territorios, del Jefe del Departamento del Distrito Federal y de los Agentes de las Secretarías de Estado dentro de las demarcaciones especiales en que se divide el territorio, los constituye en órganos locales.

La competencia por materia deriva de la atribución a órganos que tienen la misma competencia territorial en el uso de sus facultades.

La división de la competencia por materia entre las diversas Secretarías de Estado no ha obedido en nuestro medio a un criterio técnico ajustado a las necesidades económicas y políticas del país.

Gabino Fraga sobre el particular escribe: "El criterio para hacer dicha división de competencia ha sido un criterio político y práctico en que realmente las materias no se atribuyen a cada Se--

cretario o Departamento en razón de corresponder a un mismo ramo de en los que pueden dividirse teóricamente la actividad de la administración pública de un país; sino que, por el contrario se encuentran agrupadas dentro de una misma Secretaría atribuciones que no guardan ninguna similitud por su materia". (15)

Es de tomarse en cuenta siguiendo a Serra Rojas (16) que la esfera de competencia que delimita al órgano no crea una personalidad jurídica. -- Entre el Estado y sus órganos no hay ninguna relación porque en cada caso de actuación de un órgano es el propio Estado el que actúa.

Rafael Bielsa, comentando la Constitución Argentina, deriva consecuencias de la diferencia de la competencia de los Ministros: diciendo "I.- Los Ministros del Poder Ejecutivo son Jefes de las grandes ramas de la administración nacional y a -- este respecto importa diferencia la competencia de ellos como Secretarios del Poder Ejecutivo y como Jefes del respectivo Ministerio o Departamento, --

(15).- Fraga Gabino Ibidem. Pág. 339.

(16).- Derecho Administrativo. Serra Rojas Andrés. Cit. Pag. 446.

distinción de la que deriva una consecuencia importante; los actos en que intervienen en carácter de Secretarios del Poder Ejecutivo son actos gubernativos o administrativos, según la índole de ellos; esos actos son decretos; como jefes del Ministerio respectivo sus actos son de administración interna y se denominan resoluciones ministeriales". (17).

A diferencia del titular del Poder Ejecutivo que actúa en todas las materias que competen al Poder Ejecutivo, los Ministros tienen asignada por ley su competencia, no siendo el Presidente quien decide la distribución de la competencia, salvo la facultad que se le otorga en el artículo 23 de la Ley de Secretarías de Estado que da facultad al Presidente para constituir comisiones intersecretariales para el despacho de asuntos en que deben intervenir varias secretarías de estado o departamentos del Ejecutivo Federal.

Respecto a la naturaleza jurídica de sus resoluciones, podemos decir, que puede hacerse la distinción de entre los actos del Poder Ejecutivo según el suscriptor, sea el Presidente de la República y los Secretarios, o los Secretarios solamente en cuyo caso estará ante un decreto del Poder Ejecutivo en el primer caso a una resolución -

(17) Derecho Administrativo. Bielsa Rafael. 5a. Ed. Tomo I. Pag. 343.

ministerial en el segundo.

Así podemos decir que las resoluciones tienen imperio y curso dentro de la Administración Pública únicamente mientras que los Decretos, dentro y fuera de la misma, ya que vinculan a ésta con -- los administrados.

En la Constitución Argentina (18), existe un precepto el cual califica Bielsa de no suficientemente preciso, que establece que los Ministros -- no pueden por sí solos en ningún caso tomar resoluciones a excepción de lo concerniente al régimen -- económico y administrativo de sus respectivos departamentos.

Tal precepto parece innecesario que aparezca en dicha Constitución, ya que la Ley de Secretarías y Departamentos de dicho lugar señala en su artículo 22 que "Los titulares de las Secretarías y Departamento de Estado ejercerán las funciones -- de su competencia por acuerdo del Presidente de la República."

Como podemos ver, este artículo, al igual que en la Ley de Secretarías de Estado de nuestro país, define que los Secretarios de Estado ejercerán sus funciones por Acuerdo del Presidente, pero al hablar del refrendo necesario para obedecer todos los actos del Presidente, de la Secretaría co-



rrespondiente, obliga a los titulares de las referidas Secretarías a depender directamente del Ejecutivo.

Después del análisis hecho a las Secretarías de Estado para poder fundamentar nuestro estudio de las Atribuciones del Ejecutivo estudiaremos lo referente a los Departamentos de Estado, tomando como base para nuestro estudio, todo lo dicho en el análisis de las Secretarías de Estado, ya que estos se consideran siempre con las Secretarías de Estado y tienen sus fundamentos igual que ellas.

(18) Ibidem.

### CAPITULO III

#### LOS DEPARTAMENTOS DE ESTADO.

Al lado de los Secretarios de Estado, la Constitución Política de nuestro país, previene el establecimiento de Departamentos Administrativos, que corresponden realmente al tipo de gobierno presidencial puro, pues sus jefes no están asociados, como los Secretarios al ejercicio de las funciones del Poder Ejecutivo porque son solo auxiliares de él.

Como dijimos ya en el capítulo anterior el Presidente de la República no realiza ni puede realizar por sí sólo, todo el complejo de actividades que exige el desarrollo de la función administrativa.

Siendo sus auxiliares y asociados a él - se encuentran una multitud de órganos cuya coordinación o subordinación a aquel funcionario hacen posible la unidad del Poder Ejecutivo.

Para encontrar las bases constitucionales y encontrar el carácter que la misma Constitución - quiso dar a los Departamentos, nos volvemos a referir al dictámen presentado por la 2a. Comisión de - Constitución, en el Congreso Constituyente de 1917 (45 sesión ordinaria, celebrada el 16 de enero de - 1917).

"Para el desempeño de las labores del -- Ejecutivo, decía la Comisión, necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno con los - diversos ramos de la Administración. Estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases y son aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas, o políticas y administrativas a la vez; son otros grupos, los que administran algún servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política.

"Al grupo de órganos políticos o político-administrativo pertenece las Secretarías de Estado. Al grupo de órganos del Ejecutivo o sea a - los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarán "Departamentos Administrativos", cuyas funciones, en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente - al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán directamente del Jefe del Ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tiene obligación ni facultad - de concurrir a las Cámaras a informar ni se les -- exigen constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados; el Presidente que tiene la facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes que deben ser principalmente

de carácter profesional y técnico". (19)

Como se desprende de lo anterior, el Jefe del Departamento Administrativo, aunque se considere al igual que el Secretario de Estado como un Auxiliar del Presidente de la República, no lo es, pues solo es un simple agente del Poder Ejecutivo, y que desde el punto de vista jurídico, no tienen ninguna diferencia con los demás empleados del mismo poder.

El Presidente, cuando se trata de asuntos relativos a cada uno de estos Departamentos, obra directamente.

Así para afirmar todo lo dicho el artículo 92 de la Constitución dispone: "Los Reglamentos, Decretos y Ordenes 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.

Como podemos observar, tal precepto nos indica claramente la diferencia que existe entre un Secretario de Estado y un Jefe de Departamento Administrativo, ya que mientras que cuando se trata de un Secretario de Estado, la resolución del Presidente no se perfecciona mientras no la firme el Secretario correspondiente, tratándose de los Departamentos Administrativos las resoluciones presidenciales ya no requieren ningún otro requisito (19) Diario de los Debates. I-II-Pag. 345.

y se comunican directamente a dichos Departamentos para que se les de cumplimiento.

El fundamento Constitucional, de los Departamentos de Estado, al igual que el de las Secretarías, se encuentra señalando en los artículos - 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 92.

