



**Universidad Nacional Autónoma
de México**

FACULTAD DE DERECHO

**EL CUERPO CONSULTIVO
COMO AUTORIDAD AGRARIA**

T E S I S

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

**P R E S E N T A:
JOSE ANTONIO MARTINEZ NAVARRO**



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.

I N D I C E

"EL CUERPO CONSULTIVO COMO AUTO RIDAD AGRARIA"

Pág.

CAPITULO I

DE LOS ANTECEDENTES HISTORICOS DEL CUERPO CONSUL TIVO AGRARIO.

a).- Surgimiento e Incorporación Constitucional.....	1
b).- Decreto del 15 de Enero de 1934 y Ley de Secretarías de - Estado, Departamentos Administrativos y demás Depend <u>en</u> cias del Poder Ejecutivo Federal.....	9
c).- Código Agrario de 1934.	12
d).- Código Agrario de 1940.	16
e).- Código Agrario de 1942.	25
f).- Ley Federal de Reforma Agraria del 22 de marzo de 1971..	33

CAPITULO II

DE LA NATURALEZA JURIDICA DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.

a).- Su estructuración.	47
b).- Autonomía del mismo y Contemplación Genérica de su Or- ganización Consultiva.....	54
c).- Sus Atribuciones y Competencia.....	64
d).- Jurisprudencias y Ejecutorias de la Suprema Corte de Jus- ticia de la Nación Relativas al Cuerpo Consultivo.....	140

	Pág.
e).- Algunos de sus Criterios Generales durante los años de 1980 a 1983	152
f).- Alcances Jurídicos de sus Pronunciamientos u Opiniones .	160

CAPITULO III

DE LA REGLAMENTACION INTERNA DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO Y DE LA CONTEMPLACION DE ESTE EN -- OTROS REGLAMENTOS SOBRE LA MATERIA.

a).- Su Reglamento	164
b).- Reglamentos del 29 de marzo de 1944 (Depto. Agrario) y del 15 de junio de 1960 (D.A.A.C.)	186
c).- Reglamento de la Secretaría de la Reforma Agraria	188
d).- Otros Reglamentos	211

CAPITULO IV

DE LA DESCONCENTRACION DEL CUERPO CONSULTIVO - AGRARIO.

a).- Su desconcentración y el Rezago Agrario	215
b).- Su Organización y Funcionamiento una vez Desconcentrado	225
c).- Crítica Relativa a su Desconcentración	231

CAPITULO V**DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO EN EL CONTEXTO
INHERENTE AL DECRETO DEL 29 DE DICIEMBRE DE --
1983 .**

a).- Semblanza de la Iniciativa Presidencial Relacionada - con dicho Decreto	236
b).- Consideraciones Formuladas en el Dictamen del 28 de Diciembre de 1983, emitido por la Sala de Comisio- nes de la Cámara de Diputados.....	265
c).- Exégesis Jurídica Actual de las Diversas Disposicio- nes del Decreto de que se trata, relativas al Cuerpo- Consultivo.....	277
Conclusiones.....	300
Bibliografía.....	307

CAPITULO I

**"DE LOS ANTECEDENTES HISTORICOS DEL CUERPO CONSULTIVO
AGRARIO"**

a).- SURGIMIENTO E INCORPORACION CONSTITUCIONAL

El Cuerpo Consultivo Agrario, surge con motivo de la reforma efectuada al artículo 27 Constitucional. En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el martes 19 de diciembre de 1933 se dió lectura al Dictamen emitido por las Comisiones en relación con una iniciativa del depositario del Poder Ejecutivo de la Unión.

Por Decreto del 30 de diciembre de 1933, publicado en el Día rio Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934, expedido por el C. Presidente Constitucional Substituto de los Estados Unidos Mexicanos, Abelardo L. Rodríguez, se reforma el citado precepto Constitucional, dejando al Ejecutivo la facultad para expedir la Ley Reglamentaria respectiva.

Las Comisiones Dictaminadoras en la exposición de motivos, concluyeron así: "...Las comisiones dictaminadoras quieren terminar su exposición declarando que han sido plenamente concientes de la importante materia sobre la cual les ha tocado conocer y que dentro de la premura de tiempo que les impusieron las circunstancias, han dictaminado con el mayor cuidado y con el más vehemente deseo de satisfacer las necesidades del País...". Sin embargo, no se explicó el porqué de la inclusión del Cuerpo Consultivo Agrario en el inciso b) de la fracción XI del artículo 27 Constitucional que con - -

motivo de dicha reforma establece respecto al citado Organo Colegiado las siguientes fracciones:

"...Fracción XI.- 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 de su ejecución.

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

"...Fracción XIII.- La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, -- rectificación o modificación de los dic--támenes formulados por las Comisiones Mixtas; con las modificaciones que ha--yan introducido los Gobiernos locales, -- se informará al C. Presidente de la --

República, para que éste dicte resolución
(1)
como suprema autoridad agraria..."

Al llevarse a cabo la citada reforma Constitucional, imputan-
do con ello tal carácter al Cuerpo Consultivo Agrario, no se espe-
cificó determinantemente ninguna función a dicho Organó Colegiado,
sino que el legislador se concretó sólo genéricamente, al señala-
miento de que para los efectos de las disposiciones contenidas en -
el artículo 27 y de las leyes reglamentarias que se expidan, se -
crea un Cuerpo Consultivo, compuesto de cinco personas que serán
designadas por el Presidente de la República, y que tendrá las fun-
ciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen, establecién-
dose en el inciso a) una dependencia encargada de la aplicación de
las leyes agrarias y de su ejecución.

No obstante lo anterior, se observa que el Cuerpo Consulti-
vo Agrario, surge como un órgano autónomo, independiente, auxi-
liar directo del Presidente de la República y con la misión pri-
mordial de responder a la problemática social agraria (reparto -
agrario).

(1) "Derechos del Pueblo Mexicano", Editado por la Cámara de -
Diputados, XLVI Legislatura. Ley del Congreso de la Unión -
Tomo IV, Págs. 702 y 719.

La Ley del 6 de enero de 1915 no sólo fue antecedente legislativo inmediato del artículo 27 Constitucional sino también, en buena medida, fue material del mismo, por haberse considerado procedente incorporar gran parte del texto de la mencionada Ley a la nueva redacción Constitucional, derivándose precisamente de aquí, la importancia que la misma tiene dentro del Derecho Agrario.

Al efectuarse la reforma del artículo 27 Constitucional no tuvieron en cuenta los legisladores, los antecedentes y desarrollo de las instituciones que pretendieron crear y como la extinta Comisión Nacional Agraria había venido desempeñando funciones administrativas y funciones de interpretación legal, creyeron conveniente crear dos organismos que en virtud de sus antecedentes era uno solo y creaban una Dependencia directa del Ejecutivo y un Cuerpo Consultivo Agrario, derivándose de aquí la dificultad que implicaba separar uno de otro; al respecto es conveniente aclarar a manera de ilustración, que cuando la Comisión Nacional Agraria dependía de la Secretaría de Fomento, se fueron afianzando cada vez más las funciones que como tal desempeñaba ésta, situación por la cual fue necesario dar la personalidad propia desligándola de la mencionada Secretaría; sin embargo, los autores reformistas del citado artículo 27 Constitucional substituyeron a la Comisión Nacional Agraria por dos Organismos -

independientes, el Departamento Agrario y el Cuerpo Consultivo Agrario.

Por eso y a pesar de la expresa independencia que establece nuestra Constitución General de la República, respecto a dicho Organismo Agrario, es de concluirse que la misma estriba en un solo organismo que tiene la característica inherente al desempeño de las funciones que anteriormente eran afines a la Comisión Nacional Agraria que desapareció con motivo de las reformas de -- que se trata, partiendo de aquí la tendencia relativa a las legislaciones posteriores a la reforma aludida, de seguir considerando al Cuerpo Consultivo Agrario como una Dependencia del Departamento Agrario que desapareció en el año de 1958, con la creación del también extinto Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Por Decreto del 29 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 del citado mes y año se reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado -- creándose la actual Secretaría de la Reforma Agraria, y aún -- cuando el Cuerpo Consultivo Agrario no ha podido sostener su independencia, ha tenido que continuar con el soporte de las funciones de mayor responsabilidad dentro de la Secretaría (la Ley Federal vigente, con motivo de las reformas efectuadas a la --

misma el 29 de diciembre de 1983, contempla a dicho Cuerpo - como Autoridad Agraria).

El conocimiento indefinido que en esta materia no precisa ron debidamente los legisladores al proceder a la referida reforma del 27 Constitucional, originó la situación no adecuada del - contenido del inciso a) el que aparte de ser impreciso, atribuye la facultad de la aplicación de las Leyes Agrarias al desaparecido Departamento Agrario creando al mismo tiempo un organismo que en la práctica es quien ha venido interpretándolas (inciso b).

Al decretarse en la multicitada reforma Constitucional -- por una parte, que el Cuerpo Consultivo Agrario es un órgano- autónomo, sin indicar en qué consiste tal autonomía, y por la - otra, que el Secretario de la Reforma Agraria, entonces Jefe - del Departamento Agrario, es el presidente nato de dicho Cuerpo Consultivo Agrario se contradice, ya que obliga a éste, a -- permanecer ligado a la mencionada Secretaría como Dependencia de la misma.

Es decir, no obstante que la reforma Constitucional crea un órgano supuestamente autónomo, la apreciación que corresponde al respecto, en atención a las circunstancias expuestas, - no satisface éste, con dicha connotación los requisitos que como

tal debe tener todo órgano, como son los de regirse por sus pro
pias Leyes, gozar de independencia de hecho y elegir libremente
a sus miembros.

Por otra parte, debido a la carencia de un presupuesto -
determinado, se hizo necesario incorporar al Cuerpo Consultivo-
al Departamento Agrario, hoy Secretaría de la Reforma Agraria,
viniendo a ser éste una dependencia de la misma. De aquí deri-
vó la exigua fortaleza que el citado Cuerpo Colegiado tuvo en el
plano político, afirmación que se corrobora al contemplar los -
preceptos legales que han regulado la vida administrativa de la-
referida Secretaría, además de que el artículo 16 de la Ley Fe-
deral de Reforma Agraria, lo había venido circunscribiendo co-
mo un simple órgano de consulta que emitía opiniones que po-
dían o no, ser acatadas.

Es pertinente aclarar, que lo expuesto con antelación es-
triba en el punto medular de que con la creación del multicita-
do Cuerpo Consultivo Agrario se gestó simultáneamente una lu-
cha que había venido pasando por diferentes facetas, encontrán-
dose en el fondo de dicha contienda como principales protago-
nistas a las diversas Dependencia de la Secretaría de la Refor-
ma Agraria y al propio Organó Colegiado. Por ello resultan-

explícitas las dificultades que tuvo que pasar este último hasta -
su reglamentación del 28 de agosto de 1980, ya que las funciones
y atribuciones que en su caso le hubieren sido señaladas por la -
Ley reglamentaria, podrían haber estado antes de la misma, en-
contraposición con las inherentes a la Secretaría de la Reforma-
Agraria.

b).- DECRETO DEL 15 DE ENERO DE 1934 Y LEY DE SECRETARIAS DE ESTADO DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y DEMAS DEPENDENCIAS DEL -- PODER EJECUTIVO FEDERAL.

Como consecuencia de las reformas efectuadas al artículo 27 Constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934 y con el objeto de dar cumplimiento a las mismas, por Decreto del 15 de enero del citado año, se crea un Departamento, dependiente directamente del Ejecutivo Federal, denominado Departamento Agrario, al cual se le precisansus funciones y Dependencias. ⁽²⁾

Desaparece la Comisión Nacional Agraria y los nuevos órganos agrarios, Departamento Agrario y Cuerpo Consultivo absorben las atribuciones y funciones de ésta. Es preciso destacar, que de acuerdo con este Decreto, el Cuerpo Nacional Consultivo (así se le denominó) fue señalado como una de las Dependencias del Departamento Agrario.

Con fecha 22 de marzo de 1934, el C. Presidente Constitucional Substituto de los Estados Unidos Mexicanos, ejercitando

(2) FABILA Manuel. "Cinco Siglos de Legislación Agraria". (1493-1940), Ed. Banco Nacional de Crédito Agrícola, México 1941, pág. 562-3.

las facultades extraordinarias que le concedió el Congreso de la Unión por Decreto del 28 de diciembre de 1933, expidió la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, que establece - las atribuciones del Departamento Agrario y sus Dependencias, - misma que sigue incluyendo entre éstas, al Cuerpo Consultivo Agrario; dándosele ya la denominación con que se le conoce actualmente. (3)

La Ley que se menciona, apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1934, determinando en su artículo II, fracción IX, la sujeción del Cuerpo Consultivo al Departamento Agrario, considerándosele como un órgano de consulta que auxiliaría al citado Departamento desde el -- punto de vista técnico, situación por la cual dicha Ley secundaria contraviene el espíritu del legislador de 1933; parece ser - que éste, no habiendo encontrado materia para el Cuerpo Con-- sultivo Agrario, solo se concretó a incluirlo como un anexo del Departamento Agrario, debiéndose dicha confusión, a la circuns-- tancia de no haberse precisado la idea del Ejecutivo Federal, - relativa a la creación de un órgano de consulta que le sirviera

(3) IDEM. pág. 564.

a éste de auxiliar y que viniera a substituir a la Comisión Nacional Agraria que desaparecía con la creación del citado Departamento autónomo.

c).- CODIGO AGRARIO DE 1934.

