

274  
29°



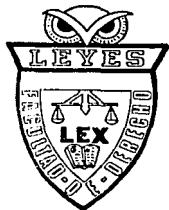
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**EL EJECUTIVO FEDERAL Y SUS ATRIBUCIONES EN  
LA LEY DE LA REFORMA AGRARIA**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
BENITO FUENTES MONDRAGON



MEXICO, D. F.

1992

FALLA DE ORIGEN



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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

CAPITULO I	PAGINA
A) EL EJECUTIVO FEDERAL	1
B) ANTECEDENTES HISTORICOS DEL EJECUTIVO FEDERAL DESDE SU NACIMIENTO CON LA PRIMERA REPUBLICA	7
C) ANALISIS DESDE LA PRIMERA CONSTITUCION HASTA LA CONSTITUCION DE 1917 EN VIGOR	24
D) FACULTADES DEL EJECUTIVO FEDERAL CONTEMPLADAS EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	34
 CAPITULO II	
A) SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA COMO AUXILIAR DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	43
B) BASE CONSTITUCIONAL Y JURIDICA	61
C) COMPETENCIA DE ESTA SECRETARIA DE ESTADO	74
D) NATURALEZA JURIDICA DE SUS RESOLUCIONES	80
 CAPITULO III	
A) EL EJECUTIVO FEDERAL Y SUS ATRIBUCIONES EN EN MATERIA AGRARIA	87
B) ALGUNAS RESTRICCIONES QUE LE HICIERON AL EJECUTIVO FEDERAL EN LA REFORMA DE 1984	96
 CONCLUSIONES	 100
 BIBLIOGRAFIA	 105

## CAPITULO I

### A) EL EJECUTIVO FEDERAL

#### Introducción:

En nuestro país el Poder Ejecutivo se encuentra depositado en el Presidente de la República y sus más importantes facultades que él posee derivan tanto de la Constitución de la Ley como del Sistema Político, esto hace que tenga un predominio sobre los otros elementos políticos que configuran el propio Sistema.

Al hablar del Poder Ejecutivo, es necesario explicar cual es su fuente y de donde emana su poder para considerarlo como la pieza más importante en nuestro Sistema Político Mexicano.

Empezaremos por decir que todo poder dimana del pueblo como lo establece el Artículo 39 de nuestra Carta Magna, así podemos darnos cuenta que el Presidente es el representante de la voluntad popular, toda vez que ejerce las funciones que le otorga el pueblo para beneficio de este mismo.

Sin temor a equivocarnos diremos que el poder que tiene el Ejecutivo Federal se encuentra respaldado por el pueblo, " que es el único en quien reside la soberanía, y es quien en

cualquier momento puede alterar, modificar o cambiar su régimen de gobierno".(1)

Como hemos mencionado, todo se hace de acuerdo a la voluntad del pueblo y éste se hizo constituir en una república representativa, democrática y federal(Artículo 40), el cual desglosaremos de la siguiente manera: es una república representativa porque el Jefe del ejecutivo es el representante de la soberanía popular; democrática porque el pueblo elige el cambio periódico de gobernante y su forma de gobierno y a la vez ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión que fueron creados para este fin y; federal porque organiza políticamente a las regiones o provincias, constituidas en estados en una federación.

Recordando que son tres los poderes de la Unión, Legislativo, Ejecutivo y Judicial; la propia Constitución establece una serie de facultades que en algunos casos se traducen en controles políticos entre los propios poderes. Ejemplo: el Artículo 72, inciso b) le otorga al Ejecutivo Federal el veto. Y por otro lado el Artículo 76 atribuye a la Cámara de Senadores como facultades en su Fracción I, analizar la política exterior desarrollada sobre el Ejecutivo Federal.

---

(1) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.  
Art.39.

En opinión de Maurice Douverger " el sistema presidencial se caracteriza por el principio de separación de poderes, en donde el Presidente es designado por sufragio universal, nombra y remueve a sus ministros".(2)

Característica fundamental es la prominencia del poder ejecutivo sobre los otros poderes; formal y políticamente hablando de nuestro sistema presidencial, la separación de poderes debe ser más clara, diáfana y profunda, ya que en el ordenamiento constitucional se presenta una dispersión de facultades que se traducen en una falta de unidad, se trata de realizar un deslinde tajante entre Poderes Ejecutivo y Legislativo y de que miembros de uno de ellos no sea al mismo tiempo de otro, debiendo ser su marco de acción exclusivamente lo señalado en nuestra Carta Magna. Asimismo para no dejar manos libres al Ejecutivo Federal en el ejercicio de múltiples facultades y se cree un régimen autoritario, deben operar los controles legislativos que la Constitución establece para lograr un equilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, como serían los siguientes: Artículo 76, fracción VII, erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos.

---

(2) MAURICE DUVERGER. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Barcelona. Edit. Ariel 1962, Pág.219.

Cuando la Ley fundamental parte del supuesto que para el ejercicio de una atribución del Ejecutivo, la participación del Congreso deba ser real y no virtual, es decir, estas dos voluntades deben armonizarse y no subordinarse el Legislativo al Ejecutivo.

Un verdadero sistema democrático implica necesariamente la independencia de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial para que los tres ejerzan con plenitud las atribuciones que la Constitución les confiere; la lucha del constitucionalismo es impulsada por el anhelo de lograr un gobierno de leyes y no de hombres.

Lo dicho con anterioridad es necesario y subrayando conocerlo, porque al estar hablando de un estado democrático, las funciones y atribuciones del Ejecutivo Federal deben ser las que se derivan de la propia Constitución y no de otras prácticas extraconstitucionales.

Pero la realidad es otra, ya que el Ejecutivo Federal es la figura del Presidente, se ha venido fortaleciendo, y esto es debido a la naturaleza de la sociedad, inclúyase aquí a los factores económicos, como ejemplo pondremos la influencia en la economía a través de los mecanismos del Banco Central de los organismos descentralizados (PEMEX) y empresas de

participación estatal.

Esto lo digo porque lo estamos viviendo, no es desconocido para nadie que el Ejecutivo Federal se ha apropiado de algunas causas de diversa índole para hacerse de un mayor poder, las cuales las clasifico de la siguiente manera.

1.- Desde el punto de vista teórico o formal nos los presenta como el Jefe del Partido Político predominante, ya que él es con anterioridad, militante de este partido y a su vez éste, supuestamente lo designó como candidato, pagándole todos los gastos de campaña para su arribo al poder.

Siendo de nuestro conocimiento que en realidad es lo contrario, ya que el Jefe del Ejecutivo en turno es el encargado de dirigir al partido predominante, llamándole así porque ahí se encuentran agrupadas las grandes sedes obreras, campesinas y profesionales. Por todo esto, se convierte dicho partido en la segunda pieza mas importante de nuestro Sistema Político; ubicándose inclusive por encima de los otros dos poderes constituidos.

2.- De lo anterior se desprenden facultades extraconstitucionales, como son la de designar a su sucesor y



a los gobernadores de las entidades federativas con el fin de protegerse y mantener un control político al momento de su salida y no se le pueda enjuiciar por los errores o el abuso de poder en que haya incurrido.

3.- El debilitamiento del Poder Legislativo es consecuencia de lo expuesto en el punto anterior, toda vez que la gran mayoría de los que pertenecen a este poder son militantes del partido predominante y, por lo tanto, se disciplinan al Ejecutivo, ya que son sabedores de que si se oponen a este, habrá incertidumbre en su carrera política; incluimos en este punto al Senado, en donde no existe freno de parte de él en lo referente a las determinaciones que toma el Ejecutivo en aspectos internacionales en los que interviene nuestro país. Porque en nuestra realidad política, nunca hemos tenido conocimiento de que el Senado dirija la política internacional, ni mucho menos, dirija al Ejecutivo Federal en como debe negociar y en determinado momento que decisiones deba tomar.

4.- La influencia que tiene el Ejecutivo sobre la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios de comunicación, siendo entre los más importantes, radio, T.V., periódicos y revistas, etc., que actúan bajo supervisión de la Secretaría de Gobernación, recalcando que dichos medios de comunicación son un

instrumento de quien ejerce el poder y deben manejar la información de acuerdo a la política e intereses, nunca en contra, ni muchos menos hablan con la verdad, porque esto traería como consecuencia fatales resultados; poniendo como ejemplo el caso más reciente el de la revista IMPACTO.

Con lo expuesto sobre el Ejecutivo se demuestra que su fortalecimiento se debe a causas que provienen de la práctica política y no de la Constitución, confirmando además que no está actuando conforme a la voluntad del pueblo, siendo que éste es el que escoge su forma de gobierno, elige a sus gobernantes, crea a los Poderes de la Unión para el ejercicio de su soberanía, toda vez que fueron creados para este fin como se expresa claramente en el Artículo 2°.

Afirmamos entonces que el Ejecutivo Federal actúa fuera de lo que conocemos como democracia y que también fuera de nuestra Constitución, que es lo más importante en un régimen de gobierno, como de instituciones y leyes y no de hombres.

Ciertamente nuestra Constitución estructura un ejecutivo poderoso que en mi opinión, es por éste, por el que debemos de inclinarnos, ya que la idea de los constituyentes, fue crear un gobierno de leyes. Por otro lado la práctica concreta del Sistema lo fortalece aún más, creando un gobierno de un solo hombre que a su vez se encuentra comprometido con la gente o grupos que lo ayudaron y lo

mantuvieron en el poder, los que a su vez aprovechan esta situación para beneficio de sus intereses, trayendo como consecuencia el estancamiento y paulatinamente el hundimiento en todos los aspectos de nuestro querido país, México.

**B) ANTECEDENTES HISTORICOS DEL EJECUTIVO FEDERAL DESDE SU NACIMIENTO CON LA PRIMERA REPUBLICA**

Para hablar de este tema empezaremos por decir que durante los primeros meses de la Guerra de Independencia, envueltos por las exigencias de una lucha sin tregua, no pudieron poner mano en la organización política del país que habían sublevado, fue la Junta de Zitácuaro reunida ahí por Rayón y trasladada después a Gultepec, lo que primero vino a dar movimiento revolucionario, condiciones por cierto prematuras de régimen de gobierno.

De esta junta y por nombramiento de Morelos, nació dos años más tarde el Comité de Chilpancingo, reunión de ocho personas que se apellidaba así misma "El Congreso de Anáhuac", con ese peculiar prurito santuario y suntuoso que hacía de Hidalgo el " Generalísimo de América " y había de cambiar el castizo y hasta eufórico nombre de Miguel Antonio Fernández y Félix por el más detonante de Guadalupe Victoria.

Las vicisitudes de la época se reflejan en el Congreso que hasta octubre de 1814 y después de mil hazares, puede expedir en Apatzingán su " Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana ", inspirado en el Código Político de Cádiz, con características anárquicas que por dos años había estado vigente en la colonia.

El Congreso de Anáhuac consagra en su obra el concepto contractualista de sociedad, define la soberanía, la ley, el verdadero patriotismo, instituye un gobierno republicano y centralista, donde el supremo gobierno era formado por tres personas, los cuales eran nombrados por el Supremo Congreso, compuesto de diputados(3).

La Constitución de Abatzingán de 1814 para que no se repitieran los vicios de la Administración virreinal a través del Poder Ejecutivo crea un triunvirato en el que cada uno de sus miembros ejercía individualmente el poder durante el periodo rotativo de cuatro meses, toda vez que no alcanzó vigencia práctica; se toma como antecedente al tema que nos interesa.

Al proclamarse en México la independencia existían en México dos partidos políticos, el monárquico, cuyo jefe era Agustín de Iturbide y el republicano, formado por los antiguos insurgentes, después del golpe de estado con que Iturbide ocupara el Trono Imperial (1822-1823). Nace la República y para precisar su estructura, se entabla un debate ideológico entre federalistas y centralistas, triunfando los primeros y sus causas se deben a poderosos factores internos. Citaremos solo algunos: la rebeldía de algunas provincias ( Jalisco,

---

(3) HERRERA Y LAZO MANUEL. Estudios Constitucionales, Edit. Jus. México 1983, Pág.13.

Oaxaca, Yucatán y Chiapas), las cuales estaban en contra del Gobierno Central, la falta de comunicaciones y la más poderosa, el federalismo era la postura contraria a la colonia, significando en esos momentos autonomía, libertad y democracia, hasta entonces no lograda.

Las provincias en cuyas juntas, creadas por la Constitución Española aclimatadas y fortalecidas por nuestra Guerra de Independencia se vuelven en contra, lo que sea centralista, manifestando un presentimiento de independencia total y rechazan al Congreso como constituyente y sólo lo aceptan como convocante, esto trajo como consecuencia que el 21 de mayo se convocara al Congreso y, la publicación sería posterior, asentando las bases de una República Federativa.(4)

Una comisión elegida por el Congreso elabora en 18 días el " Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana ", presentado a la Asamblea el 28 de mayo de 1823, va no pudo discutirse en sus ventajas, sin embargo las ponderó Mier en el siguiente Congreso; Bucanegra afirma que esto influyó en la Constitución de 1824.