Si recordamos lo preceptuado por el artículo 90 citado podemos observar, que en el, solo se hace referencia a los Secretarios de Estado, y esto se debe a la forma como fueron aprobados los artículos 90 y 92 de la Carta Fundamental, el segundo el 16 de enero de 1917 y el primero días después en sesión de 25 de ese mismo mes y año.

La aprobación del artículo 90 se hizo sobre la base de que en el 92 ya se habían incluido a los Jefes de Departamento (para efecto del referendo constitucional), y en el artículo 90 se omitieron.

El Proyecto del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista decía:

"Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso, - por una ley, la que distribuirá los negocios que

han de estar a cargo de cada Secretaría".

La Comisión Redactora en su proyecto estableció:

"Para el despacho de los negocios de la competencia del Poder Ejecutivo habrá las siguientes Secretarías..... Habrá también Departamentos, para los ramos de Correos, Telégrafos de Salubridad General, e Instrucción Pública y los demás -- que lo requieran."

Y así posteriormente se vetó el 18 de enero de 1917, que no debería ser un proyecto constitucional el que determine el número y denominación de las Secretarías y Departamentos y que la Constitución sólo debería fijar los lineamientos generales y así se propuso la redacción del artículo 90 de la siguiente manera:

"Para el despacho de los negocios de competencia del Poder Ejecutivo habrá las Secretarías de Estado. Habrá también Departamentos Administrativos, dependientes directamente del Presidente, para los ramos que así lo requieran....."

El 25 de enero de 1917, se aprobaron las minutas relativas a varias disposiciones constitucionales, entre ellas el artículo 90, en la forma propuesta por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. En tal virtud en ese precepto no -

se mencionaron a los Departamentos Administrativos, no obstante que al aprobarse el artículo 92 ya -- los señalaba. Y así el artículo 92, decía:

"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 a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente Constitu-- cional al Gobernador del Distrito y al Jefe del -- Departamento correspondiente".

Este artículo suponía la existencia de los Departamentos Administrativos, al lado de las Secretarías de Estado, las cuales según el pensa-- miento de los constituyentes, deberían ser órganos políticos administrativos, en cambio los primeros sólo administrativos técnicos.

La Ley de Secretarías vigente de 23 de Di-- ciembre de 1958 expedida por el Congreso de la U-- nión, fue publicada el 24 del mismo mes y año y en-- tró en vigor el 1o. de enero de 1959, derogando a la Ley de 7 de diciembre de 1946 y a su reglamento -- considerado como anticonstitucional, dados los -- términos del artículo 90 de la Constitución que só

lo establece que una Ley del Congreso podrá distribuir los negocios de cada Secretaría), de 10. de enero de 1947.

Así en esa ley se señalan como órganos de colaboración del Poder Ejecutivo, para los asuntos de interés general expresamente encomendados a -- ese poder I.- Secretaría de .....

**Departamentos Administrativos:**

- 1.- Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.
- 2.- Departamento de Turismo.
- 3.- Departamento del Distrito Federal.

**Su Naturaleza Jurídica.**

Como dijimos ya en el capítulo anterior, respecto a las Secretarías de Estado, al igual que ellas, los Departamentos Administrativos tienen -- igual rango, y sus titulares ejercen las funciones por acuerdo del Presidente de la República.

Conservan cada uno de ellos, la unidad administrativa necesaria de modo que aisladamente no pueden ser concebidos, ni responder al fin de su -- acción.

El Presidente de la República es el que -- concentra las funciones ejecutivas, ya que los Jefes de Departamentos Administrativos, no tienen --



competencia distinta de la del Presidente, pues es tos representan al Ejecutivo en cada rama o Depen dencia del mismo.

En los Departamentos de Estado habrá un - Jefe, Secretarios Generales, que determine el pre supuesto y un Oficial Mayor. Así como sucede en las Secretarías de Estado, el reglamento interior de cada uno de los Departamentos se establece la distribución de facultades que competen a sus fun cionarios y a las labores respectivas. Todos sus órganos forman un todo, que no obra por acción -- propia, como cuerpos independientes; por ello --- cuando no exista atribución legal a la dependen- cia específica pero sí está señalada como compe- tencia general en la Ley de Secretarías y Departa mento de Estado, el acto es atribuible a todo De- partamento o Secretaría de Estado, esto quiere de cir en todas y cada una de sus oficinas y no úni- camente el titular.

Es importante hacer notar que a diferen- cia de las Secretarías de Estado los Departamen- tos Administrativos, no tienen obligación de re- frendar ni se les reconoce ninguna situación polí tica como a los Secretarios de Estado.

De esta manera después de haber analizado todas y cada una de las características de los De-

partamentos de Estado o Administrativos, sólo nos queda en el último capítulo de este estudio señalar cuáles son las atribuciones del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, lo que nos --llevará a su final que es encontrar las atribuciones del Ejecutivo en materia agraria, que estarán relacionadas con la política agraria y con el cumplimiento de las leyes respectivas, así como el -manejo de terrenos baldíos y nacionales y la proyección de planes generales y concretos de colonización para realizarlos, promoviendo el mejora---miento de la población rural y en especial de la población ejidal excedente.

## CAPITULO IV

### ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO EN MATERIA AGRARIA.

Conceptos de Autoridad, Atribución y Organos de la Administración.-

En este capítulo estudiaremos, cuáles son las Atribuciones del Ejecutivo, concretamente en Materia Agraria, objeto de este estudio, y para llegar a tal fin, tendremos que analizar cuáles son los llamados ORGANOS DE LA ADMINISTRACION, y cuáles son sus atribuciones.

Recordemos que en anteriores capítulos, hemos dicho que el Ejecutivo, no puede realizar todas las labores encomendadas a él, y para realizarlas se encuentran asociados a él, una multitud de órganos, cuya coordinación o subordinación a aquel funcionario, hacen posible la unidad de él.

La organización política es una creación social que tiene por finalidad la realización del bien común; pero ésta necesita del orden jurídico, para integrarse, o sea que es necesario el conjunto de normas que forman el derecho positivo para crear los diversos órganos que integran la estructura del Estado.

El Estado necesita, al igual que todas las asociaciones encaminadas a la consecución de fines comunes, una serie de órganos que obren en su nombre y sustenten y ejecuten la voluntad colectiva.

Analizando el origen de esta palabra encontramos que está tomada del orden biológico, pues supone en el Estado una realidad orgánica viva; en sentido social, el órgano es una Institución que -- sirve para mantener perenne la voluntad del Estado. El Estado es una persona jurídica que no -- puede concebirse, ni existir, sin órganos que lo hagan funcionar.

Esta idea representativa se remonta desde los Estados antiguos, posteriormente se desarrolló en la Edad Media, en Inglaterra y en Francia. Así nace el Derecho, pero sin un órgano del Estado, no serviría; y surgen entonces la Autoridad y el Estado. El Estado está constituido por un conjunto de órganos, la voluntad del pueblo se - observa a través de sus órganos representativos. De la propia naturaleza del Estado del hecho de tener el carácter de una asociación organizada se sigue necesariamente la existencia de órganos del Estado, un Estado sin órganos es una representación que no puede psicológicamente llegar a existir.

El Estado moderno requiere una pluralidad de órganos; la actividad del Estado se manifiesta por medio de la actividad de sus órganos y así podemos afirmar que su función es llevar a cabo los actos estatales. Estos no son de la misma catego-

ría, tienen diversa función y también diversa estructura.