Siendo Presidente Constitucional Substituto de los Estados Unidos Mexicanos el C. Abelardo L. Rodríguez, promulgó en la Ciudad de Durango esta primera codificación agraria con fecha - 22 de marzo de 1934 (Diario Oficial de la Federación del 3-Julio 1934). Dicho Código, establece como autoridades agrarias para la tramitación, resolución y ejecución de los expedientes agrarios, al Presidente de la República, Departamento Agrario, Gobernadores de las Entidades Federativas, Comisiones Agrarias - Mixtas, Comités Ejecutivos Agrarios y Comisariados Ejidales.⁽⁴⁾

El Código de que se trata integró al Cuerpo Consultivo Agrario con cinco miembros cuya designación efectuaba el Ejecutivo de la Unión, a propuesta del Jefe del Departamento Agrario. El artículo 7o. establece al respecto lo siguiente:

"...Artículo 7o.- El Cuerpo Consultivo Agrario, establecido por el inciso b) de la fracción XI del artículo 27 Constitucional, se integrará con cinco miembros que deberán reunir los siguientes requisitos:

(4) IDEM. pág. 567.

a).- No ser propietarios de extensiones mayores que la fijada para la pequeña-propiedad agrícola.

b).- Tener práctica no menor de cinco años, en asuntos agrarios.

Tres de los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario deberán ser ingenieros-agrónomos titulados.

El Cuerpo Consultivo Agrario tendrá -- las siguientes atribuciones:

a).- Emitir en los expedientes agrarios, los dictámenes materia de las resoluciones que deba pronunciar el Presidente de la República;

b).- Revisar y autorizar los planos proyectos conforme a los cuales hayan de ejecutarse las resoluciones Presidenciales;

c).- Resolver en consulta, sobre los asuntos que le someta el Jefe del Departamento Agrario;

d).- Dictaminar sobre las iniciativas del Ejecutivo Federal en materia de --

reforma a las leyes agrarias; y

e).- Todas las demás que le señala
este Código." ⁽⁵⁾

Respecto a las atribuciones que este Código asignó al Cuerpo Consultivo Agrario, puede decirse, con excepción de las que se confieren al mismo (contemplado ahora por la actual legislación -- como autoridad agraria, con motivo de las reformas efectuadas a la Ley Federal vigente el 29 de diciembre de 1983, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 17 de enero de 1984), que son substancialmente las mismas que tiene actualmente; es así, -- que en términos genéricos, competiría al Departamento Agrario-- integrar los expedientes y al Cuerpo Consultivo, dictaminarlos; te niendo el Jefe del Departamento Agrario como atribuciones princi pales, llevar al acuerdo y resolución del Presidente de la Repúbli ca la totalidad de los expedientes concluidos (y dictaminados), así como la ejecución de éstos.

Otra apreciación que se desprende respecto del análisis-- de este primer Código Agrario es la relativa a la circunstancia-- de que habiendo omitido los legisladores en la Constitución, la de signación referente a las funciones y atribuciones del Organo Co-

(5) IDEM. pág. 568.

legiado que nos ocupa, además de que al aprobar éstos, la Ley de Secretarías y Departamentos Administrativos Federales, incluyeron al mismo como parte integrante del Departamento Agrario, violándose con ello de manera expresa a la Constitución que contempló a dicho Cuerpo como un organismo autónomo. Sin embargo, posteriormente, en las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estados, publicadas en los Diarios Oficiales de la Federación, de fechas 30 de diciembre de 1939; 13 de diciembre de 1946 y - lo. de enero de 1959, dentro de lo que concierne al Departamento Agrario, no se mencionó ya al Cuerpo Consultivo, como tampoco se menciona en la Ley de 1975, la cual cambió la denominación del citado Departamento por Secretaría de la Reforma -- Agraria.

d).- CODIGO AGRARIO DE 1940.

Este Código Agrario, fue promulgado por el C. Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas el 23 de septiembre de 1940 (Diario Oficial de la Federación del 29 de octubre del citado año). La exposición de motivos de fecha 12 de agosto de 1940, contiene en su antepenúltimo párrafo la siguiente transcripción:

"...Por último, en materia de organización de autoridades y atribuciones de las mismas, se distingue entre autoridades y órganos agrarios, porque éstos nunca ejecutan, como sucede con el Cuerpo Consultivo Agrario, y las Comisiones Agrarias Mixtas; se consagra la representación de los campesinos en el Cuerpo Consultivo Agrario y se aumenta el número de Consejeros de cinco a ocho; se definen las atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas, como Organismo Consultivo Agrario de primera instancia..."⁽⁶⁾

(6) IDEM. págs. 695-6.

Claramente nos indica esta exposición, el criterio del Ejecutivo, en relación al Cuerpo Consultivo Agrario.

Los artículos que contempla este Código, inherentes al Cuerpo Consultivo son:

"...Artículo 2o.- Son Organos Agrarios:

1.- El Departamento Agrario del que dependerán:

a).- El Cuerpo Consultivo Agrario...

Artículo 16.- El Cuerpo Consultivo Agrario tendrá como jefe nato al titular del Departamento y se integrará con ocho miembros, de los cuales dos serán ejidatarios en pleno uso de sus derechos agrarios y los seis restantes serán agrónomos, o ingenieros titulados, o técnicos en materia agraria con cinco años de práctica, cuando menos, en dichos asuntos y deberán llenar los siguientes requisitos:

I.- No poseer predios rústicos en extensiones mayores que las amparadas por -

este Código;

II. - No desempeñar cargo alguno de elección popular;

III. - No desempeñar cargo alguno en las organizaciones campesinas o patronales, para los consejeros técnicos; y

IV. - Ser de reconocida honorabilidad.

Artículo 37. - Son atribuciones del Jefe del Departamento Agrario:

V. - Proponer al Presidente de la República las personas que han de integrar el Cuerpo Consultivo Agrario;

VI. - Asignar a cada Consejero los Estados y Territorios que deben atender, oyendo las sugerencias del Cuerpo Consultivo Agrario;

VII. - Presidir las sesiones del Cuerpo Consultivo Agrario;

Artículo 42. - Son atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario:

I. - Emitir en los expedientes agrarios los dictámenes materia de las resolu-

ciones, decretos y disposiciones que deba pronunciar el Presidente de la República;

II.- Revisar y autorizar los planos proyectos que sean consecuencia de los dictámenes aprobados;

III.- Dictaminar sobre los expedientes- y planos de ejecución y de parcelamiento ejidales, cuando las resoluciones presidenciales hayan sido cumplidas en todos sus términos;

IV.- Discutir y aprobar, en su caso, - los planos y expedientes de ejecución - de aquellas resoluciones presidenciales que por imposibilidad material no ha--yan sido ejecutadas en todos sus términos;

V.- Opinar sobre las ampliaciones de plazos para levantar las cosechas en terrenos afectados o reducir los concedidos, cuando se trate especialmente de cultivos cíclicos;

VI.- Opinar y resolver de acuerdo --

con los estudios agrícola-económicos y sociales y opinión de la Secretaría de Agricultura y Fomento y del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en cuanto a organización y funcionamiento de las Sociedades de Crédito, sobre la conveniencia de dividir en núcleos independientes una región agrícola ejidal creada por resolución presidencial o de ejido que solicite tal división;

VII.- Opinar sobre los conflictos ejidales que se presenten;

VIII.- Dictaminar sobre las consultas que formule el Jefe del Departamento Agrario;

IX.- Dictaminar cuando el Jefe del Departamento Agrario lo solicite, sobre las iniciativas de reforma a las Leyes Agrarias que formule el Ejecutivo Federal; y las demás que señale este Código, las leyes de la materia y sus reglamentos; y

X.- Todas las demás derivadas de la -
aplicación de este Código..."(7)

De lo expuesto es de concretarse la tendencia del Eje-
cutivo Federal respecto a la designación de ingenieros en el-
Cuerpo Consultivo Agrario, negándose nuevamente la presencia,
en este caso indispensable, del abogado, lo anterior en cuanto
que se incidió en el extremo irracional, relativo a la posibili-
dad de que un ejidatario en pleno uso de sus derechos agrarios
podría formar parte del mencionado Organó Colegiado. Como-
consecuencia de tal desacierto no se hicieron esperar los re-
sultados; debido a la impropia aplicación de la Ley, la rapi-
dez con que se efectuó la entrega de las tierras y la incon-
ciencia jurídica que sus integrantes revestían demagógicamen-
te, ocasionando todo ello, un clima de incertidumbre en la te-
nencia de la tierra, viéndose precisado por motivos políticos,
el Presidente creó una oficina de la pequeña propiedad, con -
el propósito de que reparara los errores cometidos, devol-
viendo a los pequeños propietarios las superficies que se les
habían afectado en contravención de la Ley Suprema. Ahora
bien, conviene aclarar la circunstancia de que no obstante que
los ingenieros poseen un criterio amplio y práctico respectó-

(7) IDEM. págs. 697, 699, 703, 705 y 706.

a las cosas, se hace necesario que el mismo se encauce jurídicamente en las propias disposiciones legales afines, toda vez que nos encontramos en un Estado de Derecho, máxime que el Cuerpo Consultivo Agrario tiene dentro de sus atribuciones la emisión de dictámenes que como materia de resoluciones, decretos y disposiciones debían turnarse a firma del Presidente, siendo por tanto conveniente para ello, la presencia de los abogados a que se alude.

Por otra parte en cuanto a los requisitos que debían reunir los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario, este Código prosiguió la temática que con antelación se habían instituido en otros ordenamientos legales, como es el caso de la no posesión relativa a predios rústicos en extensiones mayores amparadas por este Código, y el de que los citados miembros no desempeñaran cargo alguno de elección popular, además de que fueren de reconocida honorabilidad, siendo la única trascendencia, la referente a que también limita al Consejero Técnico al no desempeño de cargo alguna en Organizaciones Campesinas o Patronales.

Las autoridades agrarias que contempla y define este Código Agrario cuya duración resultó efímera, afortunadamente, son:

"...Artículo 10.- Son autoridades agrarias:

I.- El Presidente de la República;

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

III.- El Jefe del Departamento Agrario;

IV.- La Secretaría de Agricultura y Fomento;

V.- El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas;

VI.- Los ejecutores de las resoluciones agrarias;

VII.- Los Comités Ejecutivos Agrarios; y

VIII.- Los Comisariados Ejidales y los de Bienes Comunales..."⁽⁸⁾

Como se puede observar, este Código Agrario, en relación con la codificación del 34, incluye en el renglón correspondiente de las autoridades agrarias que se comenta, a: La

(8) IDEM. págs. 696-7.

Secretaría de Agricultura y Fomento, Jefe del Departamento -- de Asuntos Indígenas y ejecutores de las resoluciones agrarias, añadiendo además en el caso de la fracción III y VI del artículo 10. del Código del 34, al Jefe del Departamento del Distrito Federal y Comisariados de Bienes Comunales, respectivamente, - aún cuando la designación en el caso de la fracción III de referencia se asienta de la siguiente manera: "...III.- Los Gobernadores de las Entidades Federativas..."; ⁽⁹⁾, como ya se vió, dichas fracciones se relacionan con la II y VIII del Código Agrario de 1940, de manera respectiva.

(9) IDEM. pág. 567.

e).- CODIGO AGRARIO DE 1942.

El 31 de diciembre de 1942 el C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Manuel Avila Camacho, expidió este ordenamiento legal que estuvo vigente por casi 30-años, siendo publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de abril de 1943.

En relación al Cuerpo Consultivo Agrario, establece lo siguiente:

"...Artículo 1o.- Son Autoridades Agrarias:

I.- El Presidente de la República;

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

III.- El Jefe del Departamento Agrario;

IV.- El Secretario de Agricultura y Fomento; y

V.- El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas.

Artículo 2o.- Son órganos Agrarios:

I.- El Departamento Agrario, con todas

las oficinas que lo integren, inclusive el Cuerpo Consultivo Agrario;

II.- Las Comisiones Agrarias;...

Artículo 7o.- El Cuerpo Consultivo Agrario, auxiliar del Ejecutivo de la Unión, estará integrado por nueve miembros. El Jefe del Departamento Agrario lo presidirá y propondrá al Presidente de la República el nombramiento y la remoción de los demás componentes de este Cuerpo, quienes deberán llenar los requisitos siguientes:

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

II.- No desempeñar cargo alguno de elección popular, o en las organizaciones de campesinos o de propietarios de tierras; y

III.- Ser de reconocida honorabilidad,

Seis de los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario deberán ser Agrónomos o Ingenieros, titulados o técnicos, con cinco años de práctica en asuntos agrarios, dos actuarán como representantes de los campesinos.

Artículo 36.- Son atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario:

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

II.- Revisar y autorizar los planos--proyecto correspondientes a los dictamenes que apruebe;

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

IV.- Emitir opinión, cuando el Jefe del Departamento Agrario lo solicite, acerca de las iniciativas de Ley, o

los proyectos de reglamento, que en materia agraria formule el Ejecutivo Federal, y sobre los problemas que se planteen a las oficinas encargadas de ejecutar resoluciones presidenciales;

V.- Las demás que este Código y las otras leyes y reglamentos les señalen..." (10)

En relación a las autoridades agrarias que establece este Código, se advierte la supresión de tres de ellas, que consignó el artículo 10. del Código del 40, en sus fracciones VI, VII y VIII, siendo éstas: Los ejecutores de las resoluciones agrarias, los Comités Ejecutivos Agrarios y los Comisariados-Ejidales y los de Bienes Comunales, significando ello, la necesaria adecuación de tales autoridades, las cuales, como se ha venido analizando a través de las codificaciones agrarias que nos han ocupado, han sido objeto de inclusiones o supresiones-

(10) "La Legislación Agraria en México" (1914-1979), tomo 3, publicado por la S.R.A., con motivo del Centenario del Nacimiento de Emiliano Zapata 1879-1979. págs. 6 y 12.

en su caso, de acuerdo a las exigencias legales que en su momento se creyeron pertinentes por el legislador; sin embargo, al Cuerpo Consultivo Agrario en ningún momento, desde su incorporación Constitucional, hasta la expedición de este Código, y aún más hasta la expedición de la Ley Federal de la materia actualmente vigente, se le creyó oportuno ponerlo cuando menos en los umbrales de su contemplación, precisamente como autoridad agraria y en el colmo de la concepción ilógica de los señores legisladores, sí se contempló a las susodichas autoridades suprimidas en este Código, con las cuales iniciamos el comentario relativo.

Por otra parte, de nuevo se puede advertir aquí, al igual que en los Códigos anteriores, la consolidación del carácter de Organó del Cuerpo Consultivo Agrario y de auxiliar del Ejecutivo de la Unión, incluyéndose igualmente dentro de su membrecía integral, a dos representantes de los campesinos, a efecto de equilibrar las decisiones del referido Cuerpo auxiliar, existiendo con éste la posibilidad de que ingresen a éste, los Licenciados en Derecho.