Las provincias exigían el régimen federal, negando

(4) TENA RAMÍREZ FELIPE. Leves Fundamentales de México (1800-1856). Edit. Porrúa. Pág. 146.

facultades al Congreso para constituir la nación y éste hubo de ceder, decretando la convocatoria para un nuevo constituyente, que aunque ya sin poder dar leyes constitucionales, estaba el voto de su soberanía por la institución de la República Federal.(5)

El decreto de convocatoria suscita el nacimiento de las facultades que la elección confiere al dioutado en ejercicio del cargo, estableciendo el principio de libertad absoluta que no pueden restringir los electores, superando así la representación política del mandato civil.

Ni la Constitución de Apatzingán , ni el Plan de Iguala ni los Tratados de Córdoba ayudaron a establecer el Acta Constitutiva de la Constitución de 1824, sin embargo Santa Ana tomando las ideas de Don Miguel Santa María proclama en el Plan de Veracruz los principios fundamentales de Derecho Constitucional, que habían de arraigar en nuestras Cartas de 24 y 57. La comisión que lo redactó haciéndolo proceder por una exposición de motivos, debió su inspiración en dos fuentes doctrinarias, Kocewa y Montesquieu. La influencia del primero a quien cita expresamente, es decisiva y penetra en toda la obra el concepto individualista y numérico de contrato social, aparece por todas partes, fundamentando la

---

(5) HERRERA Y LAZO MANUEL. Estudios Constitucionales. Edit. Jus. México 1983. Pág.13.

teoría del Derecho Público y rechazando el Senado de tipo norteamericano. " Los derechos de los ciudadanos declara el Plan, son los elementos que forman los de la Nación ".El poder de ésta es la suma de los poderes de aquellas, y de Montesquieu tomó en sus líneas generales la teoría de la división de poderes.

En síntesis, dicho plan declara que el gobierno de la Nación es el de una República Representativa y federal pero ante el despertar de las provincias " que comienzan a sentir sus fuerzas " y por temor de que su independencia de estados acarree debilidad a la nación, ofrece un federalismo mitigado por las limitaciones establecidas en ellas y crea además un ejecutivo triple en lugar de unitario.

Tal es el Plan de Constitución de 18 de mayo de 1823 que gracias a él , adquiere el Primer Congreso Mexicano el carácter de constituyente y en el cual el sentimiento de su flamante soberanía no desovertaba las viriles resistencias del espíritu ciudadano, sino las suspicacias y contrasentidos de la vanidad.

El Congreso al adoptar el proyecto de Ramos Arizpe presentado en noviembre de 1823 hizo el Acta Constitutiva de la Federación, dicha Acta tiene solamente 36 artículos,



implanta el Sistema Federativo, dando vida con ello a los estados mismos, establece la división de poderes con las facultades esenciales de cada uno y fija la extensión de la autoridad federal y marca normas generales para el Gobierno de los estados.

Rechazando el Artículo 14 que depositaban el Poder Ejecutivo en un solo individuo y dejando a la Constitución el decidir sobre la singular o corporativa del alto encargo según el Artículo 15 del Acta que a la letra dice: " El Supremo Poder Ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que ésta señale, serán residentes y naturales de cualquiera de los estados o territorios de la Federación".(6)

La discusión de esta Acta se efectuó del 3 de diciembre de 1823 al 31 de diciembre de 1824 en que fue aprobada casi sin variantes, con el nombre de "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana".

El primero de abril comenzó el Congreso a discutir el proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, que con algunas modificaciones entre ellas en el Artículo 74 menciona que se deposita el Supremo Poder

(6) TENA RAMIREZ FELIPE. Leyes Fundamentales de México (1808-1856). Edit. Porrúa, 1957. Pág. 156.

Ejecutivo de la Federación en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, fue aprobada el 3 de octubre del mismo año de 1824, con el título de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, firmada el 4 y publicada al siguiente por el Ejecutivo con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha Constitución estuvo en vigor hasta 1835, permaneciendo sin alteraciones hasta su abrogación.

Los dos partidos que se manifestaron en el Congreso iban a seguir luchando hasta 1837, se llamarían el individualismo liberal, era la ideología avanzada, lucha por la supremacía de los derechos del hombre, la libertad, la igualdad, la propiedad y propugnaba en cuanto a la forma de gobierno, la república democrática y federativa, el respeto a la persona humana y la abstención del estado para intervenir en las relaciones económicas que entre los gobernados se estableció; el conservador era centralista, a él pertenecían las clases social y económicamente privilegiadas y sus finalidades se manifestaron siempre contrarias a los cambios, defendían los fueros y privilegios tradicionales, inclinándose con el tiempo a la forma monárquica.

El Partido Centralista triunfó en 1835 y retuvo el poder hasta 1846, en ese lapso se promulgaron dos Constituciones, las 7 Leyes en 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, en las

cuales el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en una persona denominada Presidente de la República. Las cuales dieron muestra de la ideología conservadora y tradicionalista de sus actores.

En 1847 se restablece el federalismo entrando en vigor la Constitución de 1824, vuelve el Gobierno Central con la última dictadura DE Santa Ana (1853-1855), se pronuncia en su contra el 10. de marzo de 1854 el Coronel Francisco Villarreal en el Plan de Ayutla, movimiento promovido por el General Juan Alvarez, el Coronel Ignacio Comonfort y Eligio Romero, éste logró que Santa Ana abandonara por última vez el poder al extenderse por todo el país la Revolución de Ayutla, además de su matiz político tuvo propósito social al acabar con las fuerzas sociales poderosas.

Resultado de esa revolución fue la Carta de 1857, que había de consignar en su articulado un capítulo de derechos del hombre y estructurar a la nación como República federal, democrática y representativa.

La Convocatoria para el Congreso Constituyente fue expedida por don Juan Álvarez el 16 de octubre de 1855, de conformidad con el Plan de Ayutla, ratificado en ese 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 contaba las que el Congreso se reuniría en Dolores, Hidalgo, dispondría de un año para su cometido y no podría ocuparse sino en la revisión de la Constitución y sus Leyes Orgánicas así como en la revisión de los actos de la Administración de Santa Ana 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.

En el seno de la Asamblea Constituyente estuvieron representados 3 partidos políticos: el Conservador, el Moderado y el Liberal, dentro de éste último se encontraban las grandes figuras del Congreso, como Ponciano Arriaga, Valentín Gómez Farias, Francisco Zarco, Ignacio Vallarta, León Guzmán, Guillermo Prieto, Melchor Ucampo e Ignacio Ramirez, quienes dieron a la Constitución que estaban elaborando las características de su pensamiento individualista y liberal. 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.

Respecto al Poder Ejecutivo en el Artículo 75 se decía que se depositaría en un solo individuo que se denominaría " Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", que recaería en don Ignacio Comonfort, teniendo en la vicepresidencia a don Benito Juárez, cargo que llevaba aparejado con la Presidencia de la Suprema Corte.

Los liberales bajo la presidencia y la dirección de Benito Juárez lucharon casi sin periodos de paz desde 1858 hasta 1867. Durante la guerra de 3 años (1858-1860), el Presidente Juárez expidió la mayor parte de las Leyes de Reforma que más tarde se iban a incorporar a la Constitución, suspendiéndose la república cuando Maximiliano aceptó la

corona de México el 10 de abril de 1864, expidiendo el 10 de abril de 1865 el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano", dicho estatuto careció de vigencia, práctica y validez jurídica, toda vez que no instituía propiamente un régimen constitucional bajo una monarquía como él había pronunciado al aceptar el trono.

Reinstaurada la república a la caída de Maximiliano en 1867, los liberales triunfantes asumieron las labores de gobierno, y hasta su muerte (1872), Benito Juárez ocupó la Presidencia de la República.

Durante el largo gobierno del general Porfirio Díaz, quien había sido defensor de la república durante la intervención del Imperio, el Partido Conservador se iba adueñando poco a poco de la dirección política y económica gracias a la inclinación que tuvo por este partido al luchar por perpetuarse en el poder.

El origen de la revolución mexicana se debía a la situación social, económica y política de fines del siglo XIX y primera década del XX. Los campesinos eran tratados con injusticia por los dueños de las tierras, los obreros carecían de derechos y de buenas condiciones de trabajo, las desigualdades eran cada vez más profundas, la Constitución

había perdido su vigencia a la dictadura de un hombre y el pueblo mexicano por alcanzar su democracia y justicia empuñó las armas.

Haremos una síntesis de los hechos más importantes de esta lucha, que dió como resultado la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917.

El 5 de julio de 1906 los dirigentes del Partido Liberal Mexicano, desde su destierro lanzaron un manifiesto en el que proponían reformas políticas, sociales y económicas.

Las elecciones de 1910 donde el dictador Porfirio Díaz se reelegió e impuso como vicepresidente a Ramón Corral, significando el triunfo de los llamados " científicos " fue lo que aumentó el descontento contra su gobierno y encendió los ánimos de la oposición .

Por eso el Partido Anti-releccionista halló a un hombre con entusiasmo de apóstol, amante de la paz llamado Francisco Ignacio Madero que iba a enfrentarse y terminar con la dictadura.

Así, el 5 de octubre de 1910 suscribió el Plan de San

Luis, que señalaba el 20 de noviembre como la fecha en que debía iniciarse el movimiento revolucionario, adelantándose al movimiento con dos días Aquiles Serdán en Puebla.

El 25 de mayo de 1911, Porfirio Díaz presenta su renuncia como Presidente y abandona para siempre el país, con este hecho Madero y la primera etapa de la revolución singularmente política habían triunfado. La Dictadura pertenecía al pasado y libremente el pueblo podría elegir a sus gobernadores.

Las ideas maderistas se encontraban resumidas en cuatro palabras " Sufragio Efectivo, No Reelección ".

Francisco I. Madero llegó a la presidencia, anhelando que la paz podría lograrse con la armonía, lo traicionó Victoriano Huerta, murió asesinado; ésto haría que la revolución tomara nuevos causas.

El 17 de febrero de 1913, siendo gobernador de Coahuila Venustiano Carranza, quien junto con la Legislatura del Estado, al desconocer el gobierno de Victoriano Huerta y el pueblo indignado por los crímenes cometidos por éste, se



lanza a la lucha nuevamente.

El 23 de marzo de 1913, se firma el Plan de Guadalupe en la Hacienda del mismo nombre, resumiendo los principales propósitos del nuevo movimiento armado.

La revolución bajo el mando de Carranza, tomó el nombre de Constitucionalismo, porque pretendía implantar en el país la vigencia de la Carta de 1857, que la dictadura de Huerta estaba violando, pero esto llegada la paz, iba a hacer imposible porque los hombre combatían en aras del ideal de una vida distinta.

Venustiano Carranza en cumplimiento de las adiciones al Plan de Guadalupe, 12 diciembre de 1914, con el carácter de Jefe Constitucionalista, encargado interinamente del Poder Ejecutivo, había expedido leyes nacidas de los anhelos revolucionarios, " La Ley de Municipio Libre y la del Divorcio (25 de diciembre de 1914), Ley Agraria del 6 de enero de 1915; la de Reformas al Código Civil, 29 de enero de 1915 y la de Abolición de las Tiendas de Raya, el 22 de junio de 1915".

El 14 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza expidió un decreto en el que convocaba a elecciones para un Congreso

Constituyente y exponía los motivos de tal decisión. El proyecto de Carranza sufrió importantísimas modificaciones y esta Constitución fue promulgada el 7 de febrero de 1917, entrando en vigor el 10. de mayo del mismo año.

Es esta la Constitución que nos rige a la fecha y en los puntos referentes, encontramos que " refiriéndose al Poder Ejecutivo que es la base de nuestro estudio; el Artículo 80 nos dice que se depositará el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará " Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ".

## ANALISIS DE LA PRIMERA CONSTITUCION HASTA LA CONSTITUCION DE 1917 EN VIGOR

Las fuentes de la Constitución de 1824 son dos; la Constitución Norteamericana de 1787 y la Española de 1812, citando esto como antecedentes, toda vez que fue en esta Constitución donde nació el Sistema Presidencial Mexicano, desde aquel entonces a nuestros días a sufrido una serie de modificaciones a través de la Constitución en sus reformas y la costumbre y han dado forma a un régimen con personalidad propia.

Empezaremos por analizar que las Constituciones de 1824, en su Artículo 60; 1857, Artículo 50; 1917, Artículo 49, que son leyes fundamentales otorgadas por el pueblo mexicano, han consagrado la división de poderes, el Legislativo, Ejecutivo y Judicial que constituye uno de los fundamentos de todo régimen democrático y liberal.

Obligando a que el poder sea frenado con poder, con esto me refiero a que haya una distribución equilibrada de las funciones estatales y, limita el ejercicio que cada poder a través del derecho, obligándolo a realizar la función que le corresponde, logrando así su más eficaz desempeño.