Podíamos definir al Órgano diciendo, que es: Un complejo de elementos personales y materiales, concretos y abstractos debidamente ordenados entre sí, con orientación a una finalidad o sea la actividad que debe ejercer.

El órgano está compuesto de dos elementos: Titular e Institución. El primero es la persona física con capacidad psíquica; la segunda constituye el elemento abstracto y objetivo integrado por un conjunto de competencias; pero no es posible separar el concepto subjetivo de titular, -- del objetivo o institución.

La teoría Belga y la Francesa dentro de la Teoría General de los Funcionarios; considera que órgano es la persona física y distinguen dos categorías que son: órgano y empleados; los primeros como gobernantes y, los segundos, como funciones secundarias puramente materiales.

Olivera Toro, respecto a esto nos dice: "El órgano, es un concepto jurídico que no tiene una existencia visible; su realidad es puramente jurídica. Las atribuciones y potestades asignadas a cada órgano constituyen su competencia, la

cual no puede ser alterada por quienes ejercen, - ya que su cumplimiento constituye una obligación, no es una facultad". (20).

Dentro del Estado, las atribuciones, facultades o derechos que ejercita el órgano, no son - distintos según el que lo realiza, así que no puede hablarse de facultades o atribuciones (enten--diendo por ellas, el contenido de la acción, no - la esfera de competencia) que sean especiales y - exclusivas de cada uno de los tres poderes.

Hemos equiparado, las palabras, faculta--des o derechos, a las de atribuciones, pues en --realidad los Organos Administrativos ejercen el - Derecho o Facultad, que la misma ley les da, al - realizar sus funciones y, es por eso que, ahora - al analizar lo referente a ellos digamos que ejercita sus atribuciones, derechos o facultades.

Los Organos han sido clasificados por va--rios autores tales como:

Hauriu, que los divide en Representativos y Agentes; y define como Organos Representativos, a los que operan la realización del cuerpo políti

(20) Olivera Toro Jorge "Manual de Derecho Admi--nistrativo" Ed. Porrúa. 2a. ed. 1967 pág. 469.

co (jefes de estado) y órganos Agentes, los que tienen poderes que derivan de los primeros.

Jellinek hizo la clasificación más frecuente de los Organos del Estado de la siguiente manera: "El Estado moderno requiere una pluralidad de órganos que se pueden clasificar en los siguientes:

- A) Los Organos Inmediatos
- B) Los Organos Mediatos.

Se llaman Organos Inmediatos porque su carácter de órganos es una consecuencia inmediata de la asociación misma. Es decir, que de cualquier suerte que se establezcan estas asociaciones, estos órganos no están obligados, en virtud de su cualidad de tales, hacia nadie sino sólo y de un modo inmediato con respecto al Estado mismo. Su situación radica en la organización de la propia asociación, a tal punto que, sólo mediante ellos, puede la asociación advenir activa.

Los Organos Inmediatos pueden ser los individuos. Un solo hombre puede reunir en sí todo el poder del Estado, con exclusión de las demás personas. El tipo de Estado que sólo tiene un órgano inmediato es la monarquía absoluta.

Estos a su vez son susceptibles de subclasificación.

- 1.- Organos de creación,
- 2.- Organos primarios y secundarios.
- 3.- Organos simples y potenciados.
- 4.- Organos sustantivos o independientes y dependientes.
- 5.- Organos normales y órganos extraordinarios.

Los órganos inmediatos del Estado son creados por otros, que por ese sólo hecho reciben el nombre de órganos de creación. Los secundarios -- son aquellos que se encuentran con respecto a otro en una relación orgánica y lo representan de una manera inmediata. El órgano Primario representado, sólo puede exteriorizar su voluntad por medio del órgano secundario. El pueblo, que es un órgano -- primario, expresa su voluntad por medio del Parlamento, órgano Secundario.

Organo simple es el que por su cualidad -- misma de individuo se ve llamado a ser titular de un órgano potenciado a aquél que lleva aunada su -- cualidad de órgano de un modo permanente a la de -- ejercer funciones de órganos, de modo que reúnen -- en su persona jurídicamente varios órganos; casos en que para ser un órgano se requiere ser antes -- otro órgano.



Los órganos independientes son aquellos - que pueden exteriorizar una voluntad que tiene -- fuerza para obligar inmediatamente al Estado y a sus súbditos; en cambio los órganos dependientes carecen de esta fuerza obligatoria.

Y por último, los órganos normales son - aquellos que regularmente ejercen su actividad - política, digamos al ejercicio continuo y normal del Poder Ejecutivo Federal; pero el órgano extraordinario sólo en determinadas circunstancias actúa como regencia a la Comisión Permanente del - Congreso de la Unión.

Son Organos Mediatos del Estado, aque---llos cuya situación no descansa de un modo inmediato en la Constitución, sino en una comisión - individual. Son responsables y están subordinados a un órgano inmediato de una manera directa o indirecta, Su actividad en relación con la colectividad, es siempre derivada.

Estos órganos mediatos pueden clasificarse en:

Dependientes e Independientes.

Simple y de Competencia Múltiple.

Facultativos y Necesarios.

"Son los órganos mediatos facultativos aquellos que crea el ejecutivo, pues tiene a su arbitrio crear los órganos que han de auxiliarlo en el desarrollo de sus funciones; por el contrario en ocasiones la estructura jurídica del Estado le obliga a desarrollar sus actividades dentro de determinada esfera de acuerdo con sus órganos cuyos lineamientos se fijan en ese mismo orden jurídico; no queda al arbitrio del ejecutivo formar los sino que el orden jurídico mismo establece sus lineamientos disponiendo que ese órgano inmediato del Estado tiene que ser auxiliado por órganos mediatos." (21).

Respecto a la determinación del órgano administrativo existen varias teorías: La que considera que existe identidad entre órgano y la persona física, o sea que el órgano es la persona física, encargado de la formación, creación y ejecución de la actividad administrativa y otra que estima el órgano como un centro de competencias, esfera de atribuciones, entidad abstracta independiente del titular o persona física que lo representa.

Debemos tener en cuenta que órgano es un complejo de elementos, personales y materiales, -

(21) G. Jellinek. "Teoría General del Estado". Ed' Albatros. Buenos Aires 1943. Págs. 392-393.

concretos y abstractos debidamente ordenados ---- entre sí con orientación a una finalidad o sea la actividad que deba ejercer.

Fernández de Velasco, hace una clasificación de los órganos de la siguiente manera: Organos, Activos, Consultivos, Deliberantes y Mixtos.

El primero, tiene la potestad de decisión y ejecución, en cambio, los Consultivos sólo dictaminan en materias que los órganos activos le someten a su consideración. Los deliberantes tienen potestad decisoria, pero no ejecutan sus resoluciones. Los Mixtos participan simultáneamente de los órganos activos y de los consultivos.

Gabino Fraga establece dos categorías: =- Los de Autoridad y los Auxiliares. "Cuando la -- competencia otorgada a un órgano implica la faculdad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a estos sus determinaciones, es decir, cuando el referido órgano está investido de faculta--des de decisión y de ejecución, se está frente a un órgano de autoridad". (22).

Después de analizar, a los Organos del --

- Estado, para encontrar la forma como el Ejecutivo realiza sus actividades, o funciones, y llegar al motivo de este estudio que es precisamente una de las atribuciones encomendadas al Ejecutivo, debemos detener nuestra atención para analizar lo que es -- la Atribución encomendada a él, encontrando su origen y su aplicación.

Así podemos decir que el Concepto de Atribución está siempre ligado al de las Funciones del mismo; en la práctica se usan indistintamente.