Por lo que respecta a los requisitos de la profesión de sus miembros, se vuelve a incurrir en la de Agrónomos o Ingenieros, mismos que apenas instaurado el movimiento eco-

nómico-social de la redistribución de la tierra, se vieron de pronto, con la responsabilidad de proyectar y llevar a cabo ésta.

Lo que antecede, no significa negarle definitivamente la competencia a los Agrónomos o Ingenieros, ya que también se hace necesaria la participación de los mismos en el reparto de la tierra, la organización de las explotaciones, y un sinnúmero de puntos de igual importancia; sin embargo, también se requiere en la Reforma Agraria de diversos ordenamientos jurídicos que conlleven aparejadamente las expresiones y aplicaciones debidas, pudiéndose lograr ésto con la participación de los Abogados, ya que la expresión formal del Derecho Agrario, como sub-rama del Derecho Social, así como su interpretación y aplicación, compete a estos últimos; es así que por el hecho de haberse dejado a la ligera este punto, se retrocedió en la mencionada redistribución de la tierra, restándosele eficacia a la Reforma Agraria como proceso social.

De lo que se ha venido exponiendo nos permitimos añadir los siguientes comentarios; el contexto de los diversos ordenamientos legales que hemos venido examinando ha estado basado en improvisaciones y ejecuciones prácticas que denotan la falta de un criterio jurídico preciso y determinante, originando dicha carencia, un indebido y defectuoso reparto de --

tierras, ya que se dió lugar a dilatadas contiendas judiciales durante los primeros años de la Reforma, creándose como consecuencia una serie de problemas que no se han resuelto del todo. Durante años se descuidó la debida expresión de la serie de disposiciones agrarias que han venido regulando a la propia Reforma. En las diferentes circulares de la Comisión Nacional Agraria (antecedente preconstitucional del Cuerpo Consultivo Agrario), y en las subsecuentes leyes reglamentarias, no se advierte la intervención de peritos en Derecho, la Ley Bassols del 23 de abril de 1927 empieza a estructurar técnicamente la forma jurídica en el Derecho Agrario, de tal manera que los sucesivos ordenamientos legales, se vieron ceñidos en su redacción, dentro de los lineamientos fundamentales, cuya pauta determinó, precisamente la legislación que se menciona; ahora bien, no obstante que la Reforma Agraria, a medida de que paulatinamente se fue circunscribiendo al vigor de la ciencia jurídica, ganando con ello en riqueza de contenido y realización formal, lo anterior en la inteligencia de que la Codificación Agraria del 34, como primer ensayo de unidad y precisión dentro del perfeccionamiento de la materia, al igual que el Código de 1940 y éste de que se trata, coronaron la referida corriente de superación, al conseguirse en la nueva Ley -

Federal de Reforma Agraria, la conjunción, casi total, del Derecho Agrario, en virtud de que este ordenamiento legal, lo expone de manera sistemática, separando el Derecho Sustantivo del Adjetivo, reglamentando ordenadamente sus diferentes partes en forma congruente y lógica. Sin embargo, en el renglón correspondiente a la correcta interpretación de las leyes, debido a la actuación casi nula de los Licenciados en Derecho, no ha sucedido lo mismo, ya que las posiciones firmes, fueron ocupadas por los Ingenieros Agrónomos a partir del inicio de la Reforma Agraria.

f).- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DEL
22 DE MARZO DE 1971.

Por tener este Ordenamiento Legal, actualmente vigente, la particularidad de conculcar dentro de sus preceptos, el conglomerado de las diversas disposiciones relevantes de legislaciones que al respecto le antecedieron sobre la materia, en el marco del proceso evolutivo que ha tenido la Reforma Agraria desde sus inicios, y con el reconocimiento de la magnífica y loable tarea que como responsabilidad histórica emprendió la misma, - en la inteligencia de que la problemática agraria a resolver no era nada fácil, en virtud de los antecedentes históricos de ésta, nos permitimos emprender el análisis correspondiente a este tema, de la manera siguiente:

El C. Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Alvarez, en uso de las facultades que le concedió la fracción I del artículo 71 de la Constitución, expidió la iniciativa de esta Ley el 29 de diciembre de 1970, la cual apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de abril del siguiente año. En la fecha citada en primer término, el C. Secretario de Gobernación Lic. Mario Moya Palencia turnó la iniciativa de referencia a la consideración de los CC. Secretarios de la Cáma

ra de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Con antelación, la Comisión Permanente había convocado al citado Congreso a un período extraordinario de sesiones, con el objeto de dar a conocer diversas iniciativas de Ley, presentadas por el Ejecutivo Federal; y así, con la asistencia de 158 Diputados y 53 Senadores; con fecha 15 de enero de 1971 se procedió a la lectura de la iniciativa de la Legislación de que se trata, ante la cuadragésima octava Legislatura del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, misma que a continuación se transcribe:

"...CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Presente.

Por instrucciones del C. Presidente de la República y para los efectos constitucionales, con el presente les envío iniciativa de Ley Federal de Reforma Agraria.

Reitero a ustedes en esta oportunidad las seguridades de mi consideración distinguida.

Sufragio Efectivo. No Reelección.
México, D.F., a 29 de diciembre
de 1970:.- El Secretario, Licen--
ciado Mario Moya Palencia..."⁽¹¹⁾

Asimismo, se asienta en dicha iniciativa lo siguiente:

"...Después de casi tres decenios
de vigencia del actual Código Agra
rio y apreciadas algunas de sus --
imperfecciones jurídicas, así como
el surgimiento de nuevos problemas
que la anterior legislación no tuvo
oportunidad de contemplar, es un--
imperativo social recoger las expe--
riencias acumuladas en la aplica--
ción de la política agraria.

En el instrumento jurídico que ahó--
ra se propone, se reúnen dichas -
experiencias y se fortalece e im--
pulsamos nuestra Reforma Agraria con

(11) IDEM. pág. 119.

apego a los principios del artículo 27 Constitucional. En este precepto se encuentran las directrices de justicia social que el constituyente concibió para el desarrollo del país.

Ley Federal de Reforma Agraria es la denominación que se propone para el nuevo ordenamiento legal; tal sugerencia no carece de intención. No es Código por que no se limita a recoger disposiciones preexistentes; es Federal por mandato del artículo 27 Constitucional y se refiere a la Reforma Agraria, que es una Institución Política de la Revolución Mexicana..."

(12).

De los debates que tuvieron acaecimiento en la Cámara de Diputados, con motivo de la aprobación de esta Ley, pero -

(12) IDEM. págs. 119-20-21.

concretamente en relación a los preceptos inherentes al Cuerpo Consultivo Agrario, según se desprende del Diario de los mismos, de fecha 19 de febrero de 1971, págs. 101 a la 107, se llega al conocimiento de lo siguiente:

PRIMERO.- Que la apertura de la sesión relativa, - - aconteció a las doce y treinta minutos del viernes 19 de febrero de 1971, con la asistencia de 186 ciudadanos diputados.

SEGUNDO.- Que en sesión de la fecha que se menciona en el punto anterior, y en votación nominal se aprobó el -- proyecto de Ley relativo, en lo general por 138 votos en pro- y 26 en contra. (Tal aprobación se desprende del acta que -- puso a consideración de la H. Asamblea la C. Secretaria Hilda Anderson Nevarez, de la que a la vez se sustraen y comen- tan los presentes puntos). La sesión relativa se levantó a las veintiuna horas y veinticinco minutos, citándose a la siguiente para el martes veintitrés del respectivo mes y año; es conve- niente aclarar que previamente a la clausura de la referida -- sesión en primer término, se reservó entre otros artículos, -- para la sesión citada en segundo lugar, el 16, al cual se pro- puso modificar en la sesión del día 23, en sus fracciones III y IV, cuestión ésta, que fue aprobada por 176 votos a favor- y uno en contra; sin embargo, es necesario destacar que en-

dicha sesión fue solo una comisión de cuatro diputados los que propusieron que se omitieran y adicionaran algunas palabras a las fracciones III y IV del citado artículo, sin haber caído en la cuenta de la importancia del Cuerpo Consultivo Agrario respecto a su naturaleza jurídica propia, como Organó independiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, además de que tampoco se tomó en consideración el relevante significado del mismo, como intérprete preciso de la Ley Federal de Reforma Agraria, en el que se distingue a sus miembros con la calidad de Consejeros del Presidente de la República, puesto que al considerar a éste como un Organó dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, contravinieron lo establecido por la fracción XI, inciso b) del artículo 27 Constitucional.

Ahora bien, con el objeto de no apartarnos del tema central que tratamos de exponer a su amable consideración, se hace imprescindible ubicar las autoridades agrarias que establece la Ley Federal de Reforma Agraria (antes de las reformas del 29 de diciembre de 1983), cuyo artículo relativo procedemos a transcribir:

"...Artículo 2o.- La aplicación de esta Ley está encomendada a:

I.- El Presidente de la República;

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

III.- La Secretaría de la Reforma Agraria;

IV.- La Secretaría de Agricultura y Ganadería; y

V.- Las Comisiones Agrarias Mixtas.

Todas las autoridades administrativas del país actuarán como auxiliares en los casos que esta Ley determine..."⁽¹³⁾

La fracción III del artículo que antecede, fue reformada por Decreto del 30 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de enero de 1975. Este Decreto fue precisamente el que creó a la Secretaría de la Reforma Agraria, desapareciendo el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

(13) IDEM. pág. 129.

De la confrontación de las autoridades agrarias que contempla el Artículo 2o. antes visto, en relación con el último Código Agrario del 42, respecto a las que establecía éste, que como ya se vió estuvo vigente hasta la expedición de esta Ley, se observa lo siguiente:

El artículo de referencia, correlativo del artículo 1o. del Código del 42, incluye como autoridad agraria a las Comisiones Agrarias Mixtas, y este último, en la fracción correspondiente a éstas, contempla al Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas, mismo que en consecuencia fue suprimido.

El capítulo tercero, del libro primero, de la Ley de que se trata, establece en sus artículos 14, 15 y 16, respectivamente, lo siguiente:

"...ARTICULO 14.- El Cuerpo Consultivo Agrario, cuyas funciones se determinan en esta Ley, estará integrado por cinco titulares y contará con el número de supernumerarios que a juicio del Ejecutivo Federal sea necesario.

Dos de los miembros titulares del

Cuerpo Consultivo actuarán como representantes de los campesinos, y-- la misma proporción se observará - en el caso de los supernumerarios. El Secretario de la Reforma Agraria lo presidirá y tendrá voto de calidad. Sólo en casos de ausencia por asun--tos oficiales, enfermedad o licencia, podrá uno de los Secretarios Generales suplir al Secretario de la Reforma Agraria en la Presidencia del Cuerpo Consultivo, en el orden establecido - en el Reglamento Interior.

ARTICULO 15.- El Secretario de la Reforma Agraria propondrá al Presidente de la República el nombramien to y la remoción de los componentes del Cuerpo Consultivo, quienes deberán llenar los siguientes requisitos:

- I.- Ser de reconocida honorabilidad, titulados en una profesión relaciona da con las cuestiones agrarias y ---

contar con una experiencia suficiente a juicio del Presidente de la República;

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

III.- No desempeñar cargo alguno de elección popular.

ARTICULO 16.- Son atribuciones -- del Cuerpo Consultivo Agrario:

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

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

III.- Opinar sobre los conflictos que se susciten con motivo y ejecución de las resoluciones presidenciales a que se refiere la fracción I, cuando

haya inconformidad de los núcleos--
agrarios, procurando un acuerdo --
previo entre las partes;

IV.- Emitir opinión, cuando el Secre
tario de la Reforma Agraria lo soli-
cite, acerca de las iniciativas de Ley
o los Proyectos de reglamentos que -
en materia agraria formule el Ejecu-
tivo Federal, así como sobre todos -
los problemas que expresamente le -
sean planteados por aquél; y

V.- Las demás que esta Ley y otras
leyes y reglamentos le señalen..."(14)

(Este artículo fue reformado por De-
creto del 29 de diciembre de 1983, -
reforma que se analizará en el Capí-
tulo V de la presente).

La Ley Agraria vigente, establece de manera correcta que
el Cuerpo Consultivo Agrario, estará integrado por cinco miem-
bros, adecuándose así a lo dispuesto por la fracción XI del artícu-
lo 27 Constitucional; asimismo señala que contará con el número-

(14) IDEM. págs. 134-35.

de Supernumerarios que a Juicio del Ejecutivo Federal sean ne
cesarios, lo cual es conveniente debido a la acumulación de --
trabajo, no obstante que en la actualidad se ha abusado de di-
cha prerrogativa, originándose con ello resultados negativos; -
además determina que dos de los Consejeros Titulares, actua-
rán como representantes de los campesinos, observándose la-
misma proporción en el caso de los Supernumerarios, particu-
laridad que también resulta positiva, si atendemos a la cir-
cunstancia de que el Derecho Agrario, es un derecho eminen-
temente social, tutelar de la clase desposeída como es la cam-
pesina. Sin embargo, incurre en los consabidos errores de -
establecer que el Cuerpo Consultivo Agrario, será presidido-
por el Secretario de la Reforma Agraria y que éste propondrá.
al Presidente de la República el nombramiento y la remoción
de sus integrantes, agravándose la situación al indicar que el
citado titular del ramo tendrá voto de calidad.

Por otra parte, respecto a las atribuciones de este --
Cuerpo Colegiado, se puede observar en relación con la frac-
ción III del artículo 36 del Código Agrario anterior a esta --
Ley, la derogación de dicha fracción, relativa a la opinión--
de este Organó sobre los expedientes de Ejecución, lo que -

resulta inexacto, ya que de la ejecución de las Resoluciones -
Presidenciales, se derivan problemas sumamente complejos.