Esto beneficia a la libertad individual y social, porque

impide el monopolio de poderes, hecho que siempre se produce en detrimento o en violación de esas libertades.

La división de poderes es característica de lo que se denomina Estado de Derecho, del Estado Constitucional o sea, de aquella forma de estructura política en la que el Poder siempre está sujeto a las leyes.

Analizaremos el parecido respecto de la estructura de cada Poder en las Constituciones pasadas y la actual, sitando sólo los hechos más notorios, hablaremos entonces del:

PODER LEGISLATIVO.- De acuerdo en su orden en la Constitución, tanto en el Artículo 7o. de la Constitución de 1824 como en el Artículo 50 de la Constitución de 1917 en vigor, se deposita el Poder Legislativo en un Congreso General, que se divide a su vez en una Cámara de Diputados y otra de Senadores.

En cambio en la Constitución de 1857 en su Artículo 51 menciona que, se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una Asamblea, que se denominará Congreso de la Unión, desapareciendo la Cámara de Senadores.

Otro parecido lo encontramos en el Artículo 67 de la Constitución de 1824 y en el Artículo 65 de la Constitución actual en donde se habla de un periodo de sesiones

ordinarias.

No así en la Constitución de 1857 en que en su Artículo 62 menciona " el Congreso tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias.

En el Artículo 72 la Constitución de 1824 al igual que el Artículo 67 del Acta Constitutiva que sigue en vigor, se refieren a la forma para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.

Utro parecido lo encontramos en el Artículo 63 de la multicitada Constitución de 1824 y el Artículo 72, Inciso b) de la Constitución de 1917, en ambas se faculta al Presidente en materia legislativa con la figura jurídica del veto.

Lo contrario lo vemos en la Fracción IV de la Constitución de 1857 al no existir el veto como facultad del Presidente, sólo faculta al ejecutivo para opinar, pero esto puede ser omitido en los términos del Artículo 71 del mismo ordenamiento, al otorgar al Congreso en caso de urgencia notoria dispensar los trámites establecidos en el Artículo anterior, que a su letra dice: " en caso de urgencia notoria calificada por el voto de dos tercios de los Diputados presentes, el Congreso puede estrechar o dispensar los trámites establecidos en el Artículo 70 ".

Diremos que se denomina veto a las observaciones que pueda hacer el Presidente a proyectos de leyes que le envía el Congreso dentro diez días hábiles posteriores a aquel en que las recibió y según Andrés Serra Rojas, el veto significa la acción de prohibir.

PODER LEGISLATIVO.- Es el segundo en analizarse. La primera vez que en México se discutió ampliamente sobre la unidad o colegialidad del Ejecutivo fue aprobado el primero en la Constitución de 1824, en su Artículo 64 que a la letra dice " se depositan el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ". El sistema de Ejecutivo Unitario que acogieron la Constitución de 1857 y la vigente, toca vez que el último voto que tenemos es el del Decreto de Constitución de Apatzingán , de octubre de 1814, en el cual depositaban en Suopremo Gobierno en un triunbirato, en el que cada uno de sus miembros ejercerá individualmente el poder durante un periodo rotativo de cuatro meses (7).

En el Artículo 81 de la Constitución en vigor que dice " la elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la Lev Electoral ".

---

(7) TENA RAMIREZ FELIPE. Leyes Fundamentales de México (1808-1856). Edit. Porrúa, 1957, Pág.43

Este fue tomado del proyecto de Carranza, porque la Constitución anterior normó un procedimiento indirecto y secreto, ya Comonfort pensaba proponer reformas a la Constitución de 1857 y entre otras se encontraba la de elección directa del Presidente de la República, pero eso no pudo ser.

Entendemos que es mejor la elección directa del Presidente de la República porque será éste quien obtuvo mayor número de votos.

El Artículo 33 señala el principio de no reelección, postulado del Plan de San Luis de 1910, fundamentado en el ideario de la Revolución Mexicana.

La idea antireeleccionista se haya viva en la conciencia del pueblo, ya que 30 años de dictadura hizo posible un gobierno ejercido por un grupo de privilegiados.

El Congreso Constituyente fue antireeleccionista, por eso en 1916, Venustiano Carranza expidió un decreto que fue tomado por la Constitución de 1917 que prohibía la reelección presidencial, no importando bajo que carácter o condición se hubiera desempeñado ese cargo y consagraba además el periodo de cuatro años, esto propició unos cambios en enero de 1927, que permitía una sola reelección, pero no inmediata. Un año más tarde se instituyó un periodo de 6

años. Por último el 29 de abril de 1923 restableció la no reelección absoluta de Jefe del Ejecutivo, en los términos que hoy prescribe este Artículo.

A lo que se refiere la Constitución en cuanto al Presidente electo cuando falta antes de tomar posesión del cargo o antes de que termine su periodo, podemos decir que nuestro Derecho Constitucional ha tomado varios criterios, el más moderno es el de la Constitución de 1917 y que está vigente.

De que al momento en que se produzca la vacante y el órgano que designe al Jefe del Ejecutivo, podrá surgir un Presidente provisional e interino o sustituto.

Siempre es provisional el designado por la Comisión Permanente, cuando se trata de una falta absoluta, el que entregará su cargo a un interino, si la vacante ocurrió durante los dos primeros años del periodo respectivo, o aún sustituto si fue durante los últimos cuatro años, tanto el interino como el sustituto son designados por el Congreso de la Unión.

A su vez, el interino debe convocar a elecciones para Presidente de la República, en tanto que el sustituto concluirá el periodo que originalmente produjo la vacante.



El Artículo 85 de nuestra Constitución vigente contempla otras dos situaciones de vacantes del Ejecutivo: a) que al iniciarse un periodo constitucional no hubiere el primero de diciembre un presidente electo o que habiéndolo no se presentare a tomar posesión, en ambas situaciones el Congreso debe designar al Presidente interino o la Comisión Permanente al provisional; b) que hubiera una falta temporal del titular del Ejecutivo, en tal caso el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en los recesos de las Cámaras, designará un Presidente interino, pero si la ausencia fuera por más de 30 días y el Congreso no estuviera reunido, la Comisión Permanente tras nombrar un interino, convocarán a sesiones extraordinarias para que haga la designación.

En la Constitución de 1824 el Presidente era substituido por el Vicepresidente, toda vez que éste había sido segundo lugar en votos. Y la Constitución de 1857 manifestaba que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia era el substituto, ya fuere la falta temporal o absoluta.

PODER JUDICIAL.- La Constitución de 1824 reconoce el Poder Judicial Federal que reside en una Corte Suprema de Justicia compuesta de 11 ministros, distribuidos en 3 Salas, Tribunales de Distrito y Juzgados de Distrito(8).

---

(8) TENA RAMIREZ FELIPE. Leyes Fundamentales de México (1808-1856). Edit. Porrúa. 1957, Pág.136.

En 1842 tuvo un cambio pero a partir del Acta de Reforma de 1847 que puso en vigor a la Carta de 1857, se sigue conservando dicha organización del Poder Judicial y en la de 1857 y 1917 en esta el Congreso Constituyente le otorga en su Asamblea mayor independencia y fuerza a sus integrantes para que puedan ejercer sus cargos con plena responsabilidad.

Entre sus funciones más importantes es el Único facultado para resolver conflictos entre particulares, proteger los derechos del hombre, servir como equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como entre los Poderes de la Federación y los Estados, siendo su función más importante en de mantener la supremacía de la Constitución de la República Mexicana.

En la actualidad el Poder que nos ocupa está integrado por una Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunales de Circuito( Colegiados y Unitarios ), y Juzgados de Distrito.

La Suprema Corte se compone de 21 Ministros que lesionan tanto en Pleno como en Salas, 5 Supernumerarios que integran la Sala para desahogar el rezago y formarán parte del Pleno cuando suplan a los Supernumerarios.

Las Salas son 4, siendo integradas por 5 miembros de cada una, conociendo asuntos en Materia Civil, Penal, Administrativa y de Trabajo, respectivamente.

Las Ejecutorias (Sentencias), cuando se pronuncien 5 ininterrumpidas en un mismo sentido, por una determinada mayoría de la Suprema Corte, ya sea en Pleno o en Salas, crean lo que conocemos como jurisprudencia.

Los requisitos para ser Ministro de la Suprema Corte son los siguientes: nacionalidad mexicana por nacimiento, pleno uso de sus derechos políticos y civiles y residencia en el país durante los últimos 5 años, edad mínima 35 años y no más de 65 el día de la elección, con título de abogado con antigüedad de 5 años, variando con las Constituciones de 1824 y 1857 en estos dos puntos y en su nombramiento que en la actualidad lo hace el Presidente de la República con la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente en su nombre.

En los Artículos 103 y 107 del Ordenamiento Constitucional que nos rige, se encuentran los fundamentos del Juicio de Amparo, que es el protector de las libertades individuales y de la supremacía de la Constitución, que don Mariano Otero precisó en el Acta de Reformas de 1847 en su numeral 1º que facultaba a los Tribunales de la Federación para amparar a cualquier habitante de la República contra todo ataque de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

La Asamblea que había de elaborar la Carta de 1857

recogió esos antecedentes y en sus Artículos 101 y 102 consagró en definitiva el Juicio de Amparo.

El Juicio de Amparo puede promoverse ante la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Colegiados, de Circuito y Jueces de Distrito, siendo el medio que puede emplear un particular llamo quejoso ante un Juez Federal cuando estime que un acto de autoridad " responsable " federal o local sea violatoria de las garantías individuales.

**D) FACULTADES DEL EJECUTIVO  
FEDERAL, CONTEMPLADAS EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Las facultades del Poder Ejecutivo Federal que se encuentra depositado en el Presidente de la República, se hayan fundados en diversos Artículos de la Constitución que su actividad como la de todos los funcionarios, está sujeta a reglas del Derecho.

El Presidente de la República interviene en el procedimiento para la formación de las leyes a través de tres actos, la iniciativa de ley, la facultad de veto y la promulgación o publicación de la Ley, de las cuales hablaremos.

De acuerdo al contenido del Artículo 71 Constitucional, Fracción I , el Presidente de la República tiene el derecho de iniciar leyes y decretos, así diremos que la mayoría de las leyes han sido iniciadas por él y que además muchas veces se han aprobado sin mayor discusión.

También diremos que conforme al inciso b) del Artículo 72 del ordenamiento mencionado, se le faculta al Ejecutivo para hacer observaciones a proyectos de ley que le envíe el Congreso dentro de los 10 días hábiles, posteriores a aquel en que los recibió, a esto se le conoce jurídicamente como

veto.

Pero en realidad, el veto no a jugado el papel que tiene reservado en procedimiento legislativo, ya que en México el Presidente es quien realmente legisla.

Pero la mayoría de las importantes funciones y atribuciones que corresponden al Ejecutivo Federal y que se consideran como su base legal con las que le otorga el Artículo 87 de nuestra Carta Magna, las cuales clasificaré de la siguiente manera:

1.- facultades de carácter general.- Son las que establece la Fracción I que a su letra dice: promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

a) Promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión.-Es el reconocimiento que el Ejecutivo hace de la existencia de una ley a los habitantes del país y desde cuando empieza su vigencia, esto se debe publicar a través del Diario Oficial de la Federación, que es el medio en que se dan a conocer las leyes de México.

b) Ejecutar las leyes.- Según Tena Ramirez " es realizar

los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley expedida por el Congreso de la Unión ".(7)

El Ejecutivo no puede dejar de aplicar una ley por considerarla anticonstitucional, toda vez que él tiene su momento para opinar sobre la inconstitucionalidad de una ley.

2.- Facultades para extender nombramientos previstas en las Fracciones II,III,IV,V,XVI,XVII y XVIII.

a) Las que ejerce libremente, al designar Secretarios del Despacho, Procurador General de la República, Jefe del Distrito Federal, Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Pues, como se trata de sus colaboradores inmediatos y él es responsable de la política interna y externa, así como de la administración pública, lógico resulta que pueda seleccionarlos sin estar sometidos a ninguna limitación.

En algunos casos, el Congreso puede criticar o incluso llegar a pedirle el Presidente la renuncia de algún Secretario de Estado, pero el Ejecutivo está obligado jurídicamente con éste, por eso actuará como le sea más conveniente.

---

(7) TENA RAMIREZ FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. México. Edit. Porrúa, 1972. Pág.456.

b) Nombramientos que deben ser ratificados por el Senado.- En este precepto se encuentran los Agentes Diplomáticos, Ministros y Cónsules Generales y demás oficiales superiores del Ejército, la Armada y fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda y Ministros de la Suprema Corte de Justicia, esto se encuentra contemplado en las Fracciones III, IV y XVIII.

La Fracción XVII faculta al Presidente de la República, pero deben ser ratificados por la Cámara de Diputados los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

En los recesos de la Cámara la ratificación corresponde a la Comisión Permanente; y

c) De acuerdo con la ley, puesto que las designaciones de los oficiales del Ejército, no comprendidas en la Fracción IV, está obligado a hacerlas en los términos establecidos por las disposiciones, esto lo contempla la Fracción V.