Pero debemos hacer una diferencia en nuestro estudio, pues el significado de esos dos términos es muy distinto.

El concepto de atribución, comprende el -- contenido de la actividad del Estado; podríamos decir qué es lo que el Estado debe hacer.

El concepto de función se refiere a la forma y a los medios de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones. Esas funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar una misma atribución.

Las atribuciones, pueden ser estudiadas -- desde varios puntos de vista y así podríamos decir que son: a) Las que se refieren al fomento, limitación y vigilancia de la actividad de los particulares. c) Las que se refieren a la substitución total o parcial del Estado a la actividad de los particulares, o la combinación con ella.

Desde el punto de vista del órgano que la

realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u orgánico, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones del Estado son: Legislativas, Administrativas y Judiciales según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial.

Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde -- del órgano al cual están atribuidas, las funciones son Legislativas, Administrativas o Judiciales, según tengan los caracteres que se les atribuyen según la teoría a cada grupo.

Casi siempre el carácter formal y el material coinciden; pero excepcionalmente puede no existir esa coincidencia y encontrarse por ejemplo funciones que son materialmente administrativas o judiciales atribuidas al Poder Legislativo; así también podemos encontrar que los otros dos poderes tienen entre sus funciones, algunas que por naturaleza debieran corresponderles a otros -- si se mantuviera la coincidencia del criterio subjetivo con el objetivo.

Después de analizar el Concepto de Atribución y su diferencia de las Funciones del Ejecutivo, para poder llegar a las Atribuciones del Ejecutivo,

específicamente en Materia Agraria, tema central de este estudio, pasaremos a estudiar quiénes son las Autoridades Agrarias en nuestro país, que --- ejercen esas Atribuciones.

### AUTORIDADES AGRARIAS.

Después de analizar en capítulos anteriores, lo referente al Ejecutivo, deteniéndonos en el Estudio de sus atribuciones en general y encontrando su base, al analizar la Centralización Administrativa del cual deriva, hemos de estudiar, cuáles son según nuestras reglamentaciones vigentes las Autoridades Agrarias, para llegar al fin que nos hemos propuesto.

Pero no podemos conseguir llegar a ese -- citado fin, sin empezar por aclarar para nosotros la pregunta ¿qué es una Autoridad?

En su primera acepción, la palabra "autoridad" equivale a Poder, potestad o actividad que es susceptible de imponerse a algo, y referida al Estado, como organización jurídica y política de la sociedad humana, implica el poder con que éste está investido, superior a todos los que en él -- existen o puedan existir, y que se despliega imperativamente, en tal forma, que a nada ni a nadie le es dable desobedecerlo o desacatarlo, en una -

palabra, es el poder soberano cuya titular real es el pueblo. (23).

En Derecho Público, por "Autoridad" se entiende jurídicamente aquel órgano del Estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre. Bajo este aspecto, el concepto de autoridad ya no implica una determinada potestad, sino que se traduce en un órgano, el del Estado, constituido por una persona o funcionario o por una entidad moral o cuerpo colegiado, que despliega ciertos actos, en ejercicio del poder soberano, tal como se desprende del artículo 41 Constitucional. En este sentido es el Estado el que crea sus propias autoridades, mediante los diversos ordenamientos legislativos en los que se consigna su formación, organización y funcionamiento, encauzado por las bases y reglas que el mismo establece normativamente.

"Las autoridades están investidas con facultades de decisión y ejecución, es decir, que se reputa autoridad a aquel órgano de gobierno del Estado que es susceptible jurídicamente de producir una alteración, creación o extinción en una o varias situaciones, concretas o abstractas, particulares o generales, públicas o privadas,

(23) Burgoa Ignacio. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa 1962. 5a. Ed. pág. 174.

que puedan presentarse dentro del Estado, alteración, creación o extinción que se lleva a cabo imperativamente, bien por una decisión aisladamente considerada, por la ejecución de esa decisión, o bien por ambas conjunta o separadamente". (25).

Gabino Fraga al referirse a este mismo -- asunto nos dice: "Cuando las facultades otorgadas a un órgano implican el poder de decisión y ejecución, es decir, la autorización para realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, se tiene el concepto de "autoridad"; los órganos de la administración que tienen el carácter de autoridades, pueden concentrar en sus facultades las de decisión y las de ejecución; y en este caso se les conoce con el nombre de órganos ejecutivos; pero puede sólo tener facultades de decisión y la ejecución de sus determinaciones se lleve a cabo por otro órgano diferente". (26)

(25) Fraga Gabino. Op.Cit. pág. 329.

(26) Ibidem. pág. 175.



El concepto jurídico de autoridad puede integrarse por los siguientes elementos:

a) Un órgano del Estado, bien sustantivado en una persona o funcionario, o bien implicado en un cuerpo colegiado;

b) La titularidad de facultades de decisión o ejecución realizables conjunta o separadamente;

c) La imperatividad en el ejercicio de dichas facultades;

d) La creación, modificación o extinción de situaciones generales o especiales, de hecho o derecho, dentro del régimen estatal, o la alteración o afectación de las mismas.

Así reuniendo todos estos elementos encontramos la definición del concepto de autoridad -- que es el siguiente: "Autoridad es aquel órgano estatal, investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño, conjunto o separado, produce la creación, modificación, la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación todo ello en forma imperativa".

Después de haber definido qué es autoridad, tendremos que examinar quiénes, según nues--

tras reglamentaciones vigentes, son Autoridades en Materia Agraria, para posteriormente estudiar cuáles son las atribuciones de esas Autoridades Agrarias, motivo principal de este estudio.

Así nuestra Constitución Política en su artículo 27 nos indica: (27)

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir al dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

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

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer, a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para (27) Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. - Op.Cit. pág. 19.

la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

Corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los recursos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas, en toda su extensión o en parte de ella, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales, y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público, o se

afecten otros parovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización, y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional; cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaran en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesiones y la Ley reglamentaria respectiva, determinará la forma en que la nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos". Esta tiene el derecho de trans-

mitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo así la propiedad privada. Así mismo, - tiene el derecho de imponer a ella las modalida--des que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos natu--rales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y - para cuidar de su conservación.

Así en su fracción XI nos dice: "Para los efectos de las disposiciones contenidas en ese ar--tículo y de las leyes reglamentarias que se expi--dan, se crean:

a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

b) Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente - de la República y que tendrá las funciones que -- las leyes reglamentarias le fijen.

c) Una Comisión Mixta compuesta de repre--sentantes iguales de la Federación, de los gobier--nos locales y de un representante de los campesi--nos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la Ley Reglamentaria respectiva, que fun--cionará en cada Estado, territorio y Distrito Fe--deral, con las atribuciones que las mismas leyes.

orgánicas y reglamentarias determinen.

d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que transmiten expedientes agrarios.

e) Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos". - (28).

Así vemos que la Constitución nos dice, - que será un organismo, dependiente del Ejecutivo, el que se hará cargo de la aplicación del citado artículo 27.

Al mismo tiempo, encontramos en la Ley -- de Secretarías y Departamentos de Estado la creación del "DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION: En el artículo 10. Por lo que podemos afirmar que el Ejecutivo es la suprema autoridad Agraria. En nuestro país, según esta ley, es el organismo creado por ella el encargado del cumplimiento de lo preceptuado enla Constitución en Materia Agraria.

En el nuevo Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, encontramos la creación de los Organos Agrarios y ejidales y así en su artículo 10., nos preceptúa quiénes son autoridades Agrarias diciendo:

(28) Ibidem. Op.Cit.Pag. 19.