Por lo que concierne a la profesión de los integrantes-
del citado Cuerpo Consultivo Agrario, nos permitimos asentar
el siguiente señalamiento: "En algún artículo periodístico so
tuvimos la tesis de que los miembros del Cuerpo Consultivo-
Agrario no sólo deberían ser agrónomos en su mayoría como
estaba establecido en el Código Agrario de 1942, pues las --
cuestiones agrarias también corresponden a los Licenciados -
en Derecho especialistas en la materia. En la ley se consi-
dera este punto con gran amplitud; pero, al no especificarse
las profesiones de los integrantes del Cuerpo mencionado se-
corre el riesgo de que se llegue a integrarlo exclusivamente
con personas carentes de conocimientos jurídicos sobre la ma-
teria". (15)

(15) DR. MENDIETA Y NUÑEZ Lucio "El Problema Agrario
de México". Décima Cuarta Edición. Ed. Porrúa, S.A.
México 1977. Pág. 320.

CAPITULO II

"DE LA NATURALEZA JURIDICA DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO"

a). - SU ESTRUCTURACION

"El Cuerpo Consultivo Agrario es el resultado de la evolución y perfeccionamiento de las instituciones de la Reforma Agraria en el Derecho Agrario Mexicano. Desde que se instituyó y durante la época en que funcionó la Comisión Nacional Agraria(1915-1933), no registró cambios esenciales en su estructura orgánica y funcional: se compuso siempre de nueve miembros, la presidió el Secretario de Fomento (posteriormente de Agricultura y Fomento) e intervino en la substanciación de los expedientes agrarios en segunda instancia, en su revisión estudio y dictamen, y en la interpretación y aplicación de la Ley Agraria, así como en la ejecución de las resoluciones que sobre esos expedientes dictaba el Presidente de la República en su carácter de - Primera Autoridad Agraria".(16)

Desde la reforma del artículo 27 Constitucional en 1934, así como en la expedición de los Códigos Agrarios de 1934, 1940, 1942 y el Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios, nunca se procuró estructurar ni reglamentar al Cuerpo Consultivo Agrario, por lo que sus funciones y atribuciones internas habían venido siendo ambiguas, situación por la cual algunos lo consideraron como autoridad y otros como una simple oficina de la Secretaría de la Reforma Agraria.

(16) CHAVEZ PADRON, Martha; Derecho Agrario Mexicano. (Ed. Porrúa, México 1974, tercera edición), pág.325

Para reglamentar las disposiciones contenidas en la fracción XI, inciso b) del artículo 27 Constitucional reformado; la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 14 señala la estructura del Cuerpo Consultivo Agrario y a la letra dice:

"...ARTICULO 14. - El Cuerpo Consultivo Agrario cuyas funciones se determinan en esta Ley, estará integrado por cinco titulares y contará con el número de supernumerarios que a juicio del Ejecutivo Federal sea necesario. Dos de los miembros titulares del Cuerpo Consultivo actuarán como representantes de los campesinos, y la misma proporción se observará en el caso de los supernumerarios. El Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización lo presidirá y tendrá voto de calidad. Sólo en casos de ausencia por asuntos oficiales, enfermedad o licencia, podrá uno de los Secretarios Generales suplir al Jefe del Departamento en la Presidencia del Cuerpo Consultivo, en el orden establecido en el Reglamento Interior ..."(17)

El Decreto del 30 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1975 (mediante el cual se --

(17) Secretaría de la Reforma Agraria "La Legislación Agraria en México" (1914-1979). Opus. Cit. Págs. 134 y 135.

creó a la Secretaría de la Reforma Agraria), sustituyó las denominaciones Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización por los de Secretario de la Reforma Agraria y Secretaría de la Reforma Agraria.

En cuanto a su estructura y como lo indicamos anteriormente, la Constitución General de la República en el inciso b) de la fracción XI del artículo 27 señala la existencia de un Cuerpo Consultivo Agrario compuesto únicamente de cinco personas, designadas por el Presidente de la República y con las funciones señaladas en las Leyes Orgánicas respectivas, - Sin embargo, la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 14 como ya vimos, prevé además de los cinco miembros titulares, la existencia de los miembros supernumerarios que sean necesarios, para resolver los asuntos agrarios que se le presenten a dicho Cuerpo.

De lo antes expuesto, es de observar que el Cuerpo Consultivo en su estructura actual, es inconstitucional, porque si atendemos a que la doctrina entiende por Constitucional aquella Ley o acto que está fundamentado en nuestra Carta Magna; y por Anticonstitucional, cuando contraviene un señalamiento que expresamente establece la Constitución; consecuentemente, hablamos de Inconstitucionalidad cuando una norma o un acto no tiene una fundamentación Constitucional o bien va más allá del señalamiento de la Norma Máxima. Es decir, por una parte, el inciso b), fracción XI del artículo 27 Constitucional establece: "Un Cuerpo Consultivo compuesto

de cinco personas, que serán designadas por el Presidente de la República....", y por la otra, el citado artículo 14 señala: "El Cuerpo Consultivo Agrario, cuyas funciones se determinan en esta Ley, estará integrado por cinco titulares y contará con el número de supernumerarios que a juicio del Ejecutivo Federal sea necesario....". Se aprecia claramente que este párrafo va más allá de lo que dispone nuestra Constitución, siendo conveniente reformar el precepto Constitucional de que se trata, a efecto de subsanar esta anomalía.

La consecución de una correcta estructuración del Cuerpo Consultivo Agrario es de suma importancia, en virtud de que dentro de su función jurisdiccional le corresponde interpretar las normas legales con un sentido progresista y revolucionario, fundándose en los motivos, hechos sociales y políticos que dieron causa a la expedición de la Carta Magna, colaborando en las finalidades sociales, debiendo preocuparse enormemente en una eficiente y expedita administración de justicia, no obstante ser blanco constante de ataques injustos y calumniosos, por quienes buscan tan solo un acomodo personal. Asimismo, a pesar de la teórica autonomía de que goza dicho Cuerpo Colegiado, la Secretaría de la Reforma Agraria ejerce el poder de mando político y económico sobre

él, sin que éste pueda disfrutar de su independencia y soberanía que debe tener. Tal situación ha fomentado la debilidad, el servilismo o incondicionalidad de muchos de los integrantes del Cuerpo Consultivo Agrario, en relación directa con el Secretario de la Reforma Agraria, olvidándose de su función primordial, de ser Consejero del Presidente de la República, sin tomar en cuenta la responsabilidad histórica del mismo, posiblemente esa situación se vea coadyuvada, porque el Presidente de la República jamás se reúne con los integrantes del --- Cuerpo Consultivo Agrario.

"...La cuestión agraria es de tal modo delicada y decisiva por ser un aspecto fundamental de la justicia social y por ser base de la economía agrícola del país, que exige en materia de distribución de la tierra, soluciones enteramente apegadas al Derecho de la Reforma Agraria, al margen de la política militante y de los intereses personales. Por esta razón el Cuerpo Consultivo Agrario debería ser un organismo intermedio entre la Secretaría de la Reforma Agraria y el Presidente de la República para asesorar a éste en las resoluciones finales cuyos proyectos le presenta el Secretario..."(18)

La transcripción anterior resalta la importancia de una adecua-

(18) MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO. - "El Problema Agrario de México", Opus. Cit. pág.322.

da estructura del Cuerpo Consultivo Agrario, ya que el contenido de sus dictámenes normará en definitiva el criterio o el sentido en que se emitan las resoluciones Presidenciales sobre esta materia.

Ante el impulso que ha tenido la Reforma Agraria, se consideró conveniente ampliar la organización y estructura del Cuerpo Consultivo Agrario, en atención a la enorme carga de trabajo que este Organismo de Consulta ha venido teniendo, a efecto de atender con mayor celeridad los múltiples asuntos agrarios de los Estados de la República Mexicana.

Las reformas administrativas a través de las cuales se convirtió el extinto Departamento Agrario en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y actualmente en Secretaría de la Reforma Agraria, trajeron consigo la evolución del Cuerpo Consultivo Agrario, constituyendo éste en términos generales una Consultoría en cada Entidad Federativa de la República y en los casos de los Estados Conflictivos en materia agraria, han estado operando o conociendo de diversos asuntos agrarios hasta tres Consultorías, a fin de abatir en su medida el rezago agrario.

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

DIAGRAMA ESTRUCTURAL DE ORGANIZACION DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.

PRESIDENTE DE CUERPO CONSULTIVO AGRARIO TITULARES DE LA SEA.

PRESIDENTE SUSTITUTO SUB-SEIO DE ASUNTOS AGRARIOS.

PLENO DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO - CONSEJEROS TITULARES 6.

SUB-SEIO DE PLANEACION E INFRAESTRUCTURA AGRARIA.

SEIO GRAL. DEL C. C. A.

CONSULTORIAS REGIONALES 13.

CONSEJEROS POR ASUNTOS ESPECIALES 5.

COORDINACION ADMINISTRATIVA.

UNIDAD DE INFORMACION Y AUDIENCIAS.

UNIDAD DE ARCHIVO.

DEPTO. DE COMPILACION Y DOCUMENTACION DE LEYES RESOLUCIONES Y DICTAMENES.

b).- AUTONOMIA DEL MISMO Y CONTEMPLACION GENERICA DE SU ORGANIZACION CONSULTIVA.

Antes de analizar el fundamento legal de la AUTONOMIA del -- Cuerpo Consultivo Agrario, es conveniente recordar que la palabra Autonomía proviene de los vocablos griegos autos: el mismo y nomos: uso, costumbre, ley.

El sentido de esta palabra cambió con el tiempo. "Los griegos denominaban "autonomie" y los romanos "autonomi" a los Estados que se gobernaban con sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero. Este es el verdadero significado de la palabra, según el - - - cual AUTONOMIA equivale a independencia, y solo puede aplicarse a los Estados independientes. No obstante, de un estudio histórico, surge que no siempre se ha dado a la palabra su verdadera acepción".(19)

La Enciclopedia Jurídica Española nos dice al respecto: "La Autonomía puede definirse como derecho de propio y directo gobierno que tiene toda comunidad humana, en virtud de su personalidad y peculiares necesidades y en proporción de los medios reales y personales que posee para cumplir sus fines. La razón jurídica de la autonomía está en la naturaleza finita y temporal de toda sociedad o comunidad humana, que la obliga a buscar primero dentro de sus fuerzas propias el bien de la mis-

(19) Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo I. Ancala, S.A. Buenos Aires, Argentina. 1976. Pág. 135.

ma, y después fuera de su órbita la cooperación o auxilio de todas las demás para realizar su bien o fines propios por los medios correspondientes, ordenando al efecto todos los actos de los individuos que la forman".

(20)

El Dr. Antonio M. Grompone, dice que autonomía se relaciona con la independencia política y gubernamental, refiriéndose a los Estados, y, por tanto, con facultad para dictarse sus propias leyes, aunque esa independencia podía tener ciertas limitaciones, "Se amplía corrientemente el sentido del término al atribuir a la autonomía la entera independencia política ya que comprende también en el concepto, a los municipios que pueden regir intereses peculiares de su vida interior mediante normas y órganos de gobierno propios, lo que, desde luego, no es incompatible con cierto grado de vinculación jurídica con el mismo estado, dentro del cual actúan las entidades autónomas..." (21)

Henri Capitant, en su Vocabulario Jurídico señala que se puede definir a la autonomía como el hecho de que una actividad (Estado, -- Estado miembro, circunscripción administrativa) determine por sí misma todas o parte de las reglas de derecho que la regirán. "La autonomía es pues el aspecto positivo de la independencia. La autonomía abso

(20) Nueva Enciclopedia Jurídica Española. Tomo III. Ed. Francisco -- Seix, S.A. Barcelona, España, 1960. págs. 840-845.

(21) Dr. Grompone, Antonio M.- Cuadernos de Sociología. Editada por la Biblioteca de Ensayos Sociológicos. México 1973.

luta es sinónimo de soberanía, aplicada a las actividades. La autonomía puede tener significación tanto en materia internacional, como constitucional, legislativa o administrativa, según se refiera a las relaciones internacionales, a la constitución, a la legislación o a la administración. Actualmente se habla de autonomías regionales, provinciales y comunales, con distintos alcances, pero nunca con la significación de independencia, sino de descentralización política. Debe entenderse, en su acepción actual, como facultad de una comunidad humana de gobernarse así misma, mediante sus leyes propias y por autoridades electas de su seno."(22)

El Diccionario Enciclopédico González Porto, define a la autonomía como el estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política. "Potestad que dentro del Estado pueden tener municipios, --provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio."
"(23)

De lo antes expuesto, se deduce que las autonomías absolutas nunca se dan; porque los hombres, las cosas, los pensamientos, los conocimientos, las emociones y en fin, la existencia misma, son una interminable cadena de interdependencias, directas o indirectas, pero siempre reales obrando las unas sobre las otras. En consecuencia, cuando

(22) Henrri Capitant. "Vocabulario Jurídico" Editorial de Palma. Buenos Aires, Argentina. 1972.

(23) Diccionario Enciclopédico González Porto. - Tomo I, España 1975. - pág. 178.

decimos que algo tiene autonomía, se quiere significar con ello, que ese algo tiene una íntima directriz que solo a él pertenece y que solo en él podemos encontrar; por ejemplo: La rama jurídica conocida como Derecho Constitucional, comienza, por limitar la acción del Estado frente al individuo, consagrando el mínimo de garantías, que cada hombre debe gozar; continúa determinando su más íntima substancia, que es lo nacional, del súbdito, que más tarde madurará en ciudadano; sigue definiendo al Estado, a sus órganos, a sus funciones para concluir con la posibilidad de adicionar o reformar la esencia del Estado; el Derecho Constitucional tiene su propia directriz, sus fuentes, su doctrina que es específicamente suya y sus procedimientos para --hendir en una realidad, también suya.

De todo lo anterior, se concluye que autonomía es el hecho de gobernar por sus propias leyes y autoridades designadas en su seno en forma independiente; siendo ésta independencia política, jurídica, económica y gubernamental.