3.- Facultades en materia de seguridad interior o exterior de la Nación.- La seguridad de México requiere que existan fuerzas armadas bajo un solo mando, y este la Constitución lo otorga al Jefe del Estado Mexicano, porque el tiene la obligación de velar por la paz y el orden dentro del



territorio nacional y de organizar su defensa frente a cualquier agresión extranjera, por eso las Fracciones VI y VII le atribuyen el derecho de disponer del Ejército, Armada, Marina de Guerra y Fuerza Aérea, así como de la Guardia Nacional.

Indicando que la Guardia Nacional es un conjunto armado, no profesional, ni mucho menos permanente, que se ha de integrar en cada entidad federativa, bajo las órdenes del Gobernador. El Congreso deberá expedir los reglamentos para organizarla, armarla y disciplinarla, pero la enseñanza es competencia de los Estados.

4.- Facultades en materia política internacional.- Que según la Fracción X otorga al Presidente de la República, ya que, quien representa ante las demás naciones al Estado Mexicano y dirige las relaciones internacionales y estas pueden realizarse en plano pacífico, consecuentemente a él corresponde la recepción de los representantes diplomáticos y además dirige las negociaciones y celebra tratados con otras potencias.

Estas facultades son de gran importancia, toda vez que en ellas se deja una libertad absoluta al Presidente como la afirma César Zepúlveda " sus actos en materia internacional se reputan directamente actos del estado ".(10)

(10) ZEPULVEDA CESAR. Derecho Internacional Público.

También se considera de política internacional y a la Fracción VIII deja a su inteligencia solicitar al Congreso de la Unión dicte una ley que lo faculte para declarar la guerra a un país extranjero.

Además el Ejecutivo tiene otras facultades que le otorga el mismo Artículo 69 como son:

a) La Fracción XII en la cual se le faculta a convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, siempre y cuando lo acuerde la Comisión Permanente; por este hecho se establece una relación de equilibrio entre ambos órganos.

Haciendo notar que en la actualidad el Artículo 79, Fracción IV el Presidente sólo puede proponer a la Comisión Permanente que convoque.

b) En su Fracción XII el Ejecutivo, bajo cuyo mando se encuentra la fuerza pública debe prestar al Poder Judicial, que carece de ella, ayuda para que se de cumplimiento a las sentencias y órdenes de los jueces cuando la voluntad de los particulares se resista a obedecerla, al encargarse de facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

Pero aclararemos diciendo que corresponde al Poder Judicial solicitar el auxilio de acuerdo a sus necesidades. Ejemplo: invasión a las pequeñas propiedades.

c) Importante es también la repercusión económica que tiene las facultades concedidas al Presidente en la Fracción XIII del Artículo en estudio, que le otorga el poder habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación. Pues, de no existir esta disposición, al hacerlo se violaría la soberanía de los estados en perjuicio del Pacto Federal.

d) La Fracción XIV es de contenido altamente humano, en ella se faculta al Presidente de la República para conceder indultos, es decir, personas o disminuir las penas imuestas a los reos sentenciados por delitos que son de la competencia de los Tribunales Federales y a los que, por resolución irrevocable, fueron hallados culpables de haber cometido delitos del orden común en el Distrito Federal.

Existen clases de indultos: el necesario y el otorgado por gracia. El primero se origina automáticamente en vicios, errores o deficiencias graves en el proceso, que implican la inocencia del sentenciado o la disminución de su responsabilidad. también opera automáticamente el indulto necesario en el caso de la vigencia de una nueva ley que nos

considera delictuoso el hecho u omisión que si estaba previsto como tal por otra ley anterior, bajo la que el reo fue sentenciado.

La segunda clase de indulto, el otorgado por gracia es resultado de otro punto de vista, también de carácter jurídico y no simplemente como ocurrió en épocas pasadas, producto de la libre voluntad de un soberano o de un tribunal ansiosos de obtener popularidad.

La justificación jurídica del indulto radica en el hecho de que la aplicación de una ley penal, por medio de un proceso concluido en una sentencia definitiva, tiene por objeto la salvaguarda de intereses individuales, sociales y nacionales; más cuando resulta que el sentenciado tiene méritos bastantes por servicios prestados a la nación o le beneficien circunstancias de edad u de conducta, o bien por la misma indole del delito cometido, se considera que ha cesado su peligrosidad, quedando a la decisión del Ejecutivo indultarlo si así conviniera finalmente a la seguridad y tranquilidad pública.

Tena Ramirez define al indulto como " la remisión que hace el Ejecutivo de una pena impuesta en sentencia irrevocable ".(11)

---

(11) TENA RAMÍREZ FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. México, Edit. Porrúa, 1972. Pág. 467.

e) También le corresponde, de acuerdo con las leyes respectivas, conceder privilegios exclusivos, por tiempo limitados, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria, a fin de impulsar en esta forma el desarrollo económico del país y premiar el esfuerzo individual realizado ( Fracción XV ).

Mencionaremos que existen otras atribuciones para el Ejecutivo Federal contempladas dentro de la misma Constitución y que son las siguientes:

El Artículo 171.- Cuya finalidad es regular, el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, faculta al Ejecutivo a legislar ampliamente en lo referente a las cuotas de importación y de exportación, así como prohibirlas.

En el Artículo 33 se faculta al Ejecutivo de la Unión a expulsar sin previo juicio a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Y por último en el Artículo 27 faculta en su Fracción XIII al titular del Poder Ejecutivo de la Unión como suprema autoridad para dictar resoluciones; esta atribución la analizaremos en capítulo posterior.

## CAPITULO II

### A) SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA COMO AUXILIAR DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

En el capitulo anterior se hizo referencia a las facultades del Presidente de la República, quedando demostrado que son amplias y que se ubican, tanto en el texto constitucional como en la práctica política. En ese sentido, hemos de afirmar que es el responsable de dirigir los destinos del país, como encargado el Poder Ejecutivo Federal, en todos sus aspectos, tanto en lo político, económico, y social, gozando para ello de atribuciones muy extensas que la Constitución le otorga.

Además de ser el encargado y responsable de la política interior y exterior como representante de la Nación, es el vértice de la administración pública. Para el despacho de los negocios de este orden se crearon las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos en virtud de que el titular del Ejecutivo no puede realizar ni realiza por sí sólo, todo el conjunto de actividades que exige el desarrollo de su función.

El gobierno debe organizarse previamente si desea organizar el esfuerzo nacional, por tal razón se faculta al

Presidente de la República para que designe libremente a sus Secretarios de Estado, que estarán al frente de las Secretarías creadas para auxiliarlo, en los términos dispuestos por la propia Constitución, así como por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Toda vez que las dependencias directas del Poder Ejecutivo Federal están constituidas con responsabilidad sectorial, la Secretaría de la Reforma Agraria, como instancia auxiliar del Presidente de la República tiene a su cargo el despacho de los asuntos que en forma expresa le encomienda el Artículo 27 Constitucional, la Ley Federal de

Por otra parte, el Artículo 5o. del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, le asigna al Secretario de la Reforma Agraria nuevas atribuciones, a las ya existentes, a partir de las reformas y adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 17 de enero de 1984, entre las que se encuentran: la facultad para expedir los certificados de inafectabilidad agrícola, ganadera y forestal de los núcleos agrarios, comunidades y colonias.

Sin embargo, para tener conocimiento más amplio del tema en cuestión, considero necesario citar los siguientes

antecedentes:

Analizando la evolución de la forma de organización de la Secretaría de la Reforma Agraria, podemos afirmar que su evolución se ha dado en forma paralela a los acontecimientos históricos ocurridos en el país en los primeros años de este siglo XX.

La situación del agro a nivel nacional, antes del proceso revolucionario de 1910, trajo como consecuencia la creación de la Dirección Agraria, que sería la encargada de analizar y resolver, exclusivamente, la problemática en el campo, y, por decreto presidencial del 10. de julio de 1910, quedó adscrita a la Secretaría de Agricultura y Fomento.

La revolución iniciada en 1910, que fue la lucha del pueblo mexicano, logró, entre otras cosas, transformar las instituciones políticas que en materia agraria tuvieron por objeto la aplicación de la justicia y la equidad para los trabajadores de la tierra.

En esta época revolucionaria todos los intelectuales y políticos convenían en la necesidad de llevar a cabo la justicia social a los hombres del campo, pero no unificaban criterios en las formas de realizar el reparto. Por una lado se proponía la restitución de pequeñas propiedades deduciendo



derechos ante los Tribunales; por otra parte, se pedía la restitución de tierras probando la propiedad antigua; otra más: exigían la dotación de tierras, mediante la expropiación de los monopolios territoriales; pero las proposiciones más importantes fueron las de Luis Cabrera que proponía la reconstitución de ejidos a los pueblos y la entrega de tierras como complemento del salario del jornalero.

Tanto, Pastor Kovaix, así como el Licenciado José Inés Novelo proponían la subdivisión y expropiación de terrenos incultos de propiedad particular que excedían de cinco mil hectáreas, declarando como de utilidad pública, que los habitantes de los pueblos de labradores tuvieran en propiedad terrenos de cultivos y también la fundación de pueblos en los lugares donde no existían como consecuencia de la concentración de la propiedad.

Y un gran sector revolucionario, el villismo sería la solución del problema en fijar límites a la propiedad rural y repartir el excedente por expropiación realizada por los estados mediante indemnización, destacando dos cosas importantes, la expropiación de aguas y la de muebles, asperos y maquinaria.

Pero fue el Jefe del Ejército Constitucionalista, don

Venustiano Carranza, quien al expedir la primera ley, propiamente agraria, publicada el 6 de enero de 1915 en la cual unificaba criterios en la forma de realizar la justicia distributiva en el campo. Que a la postre se constituye en antecedente mediato del Artículo 27 Constitucional, en el cual se contemplan los tipos de tenencia de la tierra que a la fecha prevalecen: propiedad ejidal, propiedad comunal y pequeña propiedad, creando además los primeros órganos facultados para repartir las tierras como lo eran la Comisión Nacional Agraria, así como comisiones locales y comités por cada entidad federativa de la República.

De esta manera la Revolución Mexicana iniciaba la institucionalización de la restitución y dotación de tierras ejidales y comunales a campesinos.

El texto del Artículo 27 Constitucional fue obra de dos causas determinantes: el deseo progresivo de justicia agraria de quienes lo redactaron y la fuerza de los hechos en su dimensión histórica, el movimiento revolucionario y sus consecuencias sociales.

Nos damos cuenta que, cuando el Artículo 27 de nuestra Carta Magna señala las bases de la propiedad privada y de la

nación, cuando combate al latifundismo, y cuando el estado le quita la primacía a los grupos de hacendados, poseedores de grandes extensiones de tierra, para ser él quien señala las bases de la conservación, explotación y aprovechamiento de la riqueza pública en beneficio del interés general; observamos en el contenido de sus disposiciones el pensamiento de Hidalgo, Morelos, Ponciano Arriaga, Juárez, Melchor Ocampo, Madero, Zapata, Villa, Carranza, Cabrera, etc., y de todos los que intervinieron en su redacción, como fue el caso de los Diputados Constituyentes.

Los Constituyentes de Querétaro plasmaron en nuestra máxima ley de 1917, el fundamento jurídico que es la constitución histórica, en el devenir institucional del agrarismo nacional.

Lo anterior se establece en el Artículo 27 Constitucional que rige la propiedad agraria en México, además, de acuerdo a la Fracción XI, inciso a), se señala para su efecto la creación de una dependencia directa del Ejecutivo Federal, a cuyo cargo estaría la aplicación de las leyes agrarias y su ejecución. Sin embargo fue hasta el 17 de enero de 1934 al transferir las facultades relativas a la colonización al Departamento Agrario.

Después de años de análisis y discusión, aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1958, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en donde aparece ya como Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización .

Con el transcurso del tiempo, y de acuerdo a las transformaciones económicas y sociales, se precisó otorgar mayor flexibilidad en la toma de decisiones, en el ámbito agrario por lo que, por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1974, el mencionado Departamento de Estado pasa a ser Secretaría de la Reforma Agraria.

Con base en lo manifestado en este estudio, considero que es la Secretaría de la Reforma Agraria una institución que está compuesta por un conjunto de normas y principios que señalan una nueva forma de redistribuir la propiedad rural, realizando la justicia social distributiva, y cuyo fin principal consiste en disminuir los índices de concentración de la tierra en pocas manos y elevar los núcleos de vida de la población campesina.

En esta definición que hemos hechos de la Secretaría de la Reforma Agraria, se encuentran las dos normas que orientan

el desarrollo de la nación; una de ellas es regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación; y la otra es la de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública.

Esto desde mi punto de vista, es lo más importante que señala nuestro Artículo 27 Constitucional y para llevar a cabo su realización se le atribuyen diversas funciones a dicha dependencia.