"Son Autoridades Agrarias:

"I.- El Presidente de la República;

"II.- Los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales el Jefe del Departamento del Distrito Federal;

"III.- El Jefe del Departamento Agrario.

"IV.- El Secretario de Agricultura y Fomento y,

"V.- El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas.

Al mismo tiempo en el artículo 2o. del citado Código nos indica cuáles son los órganos agrarios, encargados de todo lo referente a la aplicación de lo preceptuado en él.

Así esos órganos son:

"I.- El Departamento Agrario.

"II.- Las Comisiones Agrarias Mixtas.

"III.- La Secretaría de Agricultura y Fomento que ejercerá sus funciones por conducto de la Dirección Agraria Ejidal y

"IV.- El Departamento de Asuntos Indígenas.

Estas son las autoridades que según los or



denamientos estudiados están encargadas de la --- aplicación en materia Agraria de las Atribuciones correspondientes". (29).

## ATRIBUCIONES DE LAS AUTORIDADES AGRARIAS.

El último punto de análisis, en este estudio es el referente a las Atribuciones de los organismos o autoridades estudiadas anteriormente - en materia Agraria.

Desde tres ordenamientos, podemos observar, lo referente a estas Atribuciones: a) Constitución Vigente, b) Ley de Secretarías y Departamento de Estado y c) Código Agrario.

### a) Constitución de 1917 Vigente:

En el citado ordenamiento, en el artículo 27, encontramos lo referente a las Atribuciones - en materia Agraria de la siguiente manera:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y - para cuidar de su conservación" (30)

(29) Nuevo Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Andrade 1965. 5a. Ed. Pag. 1.

(30) Const. Política de los Edos. Unidos Mexicanos. p. 19

Esta es la forma general, con que la Constitución dá al Ejecutivo las Atribuciones necesarias, para efectuar su labor en materia agraria. Y determina, precisamente, cómo deberá efectuarlas --  
diciendo:

"Con este objeto se dictarán las medidas -  
necesarias para el fraccionamiento de Latifundios;  
para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola  
en explotación; para la creación de nuevos centros  
de población agrícola con las tierras y aguas que  
le sean indispensables; elementos naturales y los -  
daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de  
la sociedad". (31).

Así la Constitución resume en una enumeración, las atribuciones que tiene el Ejecutivo en es  
ta materia.

#### LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.

En esta Ley encontramos las atribuciones -  
correspondientes al Departamento Agrario en el ---  
artículo 17 de la siguiente manera:

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

"II.- Conceder o ampliar en términos de --  
ley, las dotaciones o restituciones de tierras y --

aguas a los núcleos de población rural;

"III.- Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y del fondo legal correspondiente;

"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 o inafectables.

"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 y 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 productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra;

"XI.- Intervenir en toda función destinada al mejoramiento y 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 producción agrícola y ganadera de los ejidos y de las tierras comunales.

"XIII.- Manejar los terrenos baldíos y nacionales;

"XIV.- Proyectar los planos generales y concretos de colonización, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial de la población ejidal excedente.

"XV.- Los demás que les fijen expresamente las leyes y reglamentos" (32).

Así de esta manera señala la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, las atribucio-

(32) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Ed. Simsa 1970. 1a.Ed. Pag. 40.

nes correspondientes al Departamento Agrario, que encuentran todas ellas sus bases en el artículo - 27 Constitucional ya analizado anteriormente.

Por último nos queda analizar refiriéndonos a las atribuciones del Ejecutivo en materia agraria, las concebidas en nuestro CODIGO AGRARIO vigente, y la Ley Federal de Reforma Agraria.

Así como analizamos anteriormente, El Código Agrario según los órganos o autoridades Agrarias, divide sus atribuciones respectivamente, de la siguiente manera:

"Artículo 33.- El Presidente de la República es la Suprema Autoridad Agraria.

"Sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas.

"Se entiende por resolución definitiva, para los efectos de esta ley, la que ponga fin a un expediente:

- I.- De restitución o de dotación de tierras o aguas;
- II.- De ampliación de las ya concedidas;
- III.- De creación de nuevos centros de población agrícola;
- IV.- De reconocimiento de la propiedad de bienes comunales, y
- V.- De reconocimiento o ubicación de la

este Código.

En el artículo 34, nos indica las atribuciones de los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y del Jefe del Departamento del Distrito Federal, de la siguiente manera:

I.- Dictar mandamientos para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución y a dotación de tierras y aguas, inclusive dotaciones complementarias y ampliación de ejidos;

II.- Emitir su opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población -- agrícola, y en los de expropiación de tierras y aguas ejidales;

III.- Proveer en lo administrativo cuanto fuera necesario para la substanciación de los expedientes y ejecución de los mandamientos, en cumplimiento de las leyes locales, o de las obligaciones derivadas de los convenios que celebren con el ejecutivo federal;

IV.- Nombrar y remover libremente a sus representantes en las comisiones agrarias mixtas.

V.- Nombrar y remover libremente a los Comités particulares ejecutivos;

VI.- Poner en conocimiento del Departamento Agrario las irregularidades en que incurren -- los funcionarios y empleados dependientes de éste, y,

VII.- Las demás que este Código y las otras leyes y reglamentos los señalen."

En el artículo 35, nos señala, las Atribuciones del Jefe del Departamento Agrario, de la siguiente manera.

El Jefe del Departamento Agrario tiene la responsabilidad política, técnica y administrativa de la dependencia de su cargo ante el Presidente de la República, y sus atribuciones son:

I.- Acordar con el Presidente de la República;

II.- Firmar, juntamente con el Presidente de la República, las resoluciones y acuerdos que dicte en materia agraria y hacerlas ejecutar bajo su propia responsabilidad.

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

IV.- Informar al Presidente de la República de los casos en que procedan las consignaciones de que trata el artículo 342.

V.- Nombrar y remover al personal técnico y administrativo del Departamento, de acuerdo con las leyes de la materia;

VI.- Representar al Presidente de la República en todo acto que se relacione con la fijación, reconocimiento, modificación u otorgamiento de cualquier derecho fundado en este Código, salvo en casos expresamente reservados por la ley u otra autoridad,

VII.- Marcar lineamientos generales a las actividades del Departamento Agrario, acatando instrucciones del Presidente de la República y

VIII.- Las demás que este Código y las otras leyes y reglamentos le señalen.

En el artículo 36, se señalan las atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario en la siguiente enumeración:

I.- Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República haya concluído.

II.- Revisar y autorizar los planos proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe.



III.- Opinar sobre los expedientes de ejecución previa confronte con las resoluciones o acuerdos que les hayan dado origen, y con los planos proyectos correspondientes;

IV.- Emitir opinión cuando el Jefe del Departamento Agrario lo solicite, acerca de las iniciativas de ley, o de los proyectos de reglamento, que en materia agraria formule al Ejecutivo Federal, y sobre los problemas que se planteen a las oficinas encargadas de ejecutar resoluciones presidenciales.

V.- Las demás que este Código y las leyes y reglamentos les señalen.

En el Artículo 37 se señalan las atribuciones de los delegados del Departamento Agrario, en los asuntos agrarios de la competencia de éste:

I.- Representar en el territorio de su jurisdicción al Ejecutivo Federal y al Departamento Agrario en los asuntos agrarios de la competencia de este.

II.- Presidir las comisiones agrarias mixtas y vigilar que en su funcionamiento se ajusten estrictamente a esa ley y a las demás

disposiciones legales;

III.- Dar cuenta al Departamento de las irregularidades en que incurran los miembros de las comisiones agrarias mixtas;

IV.- Organizar y ordenar la distribución de personal técnico y administrativo de la delegación;

V.- Tratar con el Ejecutivo local los problemas Agrarios de la competencia de éste.