Ahora bien, varios tratadistas y estudiosos del Derecho Agrario han analizado la autonomía del Cuerpo Consultivo Agrario de acuerdo al fundamento legal que lo rige. El análisis que el Lic. Raúl Lemus García hace a la fracción XI, del inciso b) del artículo 27 Constitucional y a los artículos 14, 15 y 16 de la Ley Federal de Reforma Agraria, y que se re

fieren al Cuerpo Consultivo señala lo siguiente:

"La fracción XI en su inciso b) del artículo 27 Constitucional, en los términos que adopta de acuerdo a la reforma publicada el 10 de enero de 1934, crea un órgano independiente del Departamento Agrario, de gran significación para la correcta ejecución de la Reforma Agraria en el perfeccionamiento de sus instituciones: El Cuerpo Consultivo, integrado por cinco miembros designados por el C. Presidente de la República. Constitucionalmente es una institución autónoma que debe ser vir de cuerpo consultor directo del Primer Magistrado de la Nación, - como suprema autoridad agraria. Sus funciones propias consisten en - revisar los expedientes y proyectos de resolución que maneja y elabora el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, a efecto de que el C. Presidente de la República los apruebe y autorice con su firma, emitir su opinión en relación con los proyectos de reforma a la legislación con la política agraria programada por el gobierno. Antes de la Reforma Constitucional de 1934, la Ley del 6 de enero de 1915 en su artículo 4° disponía que: "Para los efectos de esta Ley y demás Leyes Agrarias que se expidieran de acuerdo con el programa político de la revolución, se crean: I. - Una Comisión Nacional Agraria de nueve personas y que presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta Ley y las sucesivas le señalen". Conforme a su competencia legal,

la Comisión Nacional Agraria interviniera en la substanciación y dictamen de los expedientes agrarios en la segunda instancia, así como en la interpretación y aplicación de la Ley Agraria. Parte de estas funciones corresponden, conforme a la vigente Ley Constitucional, al Departamento Agrario y otras al Cuerpo Consultivo, en su calidad de órgano consultor del C. Presidente de la República. Conforme al artículo 14 de la Ley, el Cuerpo Consultivo se integra por cinco Consejeros titulares y el número de supernumerarios que a juicio del Ejecutivo Federal sea necesario. El Jefe del Departamento, lo presidirá y tendrá voto de calidad. El Reglamento Interior de este organismo colegiado deberá establecer las funciones y atribuciones precisas, tanto de los Consejeros titulares como de los supernumerarios, apoyándose en los artículos 14, 15 y 16 de la Ley".(24)

De lo expuesto; encontramos que únicamente se dice que el Cuerpo Consultivo Agrario es constitucionalmente autónomo, sin indicar en qué consiste tal autonomía, ya que la exposición se contradice al considerar al Secretario de la Reforma Agraria como Presidente Nato del Cuerpo Consultivo Agrario, obligando a éste, a una dependencia estrecha con la Secretaría de la Reforma Agraria.

Tomando en consideración la definición de autonomía mencionada con anterioridad, resulta que para poder aplicar ésta al Cuerpo Consultivo

(24) Lemus García, Raúl. Ley Federal de Reforma Agraria. Comentarios y Jurisprudencia. Ed. Limusa-México, D.F. 1971, Pág. 62-3.

vo Agrario, es imprescindible que éste se gobierne por sus propias leyes, eligiendo libremente a sus miembros, gozando de independencia en relación con la Secretaría de la Reforma Agraria.

De todo lo anterior, se podría concluir que el Cuerpo Consultivo Agrario no es autónomo, no obstante que así lo considera el inciso b) de la fracción XI del artículo 27 Constitucional, ya que de hecho, este organismo funciona como un apéndice de la Secretaría de la Reforma Agraria, contraviniéndose con esto la Constitución.

Por otra parte, sin contravenir la Ley Constitucional, el Cuerpo Consultivo Agrario debe ser autónomo; aunque no sea en forma absoluta, en virtud de que como lo anotamos anteriormente, esa autonomía no existe, pero si debe contar con una autonomía relativa, que se dará cuando éste tenga sus propias leyes, cuente con sus propias autoridades elegidas en su seno, con una independencia legislativa, jurisdiccional y económica, y que sus miembros sean nombrados exclusivamente por el Presidente de la República.

Respecto a la Contemplación Genérica de la Organización Consultiva del Cuerpo Colegiado que nos ocupa, podemos apuntar que la misma, es producto de la administración pública, toda vez que su actividad a cada momento más extensa y compleja, ha requerido del auxilio de or

rganismos técnicos y jurídicos, para dictar decisiones acertadas.

Ahora bién, es conveniente señalar que de los organismos con sultivos destacan las características siguientes:

1). - Los individuos que integren éstos, deberán ser preparados y versados sobre la materia de que se trate, a efecto de que se encuentren en aptitud de rendir un congruente dictamen, informe u opinión, ya que de lo contrario se desvirtuaría su propia naturaleza como organismo de consulta, haciendo inútil su labor, con el consecuente detrimento de la actividad administrativa.

Sin embargo, en la actualidad el Cuerpo Consultivo Agrario, está integrado por un número desorbitado de Consejeros, los que en su gran mayoría son designados en atención a compromisos y servilismos, que -- por regla general, nunca han estado ligados en su vida con la problemática agraria, desconociendo en consecuencia la materia, haciendo estéril e inútil, lo que debería ser la base, en la resolución del problema del - reparto de la tierra.

2). - Los miembros de los organismos consultivos, deben ejer-- cer libremente sus funciones, ya que como advierte José Gazcón y Marín: "Para que tenga razón de ser la existencia de Cuerpos Consultivos, hay que buscar organismos en los que domine más la técnica jurídica o la es

pecial del ramo que se trate, que la mayor o menor conformidad a los proyectos consultados o a los deseos de gobierno".(25)

Al respecto, según quedó anotado en líneas anteriores, no podemos hablar de independencia, de libertad de los integrantes del Cuerpo Consultivo Agrario, en virtud de que es el Secretario de la Reforma Agraria quien propone su nombramiento y remoción, en su caso, al Presidente de la República, provocándose con ello que los Consejeros actúen bajo consigna, presiones o intereses.

3). - Por excelencia, son organismos colegiados, tal es el caso del Cuerpo Consultivo Agrario, que de acuerdo a su Reglamento interno, sesiona en Pleno y en Salas Regionales y Estatales, siendo sus sesiones ordinarias una vez a la semana por lo menos y extraordinarias cuando a ello convoquen sus Presidentes o el Secretario General.

La deliberación es el acto previo al pronunciamiento, el que debe ser tomado por mayoría absoluta, es decir, por acuerdo de la mitad más uno de los miembros presentes, siendo necesario para el Pleno, la presencia de tres de los Consejeros Titulares; su votación será nominal o económica, según se determine por el propio Pleno.

Las sesiones serán presididas por los Presidentes del Cuerpo Consultivo Agrario, de las Salas Regionales y Estatales o por sus repre-

(25) Gazcón y Marín, José. "Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I, Madrid, España. 1928. pág. 288

representantes legales, quienes fundamentalmente abren y clausuran los debates, dirigen las deliberaciones, y otorgan o eximen la palabra, etc..

c). - SUS ATRIBUCIONES Y COMPETENCIA

Al respecto es oportuno señalar previamente los siguientes aspectos:

La Enciclopedia Jurídica Omeba define la Competencia como la "capacidad, atribuciones o aptitud de un órgano investido de jurisdicción para realizar aquellos actos que las leyes encomienden. Asimismo define a la palabra Función, como la acción que desarrolla un órgano o la actividad que desempeña como tarea que le es inherente."(26)

La Competencia es de suma importancia en virtud de que un órgano para poder efectuar sus actos administrativos debe tener la aptitud derivada de la ley, para que puedan ser eficaces y justificables sus actuaciones en cada caso concreto.

Gabino Fraga nos dice lo siguiente: "La Competencia es un principio sumamente interesante porque como en la actuación de los órganos administrativos se puede realizar multitud de actos que afecten intereses particulares, se hace necesario que esos intereses particulares, se encuentren garantizados contra la arbitrariedad. La única forma de garantía es la exigencia de una ley que autorice la actuación del poder público".

(27)

El principio de legalidad antes mencionado, exige que todos los

(26) Enciclopedia Jurídica Omeba. Opus. Cit. Págs. 160 y 161.

(27) Fraga Gabino "El Derecho Administrativo". Ed. Porrúa, S.A. México 1978. pág. 297.

actos del Estado sean realizados dentro de las normas legales, es decir que para que un órgano (agrario) realice sus atribuciones, éstas - deben emanar de una ley; ya sea de la Constitución, de la Ley Federal de Reforma Agraria, del Reglamento Interior de la propia Secretaría o bien de cualquier otro reglamento o ley.

Por otra parte, Rafael de Pina, indica que Competencia es la "Potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla en un caso concreto" (28)

El ejercicio de la Competencia es obligatorio en virtud de que persigue fines de interés general que se realizan a través de los órganos del Estado.

Ahora bien, puede suceder que la ley, al establecer la Competencia, determine las condiciones especiales en que ésta deba ejecutarse, o bien que la misma dé una determinada libertad de apreciación en relación a su ejercicio oportuno.

La Competencia del Cuerpo Consultivo Agrario se fundamenta en la fracción XIII del artículo 27 Constitucional y el artículo 16 de su propia Ley reglamentaria. El citado órgano colegiado, tiene competencia

(28) De Pina Rafael. -Diccionario de Derecho". Ed. Porrúa, S.A. México 1980. pág.163.

para conocer de acciones agrarias que pueden ser de índole directa o indirecta. Las primeras, generan derechos colectivos o individuales y solamente cuando éstos se han dado, es cuando pueden surgir las segundas, que también generan los mencionados derechos.

Las acciones agrarias directas de carácter colectivo, tienden a satisfacer necesidades de un Núcleo de Población y la legislación de la materia otorga a los Núcleos antes mencionados, Acciones para obtener tierras, aguas o bosques, para resolver la propiedad de tierras en conflicto, y para reconocer y titular bienes comunales que se encuentren en poder de los mismos. Estas Acciones son: Restitución de Tierras, Bosques y Aguas; Dotación de Tierras; Dotación y Adquisición de Aguas; Ampliación de Tierras; Nuevos Centros de Población Agrícola; Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales; y Conflicto de Límites entre Bienes Comunales.

RESTITUCION DE TIERRAS, BOSQUES Y AGUAS. - El origen de esta acción tiene su antecedente en el Decreto del 12 de diciembre de 1914, en el que el C. Venustiano Carranza, en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y a cargo del Poder Ejecutivo Federal, ordena — entre otras medidas — se dicten leyes que restituyan a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; nace a la vida jurídica con la Ley del 6 de enero de 1915 y con el artículo 27 de la Cons

titución de 1917.

La acción debe fundarse en la autenticidad del título de propiedad. Esta data generalmente de la época colonial, el veredicto relativo lo emite la Oficina de Paleografía de la Dirección General de Asuntos Jurídicos; demostrada la autenticidad de los títulos de propiedad de los pueblos, éstos deben comprobar de conformidad con el artículo 191 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que son propietarios de las tierras, bosques o aguas cuya restitución solicitan y que fueron despojados por cualesquiera de los actos a que se refiere la fracción VIII del artículo 27 Constitucional; actos a los que obviamente también se refiere la fracción II del artículo 191 antes citado.

El procedimiento relativo a esta acción está reglamentado por los artículos 279 al 285 de la Ley de la Materia de que se trata, y comprende: Solicitud, instauración, publicación, presentación de los títulos de propiedad, dictamen paleográfico y opinión relativa a la autenticidad de los mismos, trabajos técnicos e informativos, dictamen de la Comisión Agraria Mixta, mandamiento del Gobernador Constitucional del Estado, y opinión del Delegado Agrario, quien remitirá el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria de conformidad con lo que establece el artículo 284 del referido Ordenamiento Legal; la Secretaría recibirá el expediente y concluida su revisión lo turnará al Cuerpo Consultivo Agrario,

el cual, en Pleno emitirá su dictamen o acuerdo respectivo para completarlo, sirviendo éste de base a la consideración del Presidente de la República para su resolución definitiva.

Esta acción, no obstante su importancia y operatividad en épocas inmediatas a su establecimiento como institución, actualmente resulta anacrónica, en virtud de la imposibilidad que existe para demostrar el despojo, por el tiempo que ha transcurrido.

El artículo 283 fue reformado en sus párrafos primero y tercero, por Decreto del 29 de diciembre de 1983, mismo que entra en vigor el 17 de enero de 1984.

DOTACION DE TIERRAS.- El Dr. Lucio Mendieta y Núñez señala al respecto lo siguiente:

"...La dotación de tierras como institución agraria.- La dotación de tierras es una institución jurídica que tiene, en el Derecho Agrario Mexicano, antecedentes remotos, pues, como se ha demostrado en la parte histórica de esta obra, los aztecas y, en general todos los grupos indígenas en la época precolonial, obtuvieron tierras en dotación desde el momento en que se asentaron definitivamente en una región determinada y con estas tierras se constituyeron los Calpulli o barrios que eran pequeños núcleos de población agrícola.

Más tarde, durante la época colonial, los Reyes Españoles, en numerosas cédulas ordenaron, desde el principio y a lo largo de esa época, que se dotara de tierras a los pueblos campesinos siempre que las necesitaran. Bajo el Virreinato español, la dotación de tierras fue, en consecuencia, una institución jurídica permanente. A partir de la Independencia de México, la institución mencionada desaparece en la práctica para ser revivida por la legislación revolucionaria en la Ley de 6 de enero de 1915 y el artículo 27 de la Constitución de 1917..."(29)

El trámite relativo a la primera instancia de los expedientes promovidos en esta acción, lo contempla la Ley Federal de Reforma Agraria en sus artículos comprendidos del 286 al 303, artículos que reglamentan a dicho procedimiento de la manera que a continuación se --
enuncia brevemente: Solicitud; instauración; publicación; trabajos técnicos informativos que comprenden: la formación del censo agrario del núcleo de población solicitante y recuento pecuario, levantamiento de un plano del radio legal de afectación e informe por escrito que complemente al plano aludido con amplios datos sobre ubicación y situación -
del núcleo petionario, sobre extensión y calidad de tierras, sobre cultivos principales y demás datos relativos; objeciones de los solicitantes respecto al censo, en su caso con aportación de pruebas documentales -

(29) Dr. Mendieta y Núñez Lucio. Opus Cit. pág. 437.

correspondientes; dictamen de la Comisión Agraria Mixta respecto a la procedencia o improcedencia de la dotación; aportación, ante la Comisión señalada, de pruebas y alegatos, de parte de los propietarios presuntos afectados, cinco días antes de que éste rinda su dictamen al Ejecutivo Local, pudiendo ser dicha aportación posterior, si ya fue rendido el mismo, ante el Delegado Agrario a efecto de que se tome en cuenta al hacerse la revisión del expediente; mandamiento del Ejecutivo Local; ejecución del mismo; posesión provisional en caso de mandamiento positivo del C. Gobernador del Estado, quien previa publicación del citado mandamiento, en el Periódico Oficial de la entidad de que se trate, turnará el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria para su trámite correspondiente.