Las atribuciones de la Secretaría de la Reforma Agraria se encuentran contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1934.

Otras funciones que es necesario mencionar son las que se encuentran en el Artículo 21 del reglamento interno, siendo las siguientes:

PRIMERO.- Estudiar y opinar sobre las quejas que formulen particulares, ejidatarios y comuneros.

SEGUNDO.- Intervenir en la vía conciliatoria, en la

solución de controversias agrarias entre ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, fundamentalmente cuando se afecten los núcleos de población.

Los objetivos institucionales señalados en los anteriores ordenamientos los podemos clasificar desde un punto de vista de la siguiente manera:

a) Impartir expedita y honestamente la justicia agraria para entregar todas las tierras susceptibles de reparto;

b) garantizar la seguridad jurídica en la tenencia y usufructo de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad;

c) como promover la organización y capacitación de los productores rurales con el propósito de elevar la producción y la productividad en el campo y;

d) generar empleo y asegurar el bienestar de la población campesina y su participación e incorporación en el desarrollo nacional.

Para lograr eficacia en el objetivo señalado

anteriormente se cuenta con el reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de agosto de 1955, siendo éste el que reestructura la organización interna de la dependencia, por considerar que su estructura administrativa anterior era inoperante, al provocar el rezago agrario y la duplicidad en lo referente a funciones y esfuerzos.

Por lo anteriormente expuesto, haremos mención de los objetivos de la actual organización de la Secretaría de la Reforma Agraria de acuerdo a su importancia, quedando de la siguiente manera:

I.- LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.- Que consiste en que a un órgano inferior subordinado, se le asigne legalmente una determinada competencia exclusiva, que le permita una mayor libertad de acción en el trámite y decisión de los asuntos administrativos en que se rompan los vínculos.(12)

En el reglamento interior de la Secretaría en estudio, se habla de algunas disposiciones sobre la desconcentración administrativa en el sector agrario, así en el capítulo VIII que dispone, que para la mejor atención y eficiente despacho de los asuntos de la competencia de la Secretaría, ésta podrá

(12) SERRA RUJAY ANDRES. Derecho Administrativo I. Edit.Porrúa, 1981. Pág.509.

contar con los órganos administrativos desconcentrados que sean necesarios, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Reforma Agraria y demás ordenamientos legales relativos.

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

Los órganos desconcentrados con los que cuenta la Secretaría de la Reforma Agraria son los siguientes:

- 1.- El Instituto de Capacitación Agraria que tiene a su cargo la capacitación campesina e institucional en materia de organización y desarrollo agrario.

- 2.- El Programa Nacional de Empleo Rural que se encarga de general empleos en el medio rural, a través, del establecimiento de proyectos productivos que canalicen recursos de los sectores públicos y privados a núcleos de población ejidal y comunal.



3.- Las Delegaciones Agrarias.- La Secretaría de la Reforma Agraria, de conformidad con la ley de la materia, cuenta con Delegaciones Agrarias en cada entidad federativa, con la competencia que le otorga dicha ley, el reglamento interior de la Secretaría y los acuerdos de su titular, mismo que es nombrado y removido por el Presidente de la República.

II.- La Comisión Interna de Administración y Programación.- Su función consiste en coordinar los programas de modernización, simplificación y desconcentración administrativa de las distintas unidades de la Secretaría de la Reforma Agraria. Su creación se debe al reglamento interior vigente, y sus atribuciones las encontramos en los Artículos 35 y 36 del mismo ordenamiento.

III.- La Impartición de Justicia Agraria.- Se entiende esto como aplicación del Derecho Agrario, que es el conjunto de normas jurídicas dictadas para regular las diversas formas de tenencia de la tierra rural y las relaciones del hombre con la tierra.

Cumplimentando, en sus términos lo establecido por su Artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, haciendo la aclaración que la justicia agraria no termina con la redistribución y la restitución de las tierras cultivables.

y agua a los núcleos de población del país que carecen de ello, sino que su meta esté encaminada hacia el logro de mejores condiciones de la población que depende económicamente del sector agrario.

En este sentido se crea una estructura rural moderna, en la cual se trata de obtener mayor producción y aprovechamiento de los recursos ejidales y comunales, facultando para ello a la Secretaría de Organización y Desarrollo Agrario, que establece los procesos organizativos de carácter rural, tratando de buscar mayor creatividad de los ejidos y comunidades. Mencionaremos algunos que se llevaron a cabo a través de las siguientes direcciones.

A) La Dirección de Organización Agraria.- Le corresponde la organización de actividades agrícolas, turísticas y artesanales de los recursos postales, pecuarios, agrícolas y forestales no renovables, que al participar organizadamente, los ejidatarios y comuneros. Es de gran importancia para el desarrollo del sector; con esto se hace posible impulsar y fomentar el aprovechamiento, transformación y comercialización en forma íntegra de los recursos que fueron dotados o restituidos, asegurando el estado un éxito a sus programas.

B) La Dirección de Promoción Agraria.- Su función consiste a través de actividades y atribuciones de la concurrencia de crédito hacia actividades afines a la organización agraria, con el propósito de lograr un aprovechamiento óptimo de los recursos, que permita a los ejidatarios y comuneros alcanzar mayores niveles de bienestar económico y social.

C) La Dirección de Capacitación Agraria.- Capacitando a los ejidatarios y comuneros en el conocimiento de la técnica de la organización para aprovechar los potenciales naturales que le son propios y solucionar problemas específicos, logrando con ello aumentar la producción.

IV.- Otros Objetivos de la actual Organización Agraria.- Dentro de estos objetivos tenemos el de la simplificación administrativa, en la que el Ejecutivo Federal pretende evitar complicaciones innecesarias de los procesos y niveles administrativos en el sector agrario.

En lo que se refiere al sector agrario, la simplificación administrativa ha funcionado principalmente en los trámites que son más rápidos para la solución de los asuntos y conflictos de carácter agrario, trayendo consigo que los campesinos ahorren más en lo social y económico; para que

esos objetivos puedan tener los resultados deseados es necesario que haya equilibrio entre funciones y personal.

En cuanto a las metas establecidas por la Secretaría de Reforma Agraria, el programa de simplificación administrativa se ha fortalecido con la delegación de facultades a las Delegaciones Agrarias y, se precisan también las correspondientes a las autoridades centrales, logrando con esto el equilibrio que debe existir entre funciones y personal, siendo necesario para la obtención de los resultados buscados.

La simplificación administrativa en cuestión agraria, además de estar estrechamente vinculada con la renovación moral de la sociedad, es también un estímulo importante para descentralizar la vida nacional, logrando con ello mayor rapidez y obteniendo además un ahorro en lo económico como en lo social de los campesinos.

En el área de organización y desarrollo agrario, el titular de la Secretaría de la Reforma Agraria dictó el 16 de diciembre de 1985 un acuerdo en que se desconcentran las funciones operativas a las Delegaciones Agrarias, dichas funciones correspondían al Instituto de Capacitación Agraria y a las Direcciones de Organización Agraria y de Promoción

Agraria adscritas a la Subsecretaria de Organización y Desarrollo Agrario.(13)

Desde la creación de las Delegaciones Agrarias, la actividad en el área de procedimientos agrarios y tenencia de la tierra, han sido ejercidas por las secciones que existen en dichas Delegaciones, ejemplo: Sección de Derecho Agrarios, Sección de Tierras y Aguas, Sección de Bienes Comunales, etc.

De acuerdo con lo establecido en el reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, las Direcciones Generales ejercerán las actividades y funciones de normatividad, dictamen, supervisión y evaluación de los programas de procedimientos, tenencia de la tierra y de organización y desarrollo agrario, así como la aprobación y autorización de contratos que los núcleos agrarios celebren con terceros.

Dentro de estos objetivos tenemos otros que sería el de la renovación moral, ésta es impulsada a través del control interno de la Secretaría de la Reforma Agraria que además de las funciones que tiene encomendadas tiene ésta que es la más importante contribuir a mejorar y elevar la eficiencia de las dependencias y entidades de la Secretaría.

(13) DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION PUBLICADO EL 16 DE DICIEMBRE DE 1985.

La Secretaría de la Reforma Agraria tiene como objetivo la perfecta definición en cuanto a la tenencia de la tierra; ésto es considerado que en la actualidad un porcentaje muy alto a quedado precisado dentro de sus tres formas de propiedad; la ejidal, la comunal y la pequeña propiedad.

Esto da mayor seguridad y respeto a los derechos de los campesinos para la mejor explotación del campo.

Para lograr este objetivo, la Secretaría cuenta con la Carta Agraria Nacional, adscrita al Registro Agrario Nacional, con facultades para recabar, analizar y seleccionar información documental, con lo cual se está formando el catastro de la propiedad rústica con datos cartográficos de tenencia y uso de suelo.

La capacitación agraria es otro de los objetivos de la Secretaría de la Reforma Agraria que busca transformar el ejido original en una institución moderna con características que vayan de acuerdo a la realidad agraria, económica y social, lo cual solo se consigue con la creación de unidades de producción, promoviendo con ésto la superación individual y procurando a su vez el bien común de los núcleos de población.

Para precisar con mayor claridad lo que es la

capacitación agraria diremos que esta busca que los miembros de las comunidades ejidales participen concientemente y a su vez, se haga solidaria esta participación en lo que se refiere a la realización de tareas de beneficio colectivo.

## B) BASE CONSTITUCIONAL Y JURIDICA

En este inciso o apartado estudiaremos la base constitucional y jurídica de la Secretaría de la Reforma Agraria, es necesario reafirmar, que el único titular de la soberanía es el pueblo, tal como se encuentra establecido en el Artículo 39 Constitucional. El pueblo como titular originario de la soberanía, al hacer uso de tal potestad se constituye en un estado jurídicamente organizado, es decir se convierte en un estado de derecho y a través de su poder constituyente, expidió su ley suprema y fundamental denominada Constitución .

En esta Carta Magna el pueblo crea y establece los poderes públicos con sus respectivas atribuciones y obligaciones, su forma de gobierno y además otorga para los ciudadanos o gobernados una esfera jurídica que se traduce en un conjunto de garantías individuales, como sociales que se constituyen como un ámbito que deben respetar las autoridades

Ya que el poder constituyente como representante legítimo del pueblo a creado la Constitución, éste desaparece del escenario político dando lugar a los poderes constituidos y permaneciendo originaria y exclusivamente las soberanía en el propio pueblo.



Es importante, subrayar que la supremacía de la Constitución responde no sólo a que ésta es la expresión de la voluntad popular sino que además, por ser suprema está por encima de todas las leyes y poderes constituidos, es decir, tanto el orden jurídico como las instituciones políticas tienen su fuente de validez en la Constitución.

Pero la Constitución, también tiene como objetivo la protección de los ciudadanos, misma que se da a través del otorgamiento de las llamadas Garantías Individuales y Sociales, las primeras se refieren genéricamente a la libertad, a la igualdad, a la propiedad y a la seguridad jurídica de los individuos; y las segundas se refieren a la protección de los grupos o clases sociales económicamente desprotegidos a efecto de cumplir con los postulados de la Revolución Mexicana respecto de la justicia social.

Actualmente el marco legal fundamental de la Secretaría de la Reforma Agraria lo encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Ley Federal de Reforma Agraria y demás disposiciones jurídicas o facultades que le otorga la Constitución al Presidente de la República, como son los reglamentos y acuerdos. A continuación haremos un reconocimiento más amplio de cada una de estas disposiciones.

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-Nos referimos en primer lugar a ésta por ser la ley fundamental y suprema de nuestro orden jurídico, norma básica que establece el estado de derecho, regulando las relaciones entre gobernantes y gobernados, subordinándose ambos a las leyes e instituciones prescritas en la Carta Magna.

Dicha Constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917, entrando en vigor el 10 de mayo del mismo año; en tal dispositivo jurídico se establece por primera vez las llamadas " garantías sociales " que se consagran con el firme propósito de lograr la justicia social proclamada por la Revolución Mexicana, estas garantías se precisan en los Artículos 27 y 123, su inclusión en la ley fundamental, motivó un debate de gran trascendencia histórica. Para tal propósito, el Congreso Constituyente se declara en Sesión Permanente desde el 29 de enero de 1917 trabajando día y noche hasta el 31 de enero del mismo año, participando los más prominentes Diputados Constituyentes.

Se estructuraron dos Artículos totalmente nuevos que se refieren no a individuos sino a los sectores sociales más desprotegidos de la sociedad como son los campesinos y obreros cuya esencia jurídica es su protección al interior de la sociedad. Se regula por primera vez a nivel constitucional

la función social de la propiedad, dándole un sentido dinámico al Derecho, en beneficio de la sociedad; se sigue rescatando la pequeña propiedad como un derecho subjetivo, entendiendo a la nación como propietaria originaria según lo establece el Artículo 27 Constitucional, pero subordinado este derecho al interés social, es decir, la pequeña propiedad agrícola o ganadera solo es respetable constitucionalmente, siempre y cuando esté en explotación cumpliendo la función social que le corresponde.