VI.- Informar periódica y regularmente al Departamento Agrario de todos los asuntos que se tramiten en la delegación;

VII.- Dirigir y controlar al personal técnico y administrativo que el Departamento comisione para la resolución de problemas especiales o extraordinarios, dentro de la jurisdicción de la delegación, y

VIII.- Las demás que este Código y las otras leyes y reglamentos señalen.

En el artículo 38 se nos señala cuáles son las atribuciones del Secretario de Agricultura y Ganadería así:

I.- Determinar los medios necesarios para el control legal, el fomento, la explotación y el mejor aprovechamiento de los frutos y recursos de los ejidos, comunidades y nuevos centros de po

blación agrícola ejidal, con miras al mejoramiento económico y social de la población campesina.

II.- Resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal, en los términos de éste Código y de las demás leyes y reglamentos que rijan esta materia;

III.- Intervenir en la elección de autoridades ejidales y comunales, en su renovación y restitución, en los términos de este Código;

IV.- Aprobar los contratos que sobre frutos, recursos o aprovechamientos puedan legalmente celebrar los ejidos y las comunidades con terceras personas o entre sí;

V.- Opinar en los casos de privación temporal o definitiva de derechos ejidales, depuración de censos ejidales, fusión y división de ejidos, expropiaciones de bienes ejidales y admisión de nuevos campesinos como ejidatarios;

VI.- Coordinar las actividades de las diversas dependencias de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y Fomento, a fin de que concurren a mejorar la agricultura y la ganadería de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población agrícola y;

VII.- Las demás que este Código y las otras leyes y reglamentos le confieran.

En el artículo 39 se señalan las atribuciones de las comisiones agrarias mixtas;

I.- Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras y aguas;

II.- Dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras y aguas que deban ser resueltos por mandamiento del Ejecutivo local;

III.- Opinar sobre la creación de nuevos centros de población acerca de la expropiación de tierras y aguas ejidales.

IV.- Las demás que este Código y las otras leyes y reglamentos les señalen.

En el artículo 40 se señalan las atribuciones del Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas;

I.- Ejecutar las resoluciones presidenciales por las que se reconozca la propiedad de bienes comunales, e intervenir en los conflictos por límites, de acuerdo con las disposiciones legales;

II.- Intervenir en la ejecución de las sentencias que la Suprema Corte de Justicia dicte, cuando sean recurridas las resoluciones presidenciales sobre conflictos por límites de bienes comunales.

III.- Emitir opinión en los expedientes -

de restitución de bienes comunales, y en los casos de titulación y deslinde, y

IV.- Las demás que este Código y las otras leyes y reglamentos le señalen.

En el artículo 41 se señalan las atribuciones de los comités ejecutivos agrarios:

I.- Representar legalmente a los núcleos de población durante el trámite de sus expedientes agrarios, hasta que se ejecute el mandamiento de Ejecutivo Local, o la resolución definitiva en su caso;

II.- Entregar al comisariado la documentación y cuanto tenga a su cargo, al concederse la posesión, y

III.- Convocar a asambleas a los miembros del núcleo que representen, para darles a conocer el resultado de su gestión y ejecutar fielmente los acuerdos que en dichas asambleas se tomen.

En el artículo 42 señalan las atribuciones de la asamblea general de ejidatarios:

I - Elegir y remover a los miembros del comisariado ejidal y del consejo de vigilancia, -

de acuerdo con lo dispuesto en este Código.

II.- Autorizar, modificar, o rectificar, cuando proceda legalmente, las determinaciones -- del comisariado ejidal;

III.- Discutir y aprobar, en su caso, los informes que rinda el comisariado, y ordenar que los estados de cuenta que se aprueben sean fijados en lugar visible del poblado;

IV.- Pedir la intervención de las autoridades agrarias a solicitud fundada y oyendo a los interesados, para que resuelvan sobre suspensión o privación de derechos de miembros del ejido;

V.- Dictar, los acuerdos relativos a la forma en que deben disfrutarse los terrenos comunales del ejido, acuerdos que deberán ser aprobados y reglamentados, en su caso, por la Secretaría de Agricultura y por el Banco Nacional de Crédito Ejidal, y

VI.- Las que este Código y las otras leyes y reglamentos le señalen.

En el artículo 43 se señalan que los comisariados ejidales tendrán las siguientes atribuciones:

I.- Representar el núcleo de población ante las autoridades administrativas y judiciales, con las facultades de un mandatario general.

II.- Recibir en el momento de la ejecución de mandamiento de gobernador, o de la resolución presidencial, en su caso, los bienes y la documentación correspondiente;

III.- Administrar los bienes ejidales -- que se mantengan en régimen comunal, con las facultades generales de un apoderado para actos de dominio y administración, con las limitaciones establecidas en este Código;

IV.- Vigilar los parcelamientos ejidales;

V.- Vigilar que las explotaciones individuales y colectivas se ajusten a la ley y a las disposiciones que dicten el Departamento, la Secretaría de Agricultura o el Banco Nacional de Crédito Ejidal, de acuerdo con sus respectivas competencias;

VI.- Formar parte del consejo de administración y vigilancia de las sociedades locales de crédito ejidal de sus ejidos;

VIII.- Dar cuenta a las asambleas genera-

les de las labores efectuadas, del movimiento de fondos y de las iniciativas que se juzgue conveniente.

IX.- Cumplir y hacer cumplir los acuerdos que dicten las autoridades agrarias y las asambleas generales, y

X.- Las demás que este Código y las otras leyes y reglamentos les señalen.

Los comisariados no podrán desalojar a los ejidatarios de sus parcelas definitivas ni de las superficies que se les hayan entregado, en virtud de reparto económico derivado de la posesión provisional.

En el artículo 44 se señalan las atribuciones que los comisariados ejidales sólo podrán realizar operaciones o contraer obligaciones para las que están autorizadas de manera concreta por la asamblea de ejidatarios y por el Departamento Agrario o la Secretaría de Agricultura, según sus respectivas competencias. Son nulos los actos realizados en contravención de este precepto.

En el artículo 45 se señalan las atribuciones del consejo de vigilancia;



I.- Vigilar que los actos del comisariado ejidal se ajusten a los preceptos de este Código y a las disposiciones que se dicten sobre organización, administración y aprovechamiento de los ejidos, así como que se cumpla con las demás disposiciones legales que deben regir las actividades del ejido;

II.- Revisar mensualmente las cuentas del comisariado y formular las observaciones que ameriten, a fin de darlas a conocer a la asamblea general;

III.- Dar cuenta al Departamento Agrario de todos aquellos asuntos que impliquen un cambio o modificación de los derechos ejidales, y a la Secretaría de Agricultura de las anomalías o de los obstáculos para la correcta explotación de los bienes del ejido, cuando el comisariado no informe sobre tales hechos.

IV.- Pedir al comisariado, cuando lo estime conveniente o cuando lo solicite el veinticinco por ciento de los componentes del núcleo de población, que convoque a asamblea general, y

V.- Las que este Código y demás leyes y reglamentos le señalen." (33).

(33) Nuevo Código Agrario. Op.Cit.Pag. 9 a 15.

En esta forma el Código Agrario nos detalla las atribuciones de cada una de las autoridades en materia agraria, quedando solamente para su análisis la Ley Federal de Reforma Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de Abril de 1971.