También fueron reformados por el Decreto de la fecha indicada con antelación, los artículos 292, 293, 294, 295, 298, 300 y 302 de la Ley de la Materia.

Los expedientes de dotación de tierras con sus conflictos y consecuencias, ocupan más del 60% de la carga de trabajo que desahoga el Cuerpo Consultivo Agrario, de aquí la importancia real que actualmente tiene esta acción; situación por la cual, nos permitimos transcribir el resumen que comenta el Dr. Lucio Mendieta y Núñez respecto a esta acción:

"... Los procedimientos agrarios para dotación de tierras son excesivamente lentos y en ciertos aspectos inútiles o cuando menos innecesarios para los fines de la dotación, por ejemplo algunos que están señalados en la fracción III del artículo 286, concretamente los relativos al informe "sobre los cultivos principales, consignando su producción media y los demás datos relativos a las condiciones agrológicas, climatológicas y económicas de la localidad". Las dotaciones se hacen calculando la unidad de dotación por la calidad de la tierra: de riego, -- temporal, agostadero, etcétera, sin tomar en cuenta las condiciones -- enumeradas en la fracción III del artículo citado que, por consiguiente, salen sobrando y retardan los trámites agrarios.."(30)

Asimismo es de señalar, que los trabajos técnicos a que se refiere el artículo 286, constituyen el eje central de la acción de que se trata; situación por la que se hace necesario que en el desahogo de los mismos, se comisione personal apto que actúe de manera imparcial, con el propósito de esquivar en la medida que sea posible los errores y los vicios que llevan concatenadas incongruencias con la realidad que prevalece en el terreno de los hechos, lo anterior a efecto de que al revisar los expedientes relativos, el Cuerpo Consultivo Agrario, no tenga la necesidad de ordenar trabajos técnicos e informativos complementarios, en detrimento

(30) Dr. Mendieta y Núñez Lucio. Opus Cit. págs. 470 y 471.

de una expedita impartición de justicia agraria, debida también a la lentitud e inutilidad a que se refiere el Dr. Lucio Mendieta y Núñez, como quedó anotado anteriormente.

La segunda instancia de esta acción la regula el Ordenamiento Legal de la Materia en sus artículos comprendidos del 304 al 317, de los cuales se reformaron los artículos 304 y 309, mediante el Decreto de referencia.

DOTACION Y ACCESION DE AGUAS.- El trámite del procedimiento de referencia se desarrolla de conformidad con lo que establece la Ley de la Materia en sus artículos 318 al 324. El artículo 318 establece que las solicitudes relativas se presentarán directamente ante los Ejecutivos Locales, solicitando éstos inmediatamente la opinión de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, acerca de la disponibilidad o existencia de aguas; de ser positiva la misma, ordenarán la instauración del expediente, en caso contrario, comunicarán tal situación a los interesados manifestándoles la imposibilidad material de satisfacer sus necesidades; asimismo señala este artículo, que la tramitación de los expedientes respectivos se sujetará a lo previsto para la dotación de tierras, en lo que fuere aplicable.

Una particularidad del procedimiento, es la referente a que los mandamientos de los Gobernadores de los Estados y las resolucio-

nes Presidenciales respectivas, otorgan la misma, con la totalidad de sus accesiones, usos, costumbres y servidumbres, sin embargo, prevé el artículo 324, que los casos de accesiones de agua no previstos en los mandamientos y resoluciones citados, serán dictaminados por el Delegado Agrario, revisando el dictamen la Secretaría de la Reforma Agraria, siendo firmado el acuerdo respectivo por el Secretario de la misma y publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la Entidad correspondiente. Dicho artículo señala además que los datos necesarios para su resolución serán los que indica el artículo 319.

AMPLIACION DE TIERRAS.- En términos generales, el ejercicio de esta acción se dá cuando las tierras concedidas en dotación, no bastan para satisfacer las necesidades del Núcleo de Población beneficiado; y la procedencia de la misma, deriva de los artículos 197 y 241. De acuerdo con el artículo primeramente citado, dicho núcleo de población beneficiado previamente con una dotación de tierras, tendrá derecho a solicitar la ampliación de referencia en los casos siguientes: Cuando la unidad individual de dotación que disfrutaban los ejidatarios sea inferior al mínimo establecido por la Ley y existan tierras afectables en el radio legal; cuando compruebe que existen más de diez ejidatarios carentes de dicha unidad y cuando tenga satisfechas las necesidades individuales en terrenos de cultivo y carezca o sean-

insuficientes las tierras de uso común en los términos de la ley. El artículo 241 establece que los núcleos de población ejidal que no tengan tierras, bosques y aguas en cantidad bastante para satisfacer sus necesidades, tendrán derecho a solicitar la Ampliación de su Ejido siempre que comprueben que explotan las tierras de cultivo y las de uso común que posean, pudiendo comprar el núcleo relativo, tierras de propiedad privada de la zona, con recursos propios o con crédito que obtenga.

En las circunstancias antes indicadas, la ampliación equivale a una nueva dotación, y por lo general, la solicitan los hijos de los campesinos beneficiados y los que en el expediente de dotación quedaron con derechos a salvo.

Es de advertir al respecto, que un núcleo de población puede solicitar las ampliaciones que desee, mientras existan fincas susceptibles de afectación y se den los supuestos de los preceptos legales antes mencionados.

De acuerdo con el artículo 325 del Ordenamiento Legal de la Materia, el procedimiento relativo se sujetará, en lo que fuere aplicable, a lo prevenido para la dotación de tierras; el artículo citado denomina también a dicha acción con el nombre de Dotación Complementaria, al referirse a la tramitación de oficio del expediente.

El Artículo 241 fue objeto de la reciente Reforma efectuada a-

la Ley de la Materia, por Decreto del 29 de diciembre de 1983.

NUEVOS CENTROS DE POBLACION AGRICOLA.- El fundamento legal de éstos, lo encontramos en el párrafo tercero del artículo 27-- Constitucional y en el artículo 198 de su Ley reglamentaria.

Respecto a esta acción, asienta en su libro el Dr. Lucio Mendieta y Núñez lo siguiente:

"...Los procedimientos para la creación de nuevos centros de población agrícola estaban insuficientemente configurados en el Código Agrario de 1942 y apenas si mejoraron en la Ley Federal de Reforma-- Agraria. En ésta se les llama, contrariando la terminología constitucional, "nuevos centros de población ejidal" lo que significa que indefectiblemente se constituirán y se organizarán como ejidos. La tendencia política en materia agraria es en el sentido de que en nuestro país solamente se llegue al establecimiento de dos formas de tenencia de la tierra: la pequeña propiedad y la propiedad ejidal..."(31)

No obstante la mención anterior relativa a su fundamento legal Constitucional, es hasta la expedición del último Código Agrario, cuando se determina con claridad la procedencia de dicha acción, en virtud de que el artículo 100, correlativo al 244 del Ordenamiento Legal de la-

(31) Dr. Mendieta y Núñez Lucio. Opus Cit. pág. 480.

Materia, establece que ésta podrá darse cuando las necesidades del grupo capacitado para constituirlo no puedan satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos, o acomodo en parcelas vacantes.

El procedimiento relativo, presenta una característica especial consistente en su tramitación, que se desarrolla y regula de acuerdo -- con los artículos de la Ley de la Materia comprendidos del 326 al 335;-- en virtud de que el artículo 327 señala que los expedientes referentes a esta acción se tramitarán en única instancia, pudiéndose iniciar de oficio conforme al artículo 326 o a solicitud de los interesados --a diferencia del procedimiento que se sigue en la Dotación de Tierras-- quienes podrán señalar el o los predios presuntamente afectables, declarando su conformidad expresa para trasladarse al sitio donde sea posible -- la creación de dicho centro, así como su decisión de arraigarse en él. -- Señala además el artículo que se comenta, que la solicitud deberá presentarse ante el Delegado Agrario de cuya jurisdicción sean vecinos los solicitantes.

Cabe mencionar, a este último respecto el comentario que también formula el Dr. Lucio Mendieta y Núñez en el siguiente sentido:

"...La Ley Federal de Reforma Agraria recoge una sugerencia nuestra relativa a la iniciación del procedimiento que debe hacerse

mediante solicitud ante el Delegado Agrario de la entidad federativa correspondiente; pero pasa por alto, violando la soberanía de los Estados, la intervención de los Gobernadores de éstos pues no manda que se les corra traslado de dicha solicitud. ¿Por qué las solicitudes de dotación sí se presentan ante los aludidos funcionarios y no las de creación de Nuevos Centros de Población Ejidal, que, en el fondo no son otra cosa que una forma de dotación de tierras? Solamente se envían al Ejecutivo Local "los estudios y proyectos formulados sobre la creación del nuevo centro, es decir cuando ésta ya fue aprobada, nada más para que exprese su opinión en un plazo de quince días. Dificilmente pueda hallarse en nuestras leyes un ejemplo más claro de centralización política..." (32)

Otra particularidad de esta acción es la relativa al hecho de que la Ley Federal de Reforma Agraria subsana las deficiencias del Código del 42, según se desprende a contrario sensu del último párrafo del artículo 328 de la misma, en virtud de que por esta acción --- como ya se vió --- los solicitantes pueden señalar fincas presuntamente afectables, encontrándose los propietarios de éstas, impedidos respecto a la trasmisión de las mismas, por cualquier título, aplicándoseles en caso contrario el artículo 210 de la Ley Agraria vigente, --

(32) Dr. Mendieta y Núñez Lucio. Opus Cit. pág. 480.

concretamente su fracción I. Obviamente dicha situación no la contemplaba la Codificación relativa.

De conformidad con el artículo 333 del procedimiento que nos ocupa respecto a esta acción agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario interviene en el mismo —previa opinión del Ejecutivo Local y de la Comisión Agraria Mixta de la entidad en cuya jurisdicción se proyecta -- el centro (artículo 332)— al dictaminar el expediente. El dictamen que al respecto emita éste, servirá de base a la Resolución Presidencial que corresponda; dicho dictamen elaborado por la Consultoría que trate los asuntos relativos de la Entidad Federativa de la jurisdicción a que se alude en líneas anteriores, por razones de orden legal y técnico, se fundamenta en un estudio previo que efectúa la Dirección General de Nuevos Centros de Población asentando en el mismo, los incidentes del procedimiento y su propia opinión.

La acción relativa, en un principio no fue solicitada por los campesinos, debido tal vez, a su reglamentación la cual era deficiente, además a éstos se les hacía imposible desarraigarse de la región por situaciones morales y familiares.

Cabe además agregar, como señalamiento final el análisis de esta acción, los razonamientos siguientes, que también incluye en su libro el multicitado autor:

"...Puede decirse que teniendo en cuenta lo avanzado que está el reparto de tierras para la constitución de centros ejidales, el porvenir de la Reforma Agraria se halla en la rehabilitación de los ejidos -- mal dotados y en la creación de nuevos centros de población ejidal. Sin embargo, éstos resultan extremadamente costosos y por eso, hasta -- ahora, no han tenido éxito; el número de los existentes es muy reducido y lamentables las condiciones en que se encuentran muchos de ellos. Algunos, después de fundados fueron abandonados por sus pobladores.

La creación de nuevos centros de población agrícola como dice la Constitución, o ejidal como se lee en la Ley Federal de Reforma Agraria, es una verdadera tarea de colonización interior que requiere cuidadosa planeación y la inversión de grandes recursos económicos-- para efectuar los gastos a que se refiere el artículo 331 del ordenamiento citado..."(33)

En este procedimiento se reformaron con la expedición del -- Decreto aludido, los artículos 326 y 331.

RECONOCIMIENTO Y TITULACION DE BIENES COMUNA - -
LES.- La reglamentación que corresponde a este procedimiento, se -- contiene en los artículos 356 al 366 del Ordenamiento Legal de la Ma-
teria.

(33) Dr. Mendieta y Núñez Lucio. Opus Cit. pág. 481.

De conformidad con el artículo 356, la Delegación Agraria, - de oficio o a petición de parte, iniciará los procedimientos para reconocer o titular los derechos relativos a Bienes Comunales, sobre la - superficie que no presente conflictos de linderos, cuando los terrenos reclamados se encuentren en posesión de los comuneros de la Entidad de su jurisdicción (texto actual, con motivo de la Reforma efectuada - por Decreto del 29 de diciembre de 1983 al párrafo primero de este - artículo). Posteriormente y de acuerdo con los artículos subsecuen- tes relativos, se publicará la solicitud o el acuerdo de iniciación del - expediente en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Ofi- cial de la Entidad donde se encuentren los bienes que señalen las comu- nidades; asimismo, se designará a dos representantes, propietario y - suplente, que habiendo sido electos por mayoría de votos, gestionarán el trámite del expediente; también se procederá a la realización de los trabajos técnicos e informativos; los trabajos aludidos, se pondrán a - la vista de los interesados, para que expongan lo que a su derecho con - venga, recabándose además la opinión del Instituto Nacional Indigenis- ta; resumen y opinión del Delegado, quien remitirá el expediente a la - Secretaría de la Reforma Agraria, para la prosecución del trámite; - una vez concluidos los trámites, la Secretaría enviará el expediente al Cuerpo Consultivo Agrario, quien emitirá su dictamen que servirá de - base al proyecto de resolución que será sometido a la consideración -

del Presidente de la República a efecto de que éste dicte su resolución definitiva (esto último de acuerdo, a la reforma efectuada a la Ley, en su artículo 362); inscripción de la resolución en el Registro Agrario - Nacional y en el Registro Público de la Propiedad de la entidad o entidades correspondientes. La ejecución de la resolución, correrá a cargo de la Delegación Agraria.