De acuerdo con el texto reformado del Artículo 27 Constitucional el Jefe del Ejecutivo creó el Departamento Agrario por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de enero de 1934.

Por lo anteriormente expuesto, queda aclarado que la existencia o la base fundamental de la Secretaría de Reforma Agraria la encontramos en el Artículo 27 de nuestra Carta Magna, Fracción XI, Inciso a) de nuestro máximo ordenamiento político.

2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.-  
Por ser el Jefe del Ejecutivo el vértice de la Administración Pública imprime su estilo en la forma de gobernar, por esta razón la administración pública mexicana a diversificado sus

tareas comprendiendo objetivos que antes le eran ajenos.

Esto y la participación estatal de la vida económica y el desarrollo social fueron la pauta de la vigencia de nuevas leyes organicistas, con éstas la creación, fusión, disgregación y supración de Secretarías y Departamentos de Estado su mera redenominación o su transformación de Departamentos en Secretarías.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en cuanto a la técnica jurídica tiene un esquema similar con las anteriores leyes ( de Secretarías y Departamentos de Estado distribuyendo la competencia constitutiva en cada órgano, estableciendo un mínimo de reglas comunes sobre su organización y funcionamiento internos.

Citaremos que en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado Administrativos y demás dependencias del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1934 se incorpora el Departamento Agrario como un órgano más de la Administración Pública Centralizada.

Especificando en su Artículo 11 los asuntos de la competencia de este Departamento Agrario .

Y fue en las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1974 que por Decreto Presidencial el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización alcanza el rango de Secretaría de la Reforma Agraria, toda vez que era necesario contar con organismos públicos capaces de afrontar los nuevos problemas planteados, por la dinámica propia de las transformaciones económicas y sociales, otorgando mayor flexibilidad en la toma de decisiones en el ámbito agrario.

Este Decreto reformó los Artículos 17 y 18 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de diciembre de 1958.

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

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ha establecido como obligatoria la existencia de servicios de apoyo administrativo en cada dependencia, en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos y materiales, contabilidad, fiscalización y archivos, con el propósito de que la reforma

administrativa logre programar las actividades de la administración pública, gerarquizar sus objetivos y aprovechar sus recursos.

Las Secretarías y los Departamentos de Estado carecen de personalidad jurídica propia, pero participan de la personalidad del Ejecutivo, ejerciendo su competencia por acuerdo del Presidente de la República, aún cuando la propia Ley las autoriza para representar a éste en los juicios de amparo.

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

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

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la

Federación el 16 de marzo de 1971 en la exposición de motivos se señala que " la ley reúne la mejor tradición jurídica del país e intenta ir adelante en la creación de modernas instituciones jurídicas ".

La Ley Federal de Reforma Agraria no es código porque no se limita a recoger disposiciones preexistentes, es Federal por mandato del Artículo 27 Constitucional y se refiere a la Secretaría de Reforma Agraria que es una Constitución Política de la Revolución Mexicana.

La Ley Federal de Reforma Agraria está constituida por 7 Libros, 17 Titulos, 63 Capítulos, 480 Artículos más los transitorios a los que se agregan sendos cueros de disposiciones generales y transitorias.

El Libro Primero trata de las autoridades agrarias; el Libro Segundo regula el ejido; el Libro Tercero norma la vida económica de los ejidos y comunidades; el Libro Cuarto norma la redistribución de la propiedad agraria; el Libro Quinto establece y reglamenta los procedimientos agrarios; el Libro Sexto tiene por objeto el registro y la planeación agrarias y por último el Libro Séptimo trata de la responsabilidad en materia agraria como delitos, faltas y sanciones.

Diremos también que la Secretaría de la Reforma Agraria encuentra también su base jurídica en la Ley Federal de Reforma Agraria, concretamente en el Artículo 2o. que a la letra dice " que la aplicación de esta ley está encomendada, entre otras autoridades, a la Secretaría de la Reforma Agraria y en su Artículo 3o. de la misma ley se establece " que la Secretaría de Reforma Agraria es la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de aplicar esta y las demás leyes agrarias, en cuanto a las mismas no atribuyan expresamente competencia a otras autoridades . Su titular será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

4.- Reglamentos y Acuerdos.- La actividad de la Administración Pública tiene su expresión en el Derecho Administrativo, que a su vez se encuentra disperso en cientos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y planes.

Como se ha podido observar el marco constitucional y jurídico en que se desarrollan las actividades de la Secretaría de la Reforma Agraria, además de la Constitución Política, de la Administración Pública Federal y de la Ley Federal de Reforma Agraria, también los reglamentos y acuerdos dictados por la Administración Pública Federal.



El Presidente de la República en uso de la facultad que le concede la Constitución ha expedido una variedad de reglamentos, como normas subalternas que tiene a su medida y justificación en la ley, ya que éstos determinan en modo general y abstracto de los medios que deberán aplicarse en el cumplimiento de la ley a los casos concretos.

Así tenemos que en materia agraria se han dictado diversos reglamentos para cumplir con los postulados de la Ley Federal de la Reforma Agraria, como son: Reglamento a que su sujetará la División Ejidal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de octubre de 1958; el Reglamento para la tramitación de los expedientes de conformación y titulación de bienes comunales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1958; el Reglamento para la planeación, control y vigilancia de la inversión de los fondos comunes ejidales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de abril de 1959; el Reglamento para la expedición de certificados de inafectabilidad agrícola publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de marzo de 1946; Reglamento general de colonias agrícolas y ganaderas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 1968; el Reglamento para la determinación de los coeficientes de agostadero, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de agosto de 1968.

Tanto los acuerdos como los reglamentos tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle las normas contenidas en los ordenamiento jurídicos.

El Presidente de la República y los Secretarios de Despacho pueden expedir acuerdos, apoyándose para esto el primero en los artículos 84, Fracción I y 92 de nuestra Constitución y los segundos en los Artículos del 12 al 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En el Artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establece que en los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberá para su validez y observancia constitucional ir firmados por el Secretario respectivo y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías deberán ser reafirmados por los titulares de las mismas.

Las facultades del Secretario de la Reforma Agraria para expedir acuerdos lo encontramos en el Artículo 10 de la Ley Federal de Reforma Agraria, Fracción I: acordar con el Presidente de la República los asuntos agrarios de su competencia; Fracción II: firmar junto con el Presidente de la República las resoluciones y acuerdos que están dictados en materia agraria y hacerlos ejecutar; Fracción III:

ejecutar la política que en materia agraria dicte el Presidente de la República; Fracción IV: dictar normas para organizar y promover la producción agrícola, ganadera y forestal de los núcleos agrarios de acuerdo con las disposiciones técnicas generales de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Y conforme a lo dispuesto por el Artículo 11 y en materia de aprovechamiento, uso y explotación de aguas, coordinadamente con la misma Secretaría y en el reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, concede a su titular facultades para dictar acuerdos en la esfera de su competencia, y así tenemos que en sus Artículos 50. Segunda Parte señala que la Secretaría de la Reforma Agraria por razones de división de trabajo, podrá conferir sus facultades delegables a servidores públicos subalternos, existiendo los acuerdos relativos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de su ejercicio directo y se establece que el Secretario tiene, entre otras atribuciones no delegables: Fracción VII.- aprobar la organización y funcionamiento de la Secretaría y adscribir orgánicamente sus unidades administrativas, autorizar y disponer la publicación del Manual de Organización General en el Diario Oficial de la Federación, así como aprobar y expedir los demás Manuales de Organización, de Procedimientos, de Servicios al Público y otros documentos

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

Uno de los últimos acuerdos que se ha dictado en materia agraria es en el que se desconcentran funciones de las Direcciones Generales de Organización Agraria a las Delegaciones Estatales, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de diciembre de 1985.

Dejamos aclarado que por acuerdo del Presidente de la República los Secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos ejercen las funciones de su competencia y cada uno de ellos deberá formular, respecto de los asuntos de su competencia los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, órdenes y acuerdos que presenta el Jefe del Ejecutivo a las Cámaras o autoridades encargadas de darle validez.

### C) COMPETENCIA DE ESTA SECRETARIA DE ESTADO

Como se puede observar desde el inicio de este estudio, hemos hecho un análisis basado en el contenido de nuestra Constitución por ser ésta la regla fundamental y suprema de nuestro ordenamiento jurídico. Establece además bases que condicionan el aspecto institucional de nuestro sistema.

Por estas razones y para dejar bien establecida la competencia de la Secretaría de la Reforma Agraria repasaremos una vez más el citado ordenamiento en lo que se refiere a este tema.

El Artículo 27 Constitucional, Fracción XI nos dice que " para los efectos de las disposiciones contenidas en este Artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan , se crean " :

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

Como se podrá observar en este Artículo solo nos habla de las facultades de esta Secretaría.

Pero el Artículo 87 faculta al Presidente de la República para que nombre y remueva libremente a los Secretarios de Estado y de éstos hicimos referencia como Organos Políticos, Administrativos, de aquí se desprende que son los colaboradores más cercanos del Jefe del Ejecutivo, sus actos se reputan como de él, considerados como órganos de la Administración Pública dotados de autoridad, se encuentran vinculados al Presidente de la República en una relación jerárquica de subordinación (centralización administrativa).

Por lo manifestado se puede observar en este Artículo que el Ejecutivo Federal nombra y remueve libremente a sus Secretarios, pero el Artículo 70 del mencionado ordenamiento nos habla de la administración pública descentralizada y como está compuesta.

Toda vez que en este Artículo se menciona de el número de Secretarios de Estado que auxiliarán al Presidente de la República en la esfera administrativa y sus atribuciones las encontramos expresamente consignadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Secretaría de la Reforma Agraria como órgano del Poder Ejecutivo tiene asignado por una ley un determinado sector de actividades estatales que representan al Ejecutivo en cada

rama o dependencia del mismo ( encontrándose en su sector la competencia ).

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal encontramos la estructura de la Administración Pública, la cual está constituida por la organización y distribución de competencias entre los órganos del Estado, a quienes se encomienda la realización de sus fines,

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su capítulo II nos hace referencia de la competencia de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

En su Artículo 26 dicha ley nos dice que " para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo o Poder Ejecutivo de la Unión, contará con las siguientes dependencias "; encontrándose entre ellas la Secretaría de la Reforma Agraria que es en este estudio la que nos interesa.

Pero en cuanto a la competencia más directa y más exacta de esta Secretaría, la ley en cuestión nos establece en su Artículo 41 que asuntos le corresponde conocer a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Como se puede observar el Jefe del Ejecutivo no distribuye la competencia a los Secretarios de Estado, pero la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le otorga a él dos facultades como máxima autoridad política y por ser el vértice de la administración pública y que son las siguientes:

1.- Que es la de constituir comisiones intersecretariales para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

2.- Que entre los diversos órganos ligados por la relación jerárquica pueden surgir conflictos de competencia, bien porque uno de ellos se atribuye facultades que otro reclame o bien porque ninguno se considere competente para actuar.

Así la ley faculta por segunda vez al Presidente de la República, que en casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de algún asunto determinado, él resolverá por conducto de la Secretaría de Gobernación a que dependencia corresponde el mismo.

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 surgan entre las autoridades inferiores si le están subordinadas.

El Maestro Gabino Fraga 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 ejercitarla, así los órganos administrativos pueden ser generales o locales.

La competencia de los Secretarios de Estado como se extiende a todo el territorio nacional, hace de dichos funcionarios órganos generales de la administración, en cambio los Gobernadores de los Estados y Jefe del Departamento del Distrito Federal los constituye en órganos locales, ya que actúan dentro de las demarcaciones espaciales en que se divide el territorio.

---

(14) FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, 9a. Edición, 1963. Pág. 127.

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

5.- La competencia por razón de grado tiene lugar separando los actos que respecto de un mismo asunto pueden realizarse por los órganos administrativos colocados en diversos planos.

Por lo general esa distribución se realiza estableciendo una serie de jerarquía que implica subordinación y dependen de unos órganos y superioridad de otros. Ejemplo: así los Jueces de Distrito y los Magistrados de Circuito, dentro de una demarcación territorial determinada, pueden conocer de los mismos asuntos, pero el Magistrado de Circuito solo interviene cuando a dejado de conocer el Juez de Distrito.

#### D) NATURALEZA JURIDICA DE SUS RESOLUCIONES

De lo hablado con anterioridad sabemos que la Secretaría de la Reforma Agraria es la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de aplicar las leyes agrarias y respecto a la naturaleza jurídica de sus resoluciones, podemos decir que puede hacerse la distinción entre los actos del Poder Ejecutivo según el expedidor, sea al Presidente de la República y los Secretarios o los Secretarios solamente, en cuyo caso se estará ante un decreto del Poder Ejecutivo; en el primer caso y una resolución ministerial en el segundo.

Así podemos decir que las resoluciones tiene 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.

La firma de un Secretario de Estado o un Jefe de Departamento Administrativo en los reglamentos, decretos y ordenes del Presidente recibe el nombre de refrendo.