En esta última ley que analizaremos, solo encontramos algunas modificaciones, por lo que hace al tema de estudio que nos estamos refiriendo y que son las siguientes:

En el artículo 20. señala que la aplicación de la Ley estará encomendada a las autoridades agrarias, citando así a las nombradas en el Código Agrario, desapareciendo de ellas el nombrado en el inciso V del artículo 10. "El Jefe del Departamento de asuntos Indígenas.

Por lo que hace a las comisiones Agrarias Mixtas que se citaban en el anterior Código como órgano agrario en el artículo 60. de la nueva ley se establece su reglamento interno indicando que será expedido por el Gobernador de la entidad respectiva, previa opinión del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización debiendo formular sus presupuestos anuales de gastos para su funcionamiento, los cuales serán pagados por el

Gobierno Federal y el local correspondiente conforme a los convenios que al efecto se celebren. La aportación del gobierno federal no será menor del cincuenta por ciento.

En el artículo 7o. determina que en cada entidad federativa habrá por lo menos una Delegación dependiente del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Para el despacho de los --- asuntos que le están encomendados, su titular tendrá bajo sus órdenes a dos subdelegados, uno de procedimientos y controversias agrarias y otro de organización y desarrollo agrario.

Los delegados serán nombrados y removidos por el Presidente de la República y deberán llenar los mismos requisitos señalados para ser miembro del Cuerpo Consultivo. Los subdelegados serán nombrados y removidos por el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y deberán ser profesionistas titulados con experiencia en materia agraria.

Por lo que se refiere a las Atribuciones de las autoridades agrarias, en su artículo 8o. determina como en el artículo 33 del Código Agrario que "El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, está facultado para dic

tar todas las medidas necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas". (34); por lo que observamos que no --- existe ningún cambio respecto a la primera autoridad en materia agraria en nuestro país. Posteriormente cita que se entiende por resolución definitiva, diciendo que "es la que pone fin a un expediente:

- I.- De restitución o dotación de tierras, bosques o aguas.
- II.-De ampliación de los ya concedidos;
- III.-De creación de nuevos centros de población;
- IV.-De confirmación de la propiedad de bienes comunales;
- V.-De expropiación de bienes ejidales y comunales.
- VI.-De privación de derechos individuales de ejidatarios;
- VII.-De establecimiento de zonas urbanas -

(34) Ley Fed.de Reforma Agraria.Ed.Porrúa.2a.Ed./71,pag.10'

ejidales y comunales; y

VIII.- Los demás que señalan esta Ley.

Por lo que se refiere a las atribuciones de los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y del Jefe del Departamento del Distrito Federal, en el artículo 9o. cita las mismas -- que señalaba el artículo 34 de Código Agrario.

En el artículo 10 de la Ley Federal se -- encuentran las atribuciones del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, que en el Código anterior citaba el artículo 35, encontrando como diferentes los incisos III, V, VI, -- VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, -- XVII, XVIII y XIX, que a la letra dicen:

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

V - Coordinar su actividad con la Secretaría de Agricultura y Ganadería para la realización de los programas agrícolas nacionales y regionales que se establezcan;

VI - Formular y realizar los planes de -- rehabilitación agrarias.

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 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 Ganadería y conforme a lo dispuesto en el artículo 11; y en materia de aprovechamiento, uso o explotación de aguas, coordinadamente con la Secretaría de Recursos Hidráulicos;

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

XI.- Intervenir en la elección y destitución

ción de las autoridades ejidales y comunales, en los términos de esta ley;

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

XIII - Resolver 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 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 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 - Las demás que esta Ley y otras leyes reglamentarias le señalen." (35).

En el artículo 11 de la citada ley se encuentran las atribuciones del Secretario de Agricultura y Ganadería que en el antiguo Código Agrario se señalaban en el artículo 38 encontrado también como diferentes los siguientes incisos:

II.- Incluir en los programas agrícolas, nacionales o regionales, las zonas ejidales que deban dedicarse temporal o definitivamente a los cultivos, que en virtud de las condiciones ecológicas, sean más apropiados y remunerativos en colaboración con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización;

III.- Establecer en los ejidos o en las zonas aledañas, campos experimentales agrícolas de acuerdo con las posibilidades del lugar y sistema de cultivo adecuados a las características de la tenencia de la tierra de las distintas regiones del país;

IV.- Fomentar la integración de la ganadería a la agricultura con plantas forrajeras adecuadas, y el establecimiento de silos y sistemas (35).- Ibidem.



intensivos en la explotación agropecuaria que sean más idóneos en relación con cada ejido, comunidad o nuevo centro de población;

V.- Intervenir en la fijación de las reglas generales y determinar las particulares, en su caso, para la explotación de los recursos nacionales agropecuarios y silvícolas, aconsejando las prácticas más provechosas y las técnicas más adecuadas;

VI.- Sostener una política sobre conservación de suelos, bosques y aguas y comprobar directamente o por medio de sus subalternos, la eficacia de los sistemas cuya aplicación se hayan dispuesto en coordinación con el Departamento de --- Asuntos Agrarios y Colonización, a efecto de establecer como una de las obligaciones de los ejidatarios el constante cuidado que deben tener en la preservación y enriquecimiento de estos recursos;

VII.- Coordinar las actividades de sus diversas dependencias en función de los programas agrícolas nacionales, a fin de que concurran a mejorar la agricultura de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población y colonias, teniendo en cuenta todas sus particularidades". (36).

En el artículo 12 encontramos las atribuciones de las comisiones agrarias mixtas que citaba - el Código Agrario en su artículo 39 encontrando solamente agregado el inciso IV que dice: "Resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que les sean planteados en los términos de esta ley e intervenir en las demás cuyo conocimiento les esté atribuído." (37)

En la citada ley aparecen en los artículos 13, 14 y 15 y 16, nuevas atribuciones para los delegados agrarios y el cuerpo consultivo agrario que el anterior Código no contemplaba y que dicen lo siguiente:

"Artículo 13.- Son atribuciones de los delegados agrarios:

A.- En materia de procedimientos y controversias agrarias: I.- Representar en el territorio de su jurisdicción al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en los asuntos de la competencia de éste; II.- Tratar con el ejecutivo local los problemas agrarios de la competencia de éste; III.-

Presidir las comisiones agrarias mixtas y vigilar que en su funcionamiento se ajusten estrictamente a esta ley y a las disposiciones agrarias vigentes;

IV.- Dar cuenta -al Jefe del Departamento de Asun-  
tos Agrarios y Colonización de las irregularida-  
des en que incurren los miembros de las comisio-  
nes agrarias mixtas; V.- Velar, bajo su estricta  
responsabilidad, por la exacta ejecución de las -  
resoluciones presidenciales; VI.- Intervenir en -  
la elección, renovación y substitución de autori-  
dades ejidales y comunales, en los términos de --  
esta ley; VII.- Intervenir en los términos de es-  
ta ley en las controversias que se susciten en --  
los ejidos y comunidades; VIII.- Supervisar al --  
personal técnico y administrativo que el Departa-  
mento de Asuntos Agrarios y Colonización comisio-  
ne para la resolución de problemas especiales o -  
extraordinarios, dentro de la Jurisdicción de la  
delegación; IX.- Organizar y ordenar la distribu-  
ción del personal técnico y administrativo de la  
delegación; y X.- Informar periódica y regularmen-  
te al Departamento de Asuntos Agrarios y Coloniza-  
ción de todos los asuntos que se tramiten en la -  
delegación y en todos aquellos que apliquen un --  
cambio o modificación de los derechos ejidales o  
comunales y de las anomalías o de los obstáculos  
para la correcta explotación de los bienes, que  
ocurran en su circunscripción. El delegado es -  
personalmente responsable de la veracidad de los

informes que remita al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

B.- En materia de organización y desarrollo agrarios:

I.- Realizar en su jurisdicción, los estudios y las promociones de organización de los campesinos y de la producción agropecuaria regional o de unidades ejidales y comunales que le encomienda el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, en coordinación con otras dependencias federales y locales, para lo que dispondrá del número de promotores que se requiera para el cumplimiento de sus funciones;

II.- Intervenir en los asuntos correspondientes a la organización y el control técnico y financiero de la producción ejidal en los términos de esta Ley y de otras leyes y reglamentos que rijan en esta materia;

III.- Autorizar el reglamento interior de los ejidos y comunidades de su jurisdicción;

IV.- Coordinar sus actividades con las diversas dependencias de la Secretaría de Agricultura y Ganadería a fin de que concurren a mejorar la explotación de los recursos agropecuarios y --

silvícolas de los ejidos, comunidades, nuevos centros de población ejidal y colonias, y

V.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos le atribuyan.