Respecto al artículo 358, señala el Dr. Lucio Mendieta y Núñez:

"...Generalmente las comunidades agrarias están formadas por indígenas de muy bajo nivel cultural que no hablan el idioma castellano o lo hablan y comprenden con muchas deficiencias. En estas - - condiciones resulta indispensable que se les nombre un procurador de oficio que los asesore en sus tramitaciones, no basta con la elección de dos representantes a que alude el artículo 358 si son, como debenser, miembros de la misma comunidad..."(34)

CONFLICTO DE LIMITES ENTRE BIENES COMUNALES.- El párrafo Segundo de la fracción VII del artículo 27 Constitucional, es el fundamento del procedimiento relativo. La parte conducente del mencionado párrafo señala: "Son de jurisdicción federal todas las cuestio-

(34) Dr. Mendieta y Núñez Lucio. Opus Cit. pág. 492.

nes que, por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se avocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario, la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición Presidencial".(35)

La reglamentación inherente al procedimiento la contempla la Ley Federal de Reforma Agraria en sus artículos 367 al 378.

Es de advertir que al respecto existe el señalamiento siguiente:

".. Los conflictos por límites entre comunidades agrarias y entre éstas y los ejidos, se presentan con cierta frecuencia y son difíciles de resolver por falta de la titulación de las tierras comunales casi siempre en posesión de grupos indígenas de muy bajo nivel cultural y que, a menudo, no hablan el idioma castellano.

(35) Mexicano: Esta es tu Constitución. Ed. por la LI Legislatura, Cámara de Diputados. México, D.F.- 1982.- pág. 74.

El Código Agrario de 1942, encomendaba al Departamento Agrario la resolución de estos conflictos; pero la Ley Federal de Reforma Agraria siguiendo en gran parte a Un Anteproyecto de Nuevo Código Agrario, descentraliza los procedimientos y los encomienda a las Delegaciones del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización correspondientes, según la ubicación de las tierras para hacerlos más prácticos y expeditos, indicando la intervención de dichas Delegaciones y las de la Secretaría en las diversas fases procesales.

Desafortunadamente la Ley sólo ordena que los contendientes nombren representantes, pero no les procura los asesores que consideramos indispensables...".(36)

También fueron objeto de la Reforma multicitada con anticipación los artículos 368 y 370 del procedimiento relativo.

Es conveniente mencionar que en relación al procedimiento antes señalado, la Ley de la Materia prevé en sus artículos comprendidos del 379 al 390, un Juicio de Inconformidad en los Conflictos por Límites de Bienes Comunales de que se trata, de acuerdo a lo que establece el artículo primeramente citado, ya que si un poblado contendiente no acepta la resolución del Ejecutivo Federal, éste podrá ocurrir ante la

(36) Dr. Mendieta y Núñez Lucio. Opus Cit. pág. 494.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, promoviendo el Juicio de Inconformidad aludido, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se hubiere notificado la Resolución.

En relación al presente tema, hemos venido comentando en párrafos que anteceden, lo relativo al análisis de las acciones agrarias directas de tipo colectivo; también asentamos que las Acciones Indirectas del tipo citado, surgen una vez que se dan las Directas; ahora bien en atención a lo anterior, procederemos, tomando el cauce referente al análisis que corresponde a éstas, en la inteligencia de que la Ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional contempla los procedimientos de las siguientes: Permutas de Bienes Ejidales; Fusión y División de Ejidos; Zonas de Urbanización; Expropiación de Bienes Ejidales; y Privación de Derechos Agrarios.

De dichas acciones agrarias indirectas de tipo colectivo, enunciaremos brevemente lo siguiente:

PERMUTAS DE BIENES EJIDALES.- Los artículos 336 al 338 de la Ley Federal de Reforma Agraria establecen el procedimiento relativo a esta acción. La Ley en cita, señala en su artículo 336 que los expedientes inherentes a permutas entre ejidos se iniciarán a solicitud de los interesados, ante el Delegado Agrario que corresponda; sin embargo, es de advertir que de conformidad con el Código Agrario de -

1942, los expedientes respectivos se tramitaban directamente ante el Departamento Agrario y que además podían permutarse terrenos ejidales por terrenos de particulares.

Del artículo antes mencionado se desprende que la permuta de que se trata, se llevará a cabo únicamente entre ejidos, sin ocuparse el capítulo relativo de la permuta entre ejidatarios en particular que puede ser benéfica para los permutantes cuando se trata del mismo ejido o de ejidos que colindan. Aún cuando el artículo 79 contradice dicho comentario, pues señala que una unidad de dotación puede permutarse por otra y aclara que cuando la permuta se efectúe dentro del mismo ejido, bastará la conformidad de los interesados, la aprobación de la Asamblea General, y su notificación a la Secretaría de la Reforma Agraria.

La supresión que hace la Ley vigente, en relación con el derogado Código Agrario antes mencionado, respecto a la permuta de terrenos ejidales por terrenos de particulares, tuvo su fundamento en el argumento, de que tal situación se prestaba a una serie de irregularidades en perjuicio de los ejidatarios; sin embargo, —comenta en su libro el Dr. Lucio Mendieta y Núñez— "...esa clase de permuta puede serles altamente favorable en algunos casos. Lo que debía haberse hecho, lo que puede hacerse en futuras modificaciones a la Ley citada, es

rodear esa permuta de requisitos y peticiones que la ponga al margen de abusos e inmoralidades..."(37)

FUSION Y DIVISION DE EJIDOS.- La fundamentación legal correspondiente a la Fusión deriva del artículo 111 de la Ley, el cual establece que la misma se concederá cuando de los estudios técnicos y económicos que practique la Secretaría de la Reforma Agraria, de oficio o a petición de los núcleos interesados, oyendo la opinión del Banco Oficial que lo refaccione, se compruebe la conveniencia de la misma para la mejor organización de los ejidatarios y el desarrollo de un plan de explotación agropecuario benéfico para la economía ejidal.

En la inteligencia de que el ejido no puede modificarse, podemos decir respecto a la División de Ejidos, que ésta, es la excepción a dicha regla, en virtud de que sólo se autoriza la misma, cuando inciden los casos previstos en los artículos 109 y 110 de la Ley de la Materia.

La división de ejidos es más frecuente que se dé, toda vez que la fusión de los mismos es menos común, ya que existe un reducido número de ellos, debido tal vez a la situación de que cada pobla

(37) Dr. Mendieta y Núñez Lucio. Opus Cit. pág. 485.

do tiene sus líderes, los que no admitirían en un momento dado, supe-
ditarse a sus homólogos de los ejidos o comunidades vecinas.

El procedimiento relativo para la Fusión y División de Ejidos,
lo estatuye el Ordenamiento Legal de referencia en sus artículos 339 -
al 342.

ZONAS DE URBANIZACION.- De acuerdo con el artículo 90 -
de la Ley relativa, toda resolución Presidencial dotatoria de tierras -
deberá determinar la constitución de ésta, debiendo localizarse prefe-
rentemente en las tierras que no sean de labor. Respecto a esto últi-
mo, señala el reformado párrafo primero del artículo 91 de la Ley, -
que para la localización o ampliación de la zona aludida se tomará en-
cuenta la opinión que emita la Secretaría de Desarrollo Urbano y Eco-
logía; señalándose además, en la inclusión de un segundo párrafo, que
será indispensable para lo anterior, la justificación relativa a la nece-
sidad efectiva de constituir o ampliar la zona de referencia para satis-
facer preferentemente las necesidades propias de los ejidatarios y no
la de los poblados o ciudades próximas.

Es de advertir, a efecto de fijar claramente la procedencia de
esta acción, que el artículo 90 antes mencionado, se refiere también -
al señalamiento preciso, relativo a la carencia del fundo legal o de la
zona de que se trata, en el siguiente sentido: "... Cuando un poblado-

ejidal carezca de fundo legal constituido conforme a las leyes de la materia, o de zona de urbanización concedida por resolución agraria, y se asienta en terrenos ejidales, si el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización lo considera convenientemente localizado, deberá dictarse resolución presidencial a efecto de que los terrenos ocupados por el caserío queden legalmente destinados a zonas de urbanización." (38).

Los fundos legales se distinguen de las zonas de urbanización, porque éstos se establecen y rigen por las Leyes Locales especiales, a diferencia de estas últimas, cuya sujeción deberá ceñirse a los preceptos de la Ley Federal de Reforma Agraria.

EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES. - El artículo 112 - del Ordenamiento Legal antes invocado establece que los bienes ejidales y los comunales sólo podrán ser expropiados por causa de utilidad pública que con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades, y que en igualdad de circunstancias la expropiación se fincará preferentemente en bienes de propiedad particular. Asimismo, el citado artículo, enumera nueve fracciones relativas a las causales de utilidad pública, de las cuales siempre que se compruebe la existencia de una de ellas, procederá la expropiación relativa.

(38) La Legislación Agraria en México. Opus Cit. pág. 155.

Para el caso de que existan otros terrenos no ejidales, con los cuales pueda satisfacerse el fin de utilidad pública, perseguido con esta acción, los ejidatarios deberán alegar tal circunstancia, solicitando que la expropiación relativa se finque en los terrenos antes descritos y no en sus bienes; sin embargo, respecto a los derechos que emanan de este artículo, puede decirse que por lo general nunca los ejercitan en la práctica los representantes de los ejidos, creyendo ilusoriamente éstos, que con el dinero obtenido a raíz de la previa indemnización necesaria para la expropiación, resolverán su problemática-económica, pudiéndose dedicar así, al desarrollo de actividades diferentes. Como consecuencia de lo anterior, puede afirmarse que los ejidos han soportado casi siempre la carga de las expropiaciones efectuadas por el gobierno.

El artículo 116 de la Ley, establece que las expropiaciones ejidales y comunales para obras de servicio social o público a que se refieren las fracciones I, II, III y IV del artículo 112, procederán únicamente a favor de los gobiernos federales, locales o municipales, o bien a favor de los organismos públicos descentralizados del gobierno federal, los que ocuparán los predios expropiados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización correspondiente. Por su parte el artículo 117 señala que las expropiaciones relativas que tengan como causa los propósitos a que se refiere la fracción VI del ar--

tículo 112 (creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida), se harán indistintamente en favor de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología o del Departamento del Distrito Federal, indicándose además, que cuando el objeto sea la regularización de áreas en donde existan asentamientos humanos irregulares, se harán en su caso, en favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra; ésto último, de acuerdo con la reciente reforma efectuada a dicho artículo.

Otra disposición relativa respecto al favorecimiento que determina expresamente la Ley de la Materia en relación con las expropiaciones aludidas, es la que señala el artículo 118 a favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., para el caso del establecimiento, fomento y conservación de las empresas a que se refiere la fracción V del artículo 112. De acuerdo con el artículo primeramente citado, el Banco de referencia efectuará la venta de los terrenos en su verdadero valor comercial. Los artículos 119, 120 y subsecuentes del capítulo octavo de la Ley, contienen también diversas disposiciones relativas al efecto de esta acción, no menos importantes; sin embargo, es conveniente señalar que el artículo 121 indica que la expropiación de que se trata deberá hacerse por Decreto Presidencial y mediante indemnización, siendo determinado el monto del mismo por el avalúo previo que realice la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, dependiente

de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, atendiendo al valor-comercial de los bienes expropiados en función del destino final que se haya invocado para expropiarlos.

Una particularidad de los avalúos antes mencionados es la relativa a su vigencia, que será de un año y que una vez vencido, éste deberá actualizarse para los efectos del pago indemnizatorio.

Los artículos 117, 121, 122 y 126, fueron objeto de la reforma efectuada a la Ley, por Decreto del 29 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 17 de enero de 1984.

El procedimiento relativo a esta acción lo establece la Ley de la Materia dentro de sus artículos 343 al 349.

PRIVACION DE DERECHOS AGRARIOS.- El Ordenamiento Legal de la Materia establece en su artículo 85 que el ejidatario o comunero perderá sus derechos sobre la unidad de dotación y, en general, los que tenga como miembro de un núcleo de población ejidal o comunal, a excepción de los adquiridos sobre el solar que le hubiere sido adjudicado en la zona de urbanización. Dicho artículo establece al efecto seis-causales, y cualquiera de ellas, es suficiente para la privación relativa; en la práctica, lo más usual, es que los ejidatarios o comuneros - incurran en la causal que establece la fracción I, para el caso de que- éstos no trabajen la tierra personalmente o con su familia, durante dos

años consecutivos o más, o dejen de realizar por igual lapso los trabajos que les correspondan, cuando se haya determinado la explotación colectiva, salvo en los casos permitidos por la Ley (artículo 76, fracciones I, II, III y IV).

Se aclara que con motivo de la reforma efectuada a la Ley de la Materia por Decreto del 29 de diciembre de 1983, se introdujo en la fracción V del artículo 85 una nueva causal de privación, para el caso de que los ejidatarios o comuneros realicen, permitan, toleren o autoricen la venta total o parcial de sus unidades de dotación o de superficies de uso común o la den en arrendamiento o en aparcería o en cualquier otra forma ilegal de ocupación a miembros del propio ejido o a terceros, excepto en los casos previstos por el artículo 76.

Por su parte el artículo 86 establece que al decretarse en contra de un ejidatario la pérdida de una unidad de dotación, ésta deberá adjudicarse a quien legalmente aparezca como su heredero, quedando por tanto destinada dicha unidad al sostenimiento del grupo familiar -- que económicamente dependía del campesino sancionado; salvo lo dispuesto en la fracción II del artículo anterior.