El refrendo solidariza al Secretario en los actos del Primer Magistrado de la Nación y la falta del mismo permite a los particulares no obedecerlos.

El referendo demuestra que los titulares de las Secretarías dependen directamente del Presidente de la República, porque nunca se van a negar a firmar los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes de quien los puso en el puesto que tienen, por ser éste quien los nombró.

Diremos que la naturaleza jurídica de sus resoluciones se encuentra comprendida en el Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Artículo 40. del reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de agosto de 1985, que nos dice lo siguiente: el Secretario tendrá la representación, tramitación y resolución de los asuntos de la competencia de la Secretaría y podrá delegar facultades a funcionarios subalternos, salvo el caso de las atribuciones enumeradas en el Artículo 60. del propio reglamento interno.

El reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria configura un instrumento jurídico teóricamente aceptable, considerado como un medio para el mejor cumplimiento de las funciones que en materia agraria tiene encomendadas el Poder Ejecutivo y que las realiza a través de la Secretaría antes señalada.

Aquí el Jefe del Ejecutivo hace uso de las atribuciones que le confiere el Artículo 89 que es el de ejecutar las leyes, o sea convertir los mandamientos legislativos en realidades de todo orden: económico, político, social, cultural, etc. Para llevar a cabo esta labor se le atribuye la facultad de expedir reglamentos que son disposiciones que facultan el cumplimiento de las leyes elaboradas por el Legislativo, además se le autoriza para realizar todos los actos que constituyen la administración pública.

Así, el tratadista mexicano Gabino Fraga manifiesta que el reglamento es un norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de la facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Legislativo, (15)

Para Andrés Serra Rojas el reglamento administrativo es un conjunto de normas obligatorias, generales e impersonales expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, en virtud de facultades que le han sido expresamente conferidas por la Constitución o que resultan implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo aplicables a

---

(15) FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, 1977. Pág. 104.

todas las personas sin distinción.(16)

Los elementos generales del reglamento para este acto son:

1.- Es un conjunto de normas de Derecho Administrativo que emanan del Poder Ejecutivo Federal, es decir, de la suprema autoridad administrativa.

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

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

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

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

---

(16)SERRA ROJAS ANDRES. Derecho Administrativo I. México. Edit.Porrúa, 1968. Pág. 213.

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

Por su parte Jorge Olivera Toro (17) ha señalado que los elementos constitutivos de un reglamento son:

a) Acto Unilateral.

b) Que emana de un órgano que actúa en función administrativa.

c) Crea normas jurídicas generales.

Afirma que es un acto unilateral ya que surge de la sola voluntad del poder público sin requerir para su creación la conformidad de aquellos a quienes produce efectos o va dirigidos.

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

---

(17) OLIVERA TORO JORGE. Manual de Derecho Administrativo. México. Edit. Porrúa, 1976. Pág.131.

esfera administrativa.

Mario Ruiz Massieu, al respecto dice " en síntesis podemos afirmar que el reglamento administrativo supone una norma dictada por la administración pública en el ejercicio de sus atribuciones, con el objeto de facilitar la aplicación de una ley a la que se encuentra subordinado. En México la facultad reglamentaria reside en el Presidente de la República ".(18)

Por nuestra parte consideramos que aunque exista discrepancia entre los estudiosos del Derecho Administrativo y Constitucional en determinar donde se encuentra la facultad reglamentaria del Presidente de la República, todos estamos de acuerdo que si existe dicha facultad reglamentaria.

Pero la esencia de la naturaleza jurídica de sus resoluciones se encuentran directamente en el Artículo 27, Fracción XI inciso 2) en el que se hace mención que para los efectos de las disposiciones contenidas en ese Artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crea una dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de la

---

(18) RUIZ MASSIEU. Temas de Derecho Agrario Mexicano. México, Edt. UNAM, 1981. Pág.94.



aplicación de las Leyes Agrarias y de su ejecución. Esta dependencia es precisamente la Secretaría de la Reforma Agraria.

La Ley Federal de Reforma Agraria, ordenamiento reglamentario del Artículo 27 Constitucional fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1971 en su Artículo 2o. Fracción III señala que su aplicación está encomendada a la Secretaría de la Reforma Agraria entre otras autoridades.

Apunta además, en su Artículo 3o. que dicha dependencia es la encargada de aplicar esta ley y las demás leyes agrarias " en cuanto a las mismas no atribuyan expresamente competencia a otras autoridades ".

Quiero hacer mención que mientras exista una defectuosa organización administrativa, influencia de políticos y corrupción de no pocos de los que han tenido en sus manos la aplicación de los reglamentos de la Secretaría de la Reforma Agraria, nunca se lograrán los objetivos, de conseguir la mejor aplicación de la Ley Federal Agraria y demás disposiciones jurídicas complementarias.

### CAPITULO III

#### A) EL EJECUTIVO FEDERAL Y SUS ATRIBUCIONES EN MATERIA AGRARIA

Como a quedado demostrado en el estudio que realizamos en el primer capítulo y por toda la serie de datos constitucionalmente hablando que proporcionamos, así como los socioeconómicos expuestos, quedó confirmado que el Poder Ejecutivo Federal depositado en el Presidente de la República es la figura principal de nuestro sistema político.

Por toda esa gama de facultades que se le atribuyen constitucionalmente y que en la práctica se ha fortalecido aún más, por tal motivo solo me resta manifestar que en materia agraria sigue siendo la pieza más importante.

Tan es así que es necesario hacer un análisis del Artículo 27 Constitucional que es la base donde se encuentra regulado todo lo referente a la materia agraria y empezaremos por decir que la nación es la propietaria originalmente de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional y por tal motivo es la única que puede transmitir el dominio de ella a particulares, constituyendo

la propiedad privada.

Como se suone que estamos en un estado de derecho y deben ser las leyes las que nos rigen y no un hombre, los Constituyentes del 17 dejaron bien plasmados los ideales de la revolución; considero que por esto los particulares pueden y deben tener dominio sobre pedazos de tierra donde vivir y en caso del campo, para trabajarla y poder gozar de las aguas para su uso mencionado.

Además la nación, dice la Constitución, tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, en ésto, los Constituyentes desde mi punto de vista tuvieron mucha visión, toda vez que el país se debe ir transformando de acuerdo a las necesidades, al ser distintas en cada época, por tal motivo se deben ir adaptando a las necesidades del pueblo en el tiempo y en lugar determinado.

Asimismo corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales, minerales, yacimientos de piedras preciosas, de los minerales que se extraigan ( metales y metaloides) de los yacimientos de piedras preciosas, etc., y de las aguas y mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional. En esto casos el dominio

de la nación es inalienable e imprescriptible y por tal motivo el Ejecutivo Federal al ser el Jefe de la Nación es el único que puede otorgar concesiones a los particulares y a las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas para la explotación.

También al Ejecutivo le corresponde hacer las declaratorias correspondientes para establecer reservas nacionales y suprimirlas, toda vez que el Gobierno Federal está facultado para ello.

Pero tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado.

Como ha quedado manifestado la nación es la dueña de todos el territorio nacional y lo que hay en él y es la encargada de analizar y resolver, así como de reglamentar todo lo que en ella se encuentra y por tal motivo para encaminar toda la serie de problemas que puede acarrear esto, crea una ley de Reforma Agraria que reglamenta el Artículo 27 Constitucional y una Secretaría de Reforma Agraria encargada de aplicar ésta y las demás leyes agrarias y faculta en su Artículo 27, Fracción XIII al Presidente de la República para

que dicte resolución en materia agraria como suprema autoridad.

Además de estatuir que el Presidente de la República es la suprema autoridad agraria y quien dicta toda medida encaminada a lograr objetivos de la Constitución y de la Ley Agraria, establece que las resoluciones presidenciales definitivas ponen fin a un expediente concerniente a cualquiera de las acciones agrarias a que se contrae el citado precepto.

Por consecuencia cabe afirmar que las resoluciones presidenciales dan término a la integración de los expedientes de ejecución de las mismas, los cuales culminan en la aprobación del plano respectivo, sucediendo esto cuando no existen inconformidad de los beneficios, en términos del Artículo 308 de la Ley Agraria vigente, desde el punto de vista administrativo, a una resolución le es propia su definitividad, cuando a más de su forma, estructuración y satisfecho el procedimiento legal que implica el plano del expediente de ejecución se tiene por aprobado.

Ahora bien, habiendo discordancia entre el mandato contenido en la resolución presidencial, con los documentos integrantes del expediente de ejecución, con la realidad de

los terrenos cuantitativa o cualitativamente, o respecto de la incorrecta localización en la afectación de los mismos, es procedente la sustanciación del juicio de amparo a instancias de aquellos que recientan algún perjuicio, y por ende hasta en tanto el Poder Judicial Federal resuelve se podrá hablar de definitividad en las resoluciones presidenciales agrarias, máxime que en ningún momento y bajo ninguna circunstancia la autoridad administrativa tiene facultades para modificarlas.

" La resolución presidencial tiene el carácter de sentencia definitiva en asunto contencioso, sin ulterior recurso; procede el juicio de amparo contra dicha resolución si alguna de las partes se incoforma con la misma, ya sea en cuanto a la realidad o en cuanto a la forma del nuevo reparto.(19)

" Las resoluciones agrarias que dotan o restituyen tierras, bosques o aguas a los campesinos, se consideran legalmente ejecutadas ( son definitivas ), cuando consumada la diligencia de apeo y deslinde se levante el acta de posesión correspondiente en que se haga constar la expresa conformidad de los campesinos con la entrega de las tierras,

---

(19) MENDIENTA Y NUNEZ LUCIO, DR. El Problema Agrario de México. Edit. Porrúa, 10a. Edición, México, 1968. Pág.374.

objeto de la resolución que se cumplimenta."(20)

Ya que hablamos que el Presidente de la República es la máxima autoridad agraria y quien puede dictar resolución definitiva, es necesario hablar del aspecto jurídico de ésta y emezaremos por:

Su forma.- Como todo acto de consecuencias jurídicas a las resoluciones presidenciales en materia agraria, le son propias una forma y una estructuración.

Así, la formalidad de las resoluciones presidenciales, radica en darle al acto mismo la forma escrita y estructurarlas de tal modo que sus objetivos y ordenanzas sean claras y enuncien su intensión y trascendencia componiéndose de cuatro partes sean generales o capítulos.

a) Referencia a la acción sobre la que versa la resolución, consignando además el nombre, ubicación y demás características políticas del núcleo agrario recipiente de los efectos de la misma; se indica también la vista que se tuvo del expediente, que analizado, se procedió precisamente a resolverlo.

---

(20) LEMUS GARCIA RAUL. Ley Federal de Reforma Agraria comentada. Edit.Limsa, México, 1971. Pág.335.

b) Consiste en los resultados en la relación de constancias y demás actuaciones habidas en el expediente que da origen a la resolución presidencial, desde la solicitud de los campesinos concerniente a la acción agraria que les incumbe, pasando por la publicación de esa instancia en el periódico oficial del Gobierno del Estado de la residencia de los solicitantes y localización de los terrenos señalados para afectación; la instauración o radicación del expediente por parte de la Comisión Agraria Mixta; estudios como el socioeconómico de la población y la capacidad legal de éstos.

Con el anterior acopio de información que se denomina de trabajos técnico informativos, la Comisión Agraria Mixta dictamina al respecto y somete el caso al C. Gobernador del Estado, el que emite su mandamiento y cuyo fallo es ejecutado por el mencionado cuerpo colegiado, a este último acto se le conoce como ejecución provisional.

Los resultados a la vez hacen mención al arribo del expediente integrado en primera instancia a la segunda cuando se trata de acciones que ameritan estas dos fases del procedimiento, o bien cuando son intervinientes solo las autoridades de carácter federal y cuyos documentos que lo engrosan, se enlistan en lugar posterior del presente trabajo.



c) Resolución presidencial, es el de considerandos. En el se expresan los razonamientos jurídicos, técnicos y de integración del expediente a solucionar, y determinan que proceden o no, las acciones de los interesados; relata los fundamentos y viabilidad del caso.

d) Puntos resolutivos, es decir, la decisión congruente o diversa a las promociones que dieron margen a la resolución presidencial misma, beneficiando a individuos completamente considerados, cuya situación se ajusta a los lineamientos legales o afectando a aquellos que con respecto a esas normas su posición los excluye. Se satisface el pedimento y por ende prevalecen las circunstancias jurídicas en que cada quien se halle o es denegada la referida petición.

Al propio tiempo, los puntos resolutivos de una resolución presidencial, ordenan la publicación de ésta en el Diario Oficial de la Federación, en el periódico oficial del Gobierno Estatal respectivo y su inscripción en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad de la entidad federativa correspondiente; instrumentan la expedición de los certificados o títulos de derechos agrarios, que definen la calidad, derechos y obligaciones de los beneficiados, con miras a la definitividad y firmeza de esos actos de autoridad, de consecuencias jurídicas que modifican, crean, confirman o extinguen derechos en la

especie agrarios.

e) Está obligada la Delegación Agraria a informar al DAAC sobre la ejecución y, en general, de todos aquellos actos que tengan por efectos crear, definir, modificar o extinguir derechos de los núcleos de población o de los ejidatarios en particular.