Por último, la Ley Federal de Reforma Agraria en su Capítulo III menciona las atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario que es una nueva reglamentación no existente en el anterior Código Agrario.

"Artículo 14.- El Cuerpo Consultivo Agrario cuyas funciones se determinan en esta ley, estará integrado por cinco titulares y contará con el número de supernumerarios que a juicio del ejecutivo federal sea necesario. Dos de los miembros titulares del Cuerpo Consultivo actuarán como representantes de los campesinos y la misma proporción se observará en el caso de los supernumerarios. El Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización lo presidirá y tendrá voto de calidad. Solo en casos de ausencia por asuntos oficiales, enfermedad o licencia podrá uno de los secretarios generales suplir al Jefe del Departamento en la Presidencia del Cuerpo Consultivo, en el orden establecido en el re-

glamento interior.

Artículo 15.- El Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización propondrá al Presidente de la República el nombramiento y la remoción de los componentes del Cuerpo Consultivo, -- quienes deberán llenar los siguientes requisitos:

I.- Ser de conocida honorabilidad, titulados en una profesión relacionada con las cuestiones agrarias, y contar con una experiencia suficiente a juicio del Presidente de la República.

II.- No poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie asignada a las -- propiedades inafectables y

III.- No desempeñar cargo alguno de elección popular.

Artículo 16.- Son atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario:

I.- Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República cuando su trámite haya concluído;

II.- Revisar y autorizar los planos, proyectos correspondientes a los dictámenes que ---

aprueben;

III.- Opinar sobre los conflictos que -- se susciten con motivo y ejecución de las resoluciones presidenciales a que se refiere la fracción I, cuando haya inconformidad de los núcleos agrarios, procurando un acuerdo previo entre las partes;

IV.- Emitir opinión, cuando el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización lo solicite, acerca de las iniciativas de ley o los proyectos de reglamentos que en materia agraria formule el ejecutivo federal, así como sobre todos los problemas que expresamente les sean -- planteados por aquel; y

V.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos les señalen". (38).

Podemos de esta manera concluir que es -- el Presidente de la República la suprema autoridad Agraria y que a su alrededor cuenta con otras autoridades que le auxilian en el desempeño de -- sus actividades, para lograr el cumplimiento de --

(36) Ibidem.

(37) Ibidem.

(38) Ibidem.

las leyes de la materia.



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

1.- Según nuestra Constitución Política - es voluntad del pueblo constituirse en una República, representativa y por lo tanto la soberanía nacional reside esencialmente y originariamente - en el pueblo y este la ejerce por medio de los poderes de la Unión.

2.- El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; depositando el poder Ejecutivo en un sólo individuo denominado "Presidente de la - República".

3.- El Presidente es el Jefe de la Administración Pública Federal concentrando en sus - manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico.

4.- Tiene como única limitación en su actuación a la propia Constitución.

5.- El Presidente se encuentra ayudado - en su función por los Secretarios de Estado con cuya colaboración hace posible la unidad del poder ejecutivo.

6.- Existe según la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, quince Secretarías y --- tres Departamentos de Estado, teniendo igual rango y asignado un determinado sector de actividades estatales conservando la unidad administrativa necesaria que aisladamente no puede ser concebida.

7.- Los Departamentos de Estado, a diferencia de las Secretarías se dedicarán única y -- exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos que le fueron encomendados, pero no tendrá obligación el Jefe de él, de refrenar los acuerdos respectivos a su ramo ni obligación de concurrir a las Cámaras a informar, dependiendo directamente del Jefe del Ejecutivo.

8.- Los Jefes de Departamentos Administrativos son representantes del Ejecutivo en cada -- rama o dependencia que se le encomiende.

9.- Para el desempeño de las leyes reglamentarias del Artículo 27 de la Constitución, se crearon: Una dependencia directa del Ejecutivo, - un cuerpo consultivo, una comisión mixta, comités particulares ejecutivos y comisariados ejidales.

10.- La suprema autoridad en materia agra

ria es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; siguiéndole con menor jerarquía los gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

11.- Con menor categoría que los citados en el punto anterior, tienen autoridad el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, el Secretario de Agricultura y el Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas.

12.- La Constitución dá al Ejecutivo las atribuciones necesarias para el desarrollo de su labor encomendada por ella misma.

13.- Deberá el Ejecutivo siguiendo nuestra Constitución, fraccionar latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, para la creación de nuevos centros de población agrícola y para el fomento de la agricultura.

14.- La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, indica que el Departamento Agrario, tendrá como atribución principal, aplicar los preceptos agrarios citados en el artículo 27 Constitucional, así como las Leyes Agrarias y sus reglamentos.

15.- Deberá también conceder o ampliar en términos de ley las dotaciones o restituciones de tierras o aguas a los núcleos de población rural, crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y el fundo legal correspondiente.

16.- El Código Agrario también especifica que es el Presidente la suprema autoridad Agraria, siendo sus resoluciones definitivas.

17.- La Ley Federal de Reforma Agraria amplía las atribuciones de algunas de las Autoridades en Materia Agraria pero especifica al igual -- que el anterior Código que la suprema autoridad en esta materia es el "PRESIDENTE DE LA REPUBLICA".

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

- Bielsa Rafael "Derecho Administrativo".  
Burgo Ignacio "El Juicio de Amparo".  
Chellet Osante Roberto "Organización Administrativ  
va y Política de la Repú--  
blica Mexicana".
- Fraga Gabino "Derecho Administrativo".  
Flores Zavala Ernesto "Elementos de Finanzas ---  
Públicas Mexicanas".
- García Oviedo Carlos "Derecho Administrativo".  
Jellinek G. "Teoría General del Estado"  
Mendieta y Núñez Lucio "La Administración en Méxi-  
co".
- Olivera Toro Jorge "Manual de Derecho Adminis-  
trativo".
- Sayagues Lazo Enrique "Tratado de Derecho Administ  
rativo".
- Serra Rojas Andrés "Derecho Administrativo".  
"La Función Constitucional -  
del Presidente de la Repú--  
blica".
- Tena Ramírez Felipe "Leyes Fundamentales de Mé-  
xico".

Tena Ramírez Felipe "Derecho Constitucional Mexicano".

Villegas Basavilbaso - "Derecho Administrativo".  
Benjamín.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente  
1916 - 1917.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

LEY FEDERAL DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO  
Ley de Secretarías Y Departamentos de Estado.

Ley Federal de Reforma Agraria.

Código Agrario.