Su contenido jurídico.- Se encuentra enmarcado en el Artículo 317 de la Ley de Reforma Agraria en el que hay una disposición importante para el rubro de que se trata; debe entenderse dicho precepto en el sentido de que las autoridades agrarias estarán exactamente coordinadas en el ámbito de operatividad que les es conferido por las normas constitucionales.

Por tanto el contenido jurídico de las resoluciones presidenciales se observa esencialmente en la buena fe de ellas, atentos a sus propósitos de regular la tenencia de la tierra y demás factores e incrementos de producción indispensables hoy con urgencia.

**B) ALGUNAS RESTRICCIONES QUE LE HICIERON AL EJECUTIVO EN  
LA REFORMA DE 1984**

Dentro de las facultades que tiene el Presidente de la República , el Artículo 71 Constitucional, Fracción I le otorga el derecho de iniciar leyes, por tal motivo el 30 de noviembre de 1983 envía al Senado de la República una iniciativa de ley para reformar y adicionar la Ley Federal de Reforma Agraria en 73 Artículos.

Dentro de la iniciativa del Jefe del Ejecutivo Federal, se encuentra contenida la reforma al Artículo 80. que es la que nos ocupa en este momento, que establecía en su Fracción VI como facultad del encargado del Ejecutivo Federal, la de emitir resoluciones en la privación de derechos individuales de ejidatarios.

Según las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del día martes 17 de enero de 1984 se reforma, adiciona y derogan algunas disposiciones de la Ley de Reforma Agraria, apareciendo que la facultad que tenía el Jefe de la Nación manifestada en el párrafo anterior le es restringida.

Mientras que aparece en el Artículo 12, Fracción I atribuyéndole a las Comisiones Agrarias Mixtas la facultad de

substanciar y dictaminar los referidos juicios.

Antes de las reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria de 1984, la Dirección General de Tenencia de la Tierra, de la Secretaría de la Reforma Agraria, a través de la Subdirección de Derecho Agrarios, tenía como atribución legal la de revisar y de emitir opinión sobre el procedimiento de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, instruido por la Comisión Agraria Mixta.

Además de las atribuciones antes especificadas, la Subdirección de Derechos Agrarios, contaba con la facultad de formular los proyectos de las resoluciones presidenciales relativas a la privación legal de las unidades individuales de dotación.

Con motivo de las citadas reformas a la Ley de la materia, la Comisión Agraria Mixta quedó ubicada como la autoridad agraria competente para substanciar y resolver en definitiva el procedimiento de que se trata.

Anteriormente sólo el Presidente de la República en su carácter de suprema autoridad agraria, estaba facultado para emitir resoluciones que ponían fin a un expediente relativo al procedimiento de privación de derechos agrarios

individuales y nuevas adjudicaciones, revistiendo las resoluciones en carácter de definitivas, por haber sido emitidas en la última instancia administrativa.

Con la reforma de 1984 le fue sustruída esta función al titular del Poder Ejecutivo y ahora las resoluciones definitivas de referencia quedaron encuadradas dentro de las atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas, quedando supeditada dicha definitividad a que la parte interesada no se inconforme ante el Cuerpo Consultivo Agrario.

En este caso sería el Cuerpo Consultivo Agrario quien se abocara al conocimiento del asunto, constituyendo por lo tanto, sus decisiones, en carácter de definitivas en materia administrativa, en consecuencia tales resoluciones pueden ser revocadas en el juicio de amparo, al igual que la de la Comisión Agraria Mixta cuando no se ejerza el recurso de conformidad indicado.

En este caso la suuesta simplificación provocará problemas jurídicos, como prodrá suceder en el caso de que el Presidente de la República haya reconocido a uno o varios ejidatarios derechos sobre una o diversas unidades de dotación, y que la Comisión Agraria Mixta o que el Cuerpo Consultivo Agrario pretendan dejar sin efectos jurídicos.

En caso de darse el subuesto anterior, existirá una contradicción legal en virtud de que una autoridad agraria inferior no debe invalidar una decisión de un superior por cuestiones de jerarquía jurídica y para no quebrantar en orden normativo del país, dicha situación contradictoria, lógicamente es causal para obtener la protección y el amparo de justicia federal.

## CONCLUSIONES

1.- El Ejecutivo Federal es el poder más importantes en nuestro Sistema Político por todas las facultades que le otorga la Constitución, así como las que va adquiriendo en la práctica política; esto lo manifiesto porque es el representante de la voluntad del pueblo y constitucionalmente hablando es en éste en quien reside la soberanía y el Único que en cualquier momento puede alterar, modificar o cambiar su régimen de Gobierno.

2.- Afirimo que el Ejecutivo Federal no actúa democráticamente y por lo tanto por encima de la Constitución al no actuar conforme a la voluntad del pueblo, que al ejercer su soberanía lo eligió para gobernar y hacer respetar su forma de Gobierno y los Poderes establecidos para tal fin.

3.- Hablando formal y políticamente, el Ejecutivo Federal en cuanto a poder está por encima del Legislativo y Ejecutivo, esto constitucionalmente hablando es porque no se ha respetado totalmente la división de poderes establecidos en la Constitución.

Considero que la participación del Congreso debe ser real y no virtual, es decir, estas dos voluntades deben armonizarse y no subordinarse al Ejecutivo

4.- Al estar en un régimen democrático, las funciones y atribuciones del Ejecutivo deben ser exclusivamente las que se deriven de la constitución, implicando necesariamente la independencia de los Poderes para que los tres ejerzan con plenitud las atribuciones que les confiere la Constitución .

5.- Su antecedente se encuentra en la Constitución aprobada el 3 de octubre de 1824 con el título de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, firmada el 4 y publicada el siguiente día. En su Artículo 74 aparece que se depositará el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un individuo que se llamará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

6.- Las fuentes de la Constitución son dos: la Constitución Norteamericana de 1787 y la Española, siendo de ésta última de donde nació el Sistema Presidencial Mexicano. Desde esa fecha a nuestros días a sufrido una serie de modificaciones a través de la Constitución en sus reformas y la costumbre a dado forma a su régimen con personalidad propia.



7.- La Constitución otorga al Jefe del Poder Ejecutivo Federal facultades amplias y diversas para el desarrollo de su función, al ser éste el responsable directo del Gobierno tanto en lo interno como en lo externo.

8.- Además nuestro máximo ordenamiento político le permite organizarse para su perfecto desempeño en todas las esferas y estructura para ello una administración pública centralizada para llevar a efecto la política dirigida por él.

9.- En lo que se refiere al ámbito exterior al ser el Presidente de la República quien representa ante las demás naciones al estado mexicano, se le faculta para que en materia política, dirija las relaciones internacionales y negociaciones y celebre tratados con otras potencias.

10.- La Secretaría de la Reforma Agraria es una dependencia directa del Poder Ejecutivo, por lo tanto auxilia al titular del mismo a realizar las actividades en ese orden al pertenecer a la Administración Pública Federal y tiene a su cargo el despacho de los asuntos que en forma expresa le encomienda el Artículo 27 Constitucional, la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley Orgánica de los Administración Pública Federal, así como otras leyes, decretos, acuerdos,

Circulares y órdenes del titular del Ejecutivo.

11.- Considero que las funciones de la Secretaría de la Reforma Agraria deben ser la perfecta definición en cuanto a la tenencia de la tierra (ejidal, comunal, pequeña propiedad), esto daría mayor seguridad y respeto de los derechos de los campesinos y traería como consecuencia una mejor explotación del campo, una capacitación agraria adecuada a los tiempos y a las necesidades económicas y sociales, lo cual solo se consigue con la creación de unidades de producción, promoviendo con esto la superación individual y procurando a su vez, el bien común de los núcleos de población.

12.- Buscar una verdadera simplificación administrativa, precisando las facultades a las autoridades centrales y delegándole las mismas a las Delegaciones Agrarias, logrando con esto el equilibrio entre funciones y personal, además lograrán mayor rapidez y obtendrán un ahorro económico en lo social de los campesinos, obteniendo los resultados buscados.

13.- Como quedó establecido, la Secretaría de la Reforma Agraria tiene su base Constitucional y Jurídica en el Artículo 27, Fracción XI, en la Ley Federal de Reforma

Agraria y en las demás leyes, reglamentos y acuerdos que dicte el Presidente de la República y su competencia la encontramos regulada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

14.- En cuanto a la naturaleza jurídica de sus resoluciones, estas se encuentran en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Artículo 40. del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria que nos habla de que el Secretario tendrá la representación, tramitación y resolución de los asuntos de la comoetencia de la Secretaria.

El Reglamento Interior configura un instrumento jurídico teóricamente aceptable, considerado como un medio para el mejor cumplimiento de las funciones que en materia agraria tiene encomendadas el Poder Ejecutivo, y que las realiza a través de la Secretaria antes señalada.

15.- La atribución que le confiere la Constitución al Jefe de la Nación en este rubro se encuentra en el Artículo 21, Fracción XIII y toda vez que es la máxima autoridad agraria, la faculta para que dicte resolución y esto como consecuencia ponen término a la integración de los expedientes de ejecución.

## BIBLIOGRAFIA

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.  
Impreso en los Talleres Gráficos de la Nación, 1987.

MAURICE DOUVERGER. Instituciones Politicas y Derechos  
Constitucional. Barcelona. Edit. Ariel, 1962.

CARPIZO JURGE. Derecho Constitucional, Introducción al  
Derecho. Tomo I. Edit. UNAM, 1981.

TENA RAMIREZ FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano, México.  
Edit. Porrúa, 1976.

CARPIZO JORGE. El Presidente Mexicano. Edit. Siglo  
Veinte, S.A. 2a. Edición, 1979.

DE LA MADRID HURTADO. Estudios de Derecho  
Constitucional. Edit. PRI-ICAP. 2a. Edición, 1981.

HERRERA Y LAZO MANUEL. Estudios Constitucionales,  
Edit. Jus. México, 1983.

TENA RAMIREZ FELIPE. Leyes Fundamentales. Edit. Porrúa de  
Mexico ( 1808-1856 )

JAMES D. COCKCROFT. Precursores Intelectuales de la  
Revolución Mexicana (1900-1913). Edit. Siglo Veintiuno  
Editores, 1985.

SEPULVEDA CESAR. Derecho Internacional Público. México.  
Edit. Porrúa, 1964.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Edit.  
Talleres Gráficos de la Nación, 1977.

SERRA ROJAS ANDRES, Derecho Administrativo I. Edit. Porrúa.  
México, 1981.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Publicado el 16 de Diciembre, 1985.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Publicado en 16 de Abril de 1978.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Publicado el 30 de Diciembre de 1936.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Publicado el 24 de Diciembre de 1958.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Publicado el 31 de Diciembre de 1974.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Publicado el 16 de Marzo de 1971.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Publicado el 9 de Octubre de 1958.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Publicado el 3 de Febrero de 1933.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Publicado el 27 de Agosto de 1965.

FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, 9a. Edic. México, 1963.

MARIO RUIZ MASSIEU. Temas de Derecho Agrario Mexicano. Edit. UNAM. México, 1981.

MENDIETA Y NUNEZ LUCIO. DR. El Problema Agrario de México. Edit. Porrúa, 10a. Edición. México, 1968.

LEMUS GARCIA RAUL. Ley Federal de Reforma Agraria Comentada. Edit. Limsa. México, 1971.

ACOSTA ROMERO MIGUEL, LIC. Derecho Administrativo. México, 1970.

MATA SALAZAR EFRAIN. Elementos de Derecho, 30a. Edición. Edit. Porrúa, S.A. México, 1984.

DE IBARROLA ANTONIO. Derecho Agrario, el Campo Base de la Patria. Edit. Porrúa. México, 1975.

ASI FUE LA REVOLUCION MEXICANA. Tomo 7. Talleres de Gráficas Monte Albán, S.A. de C.V., 1986.

LAS GRANDES BATALLAS DEL SIGLO XX. Edit. Uthea, S.A. de C.V. México, 1982.

JORGE OLIVERA TORO. Manual del Derecho Administrativo. México, Edit. Porrúa, 1976.

LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA. Leyes y Códigos de México, Edit. Porrúa, 27a. Edición. México, 1976.

**Impresos FRANCO**  
**CALIDAD Y CUMPLIMIENTO**

**FRANCISCO SERRANO E.**  
**Atención Personal**  
**Tel. 510 94 81**

**TESIS,**  
**FOLLETOS,**  
**LIBROS,**  
**MECANOGRAFIA EN ROM**  
**SOCIALES Y COMERCIALES**

**PALMA NORTE 519**

**DESP. 803**

**COL. CENTRO**