Por lo que concierne a las nuevas adjudicaciones, derivadas del numeral mencionado con antelación, señala el artículo 72 respecto a las mismas, ordenes de preferencia y de exclusión en siete fraccio-

nes relativas, a efecto de señalar las personas, a quienes deberán adjudicarse las referidas unidades de dotación. De acuerdo con el artículo 82 también existe (según lo señalan cinco incisos del mismo) el citado orden de preferencia, más no el de exclusión, en relación a las nuevas adjudicaciones; en el caso de que el ejidatario no haya hecho designación de sucesores, o cuando ninguno de los señalados pueda heredar por imposibilidad material o legal. Dicho artículo señala que los derechos agrarios se transmitirán de acuerdo al referido orden de preferencia; sin embargo, esta transmisión se equipara a una nueva adjudicación.

Los artículos 426 al 433 de la Ley, reglamentan el procedimiento relativo a esta acción, y los mismos lo engloban, estableciendo que sólo la Asamblea General o el Delegado Agrario respectivo serán los facultados para solicitar a la Comisión Agraria Mixta la iniciación del procedimiento relativo, y en su caso, la nueva adjudicación; si la solicitud tiene su origen en el núcleo de población, deberán llenarse los requisitos establecidos en el artículo 420, pero si la privación la solicita el Delegado Agrario, éste señalará las causas de procedencia legal, —acompañando a su escrito las pruebas en que funde su petición; posteriormente, el expediente y las pruebas aportadas serán estudiadas por la Comisión Agraria Mixta, la que si encuentra cuando menos fundada la presunción, de que se ha incurrido en las causas legales de privación,

citará (por oficio) al Comisariado Ejidal, al Consejo de Vigilancia y a los Ejidatarios presuntamente afectados; si éstos se encontraran ausentes del ejido, se levantará Acta en la que se hará constar este hecho ante cuatro testigos ejidatarios, llevándose a cabo la notificación correspondiente por medio de avisos fijados en la Oficina Municipal del lugar y en los lugares más visibles del poblado. El día y la hora señalados para la celebración de la audiencia, se escuchará a los interesados recibiendo las pruebas y alegatos que éstos aporten.

La mencionada Comisión emitirá su resolución sobre la procedencia de la privación y, en su caso, sobre las nuevas adjudicaciones. En caso de inconformidad con la citada resolución, la parte directamente interesada podrá recurrir por escrito ante el Cuerpo Consultivo Agrario (dentro del término de 30 días computados a partir de la publicación de la resolución), el que dictará la resolución correspondiente. El expediente de inconformidad se integrará con el o los casos de los campesinos interesados para los efectos de lo anterior y quedará firme la resolución de la Comisión Agraria Mixta respecto a los que no se inconformen; finalmente, de acuerdo con el artículo -- 433 las resoluciones dictadas por las Comisiones Agrarias Mixtas se publicarán en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa correspondiente y las que emita el Secretario de la Reforma Agraria serán publicadas además de, en el Periódico Oficial de la Entidad de que-

se trate, en el Diario Oficial de la Federación.

Las resoluciones se remitirán al Registro Agrario Nacional para los efectos de su inscripción y expedición de los certificados correspondientes y al ejecutarse se notificará al Comisariado Ejidal para que en el caso de que se haya decretado la privación de derechos y no se haya procedido a la nueva adjudicación, convoque a Asamblea General con el objeto de adjudicar la o las unidades de dotación de que se trate, en los términos de ésta.

Es importante mencionar que los artículos 431, 432 y 433 que se refieren a este procedimiento, también fueron objeto de la reforma efectuada a la Ley, por el decreto mencionado con antelación, en virtud de que los mismos, antes de la citada reforma, presentaban respecto a la tramitación de esta acción, situaciones diferentes a las que hemos expuesto en líneas anteriores relativas, respecto a términos, resolución, inconformidad con ésta, publicación, inscripción y expedición de certificados. Es decir con antelación a dichas reformas, la Comisión Agraria Mixta, emitía su opinión y por conducto del Delegado Agrario remitía el expediente a la Secretaría del Ramo, actualmente y según quedó asentado dicha Comisión en lugar de emitir opinión, emite resoluciones sobre la procedencia de la acción de que se trata, y en su caso, sobre las nuevas adjudicaciones; no siendo contemplada ahora la remisión del expediente a la Secretaría aludida, puesto que a la - -

misma Comisión le toca resolver al respecto, aún cuando también al propio Cuerpo Consultivo Agrario en los casos de inconformidad con la resolución de la Comisión citada; haciéndose patente además, como consecuencia de lo anterior, la exclusión del Presidente de la República en cuanto a la resolución definitiva que corría a su cargo, con base en el dictamen que elaboraba la Secretaría de la Reforma Agraria por conducto de la Dirección General de Tenencia de la Tierra (anteriormente Dirección General de Derechos Agrarios), es decir, se le dá ingerencia al Cuerpo Consultivo Agrario para conocer y resolver los casos de inconformidad con las resoluciones de la Comisión Agraria Mixta, como también lo vimos, cuestión que tampoco contemplaban dichos artículos antes de la reforma; esto último, de acuerdo con la nueva atribución del Cuerpo Consultivo Agrario, a que se refiere la fracción V del artículo 16 (atribución que se incluye también con motivo de la reforma efectuada por el multicitado decreto a dicho artículo, sobre el cual ahondaremos en su oportunidad).

Dentro de la competencia del Cuerpo Consultivo Agrario que analizamos, y volviendo al señalamiento relativo que en su oportunidad hicimos, acerca de las acciones agrarias directas e indirectas, recordemos que también indicamos, respecto a las mismas, la existencia de las que generan derechos individuales, pudiendo en consecuencia clasificar dentro de las primeras y las segundas, de acuerdo con la legisla-

ción de la materia, respectivamente, las siguientes: Inafectabilidad Agrícola, Ganadera y Agropecuaria (A.A.D.I.); Nulidad de Fraccionamiento de Propiedades afectables; Nulidad de Contratos y Concesiones; y Nulidad y Cancelación de Certificados de Inafectabilidad (A.A.I.I.).

Con antelación al análisis precedente a la primera Acción Directa de tipo Individual que hemos asentado, consideramos necesario exponer brevemente algunas generalidades afines a los Certificados — de Inafectabilidad.

Los Certificados de referencia, son documentos públicos que en su caso, expide y cancela el Secretario de la Reforma Agraria de acuerdo con la fracción XX, del artículo 10 de la Ley Federal de Reforma Agraria (nueva atribución que se confiere a éste, debido a la reforma efectuada al citado artículo del Ordenamiento Legal antes invocado), de conformidad —en el caso de su expedición— con el procedimiento que determina nuestra legislación relativa, en sus artículos 350 al 355 (más adelante citaremos lo inherente a la cancelación de tales documentos). Al respecto, es conveniente aclarar, que antes de la citada reforma (29-XII-1983), la expedición de los mencionados certificados derivaba de un acuerdo Presidencial (artículo 353), artículo que obviamente, por el señalamiento antes indicado, también fué reformado.

La finalidad principal, determinante e inmediata que persiguen los propietarios respecto a la expedición de éstos a su favor, es la de demostrar o probar en un momento dado, que su predio ha satisfecho los requisitos Constitucionales, y desde luego los que exige su Ley reglamentaria; situación por la que el mismo ha sido declarado como pequeña Propiedad Agrícola o Ganadera y que además es inafectable.

Otra particularidad de estos certificados es lo que le señala el párrafo tercero de la fracción XIV del artículo 27 Constitucional a los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido o en lo futuro se expida el Certificado aludido, podrán promover el Juicio de Amparo, contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas, cuestión que a contrario sensu se refiere también el párrafo primero de la misma. El párrafo segundo establece lo relativo al pago de la indemnización correspondiente.

La Ley Federal de Reforma Agraria, establece en sus artículos 249 al 264 la reglamentación referente a los Bienes Inafectables — por Dotación, Ampliación o Creación de Nuevos Centros de Población; así por ejemplo, el 249 establece que son inafectables por los conceptos antes mencionados, las pequeñas propiedades que estén en explotación y que no excedan de las superficies que enumeran sus cuatro fracciones (la última de ellas señala también, la inafectabilidad de otros -

bienes en cuatro incisos); el 252, estatuye ciertos requisitos que facultan a los poseedores de tierras y aguas para exigir también, la expedición de dichos certificados, siempre que su posesión sea cuando menos cinco años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario y no se trate de bienes ejidales o de núcleos que de hecho o por derecho guarden el estado comunal; y el 258 contiene la indicación referente a que el certificado que nos ocupa, podrá ser agrícola, ganadero o agropecuario, a petición del interesado.

Expuesto lo anterior, veremos a continuación las características afines a las acciones agrarias que en líneas anteriores señalamos:

INAFECTABILIDAD AGRICOLA, GANADERA Y AGROPECUARIA: AGRICOLA. - El certificado respectivo se expedirá al propietario o poseedor de una finca rústica cuya extensión y calidad de tierras no exceda los límites señalados por la fracción XV del artículo 27 Constitucional; límites a los que se refiere también —como ya vimos— su Ley reglamentaria en su artículo 249; siendo necesario además, que dicha finca, por su origen, sea pequeña propiedad y que se encuentre en explotación (artículo 257), **GANADERA.** - Con fundamento en el párrafo quinto de la fracción XV del precepto Constitucional antes mencionado y de conformidad con lo que establece su Ley reglamentaria, -

en la fracción IV del artículo 249, en relación con el artículo 259 de dicho Ordenamiento Legal (reformado), los certificados relativos se otorgarán a los propietarios o poseedores de tierras dedicadas a la cría y engorda de ganado. Por lo general, estos predios son de agostadero o monte no susceptible de cultivo, pudiéndose aprovechar solamente en cuanto a su capacidad forrajera; para la determinación del área de la pequeña propiedad ganadera, se tomará en cuenta dicha capacidad, necesaria para alimentar una cabeza de ganado mayor, o su equivalente en ganado menor; en la inteligencia de que la fracción IV del artículo 249 antes citado, establece que la inafectabilidad de la superficie que no exceda de la necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor o su equivalencia de ganado menor, de acuerdo con el artículo 259. AGROPECUARIA.- Estos certificados de inafectabilidad deberán expedirse a los propietarios o poseedores de predios que integren unidades en que se convine la producción de plantas forrajeras con la ganadería, una vez que se hubiese fijado la extensión agrícola y la proporción correspondiente de tierra de agostadero, de conformidad con el artículo 270 de la Ley de la materia; lo anterior, según señalamiento expreso del artículo 258 de la citada Ley, numeral que es sumamente explícito respecto a este tipo de certificados.

El análisis de las acciones siguientes; según quedó asentado en líneas anteriores en su parte conducente, corresponde a las accio-

nes indirectas de tipo individual, por lo que a continuación proseguiremos con el relativo a la acción de:

NULIDAD DE FRACCIONAMIENTOS DE PROPIEDADES AFECTABLES.- La Ley Federal de Reforma Agraria, dentro de sus artículos 399 al 405, contempla este procedimiento especial, que se practica en una sola instancia, tendiente a declarar la nulidad de estos fraccionamientos, por los actos de simulación a que se refiere el artículo 210 de dicho Ordenamiento Legal; y establece, que la Secretaría de la Reforma Agraria, de oficio o a solicitud del Ministerio Público Federal, de la Comisión Agraria Mixta en el caso del artículo 290 (durante la tramitación de la Primera Instancia), o de los campesinos interesados, podrá iniciar el procedimiento para declarar la nulidad de los fraccionamientos ilegales de propiedades afectables, y de los actos de simulación a que se refiere el artículo 210. La solicitud o el acuerdo que inicie de oficio el mismo (artículo 400), se publicará en el periódico oficial de la Entidad Federativa donde se encuentren ubicados los bienes objeto de dicha instauración; siendo necesario además, que la Secretaría comunique a los propietarios, por medio de oficio que les dirija a los cascos de las fincas, la iniciación del procedimiento (en la práctica, se notifica a los propietarios, en forma personal, mediante cédula relativa); finalmente después de satisfacerse las disposiciones que al respecto señalan los artículos 401, 402 y 403 que se refieren -

respectivamente: al acompañamiento de documentos y testimonios que funden la solicitud y hagan presumir la violación; investigaciones y diligencias practicadas por la Secretaría (Subdirección de Investigación Agraria, dependiente de la Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agrarias); así como las pruebas y alegatos de los propietarios y demás personas presuntamente afectadas, la referida Subdirección, formulará el dictamen que al respecto corresponda, sometiendo a la resolución del Presidente de la República, publicándose ésta, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial -- del Estado, donde se localicen los predios afectados; esto último, de conformidad con el artículo 404. El artículo 405 establece que si se declara la nulidad de un fraccionamiento, la resolución presidencial traerá como consecuencia la nulidad de todos los actos derivados del mismo.

NULIDAD DE CONTRATOS Y CONCESIONES. - La fracción -- XVIII del artículo 27 Constitucional fundamenta a ésta, y la misma establece:

"XVIII. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjui-

cios graves para el interés público." (39)

Su procedimiento lo reglamentan los artículos 413 al 417 de la Ley Federal de Reforma Agraria, y también se desahoga en una sola instancia. Los artículos citados establecen que la apertura del expediente relativo, al que se refiere la fracción XVIII del artículo Constitucional anteriormente citado, la hará la Secretaría de la Reforma Agraria, en atención al acuerdo del Presidente de la República, en el que se especificará el contrato o concesión de que se trate, así la mencionada Secretaría, iniciará el expediente y con base en las investigaciones que se realicen al efecto, citará a los terceros poseedores de propiedades dentro del área afectada para que presenten, en un plazo de 90 días, las pruebas y alegatos que a su derecho convenga; concluido el procedimiento, el Cuerpo Consultivo Agrario formulará un proyecto de declaratoria de nulidad, que se someterá a la consideración del Presidente de la Nación. La declaratoria de referencia deberá contener el fundamento jurídico y la declaratoria de que el acaparamiento de que se trata, implica perjuicios graves para el interés público; así como también, la declaratoria de que pasan las tierras reivindicadas a las reservas de terrenos nacionales para fines agrarios. Asimismo, la declaratoria de nulidad se publicará en el Diario Oficial de la Fed-

(39) Mexicano: Esta es tu Constitución. Opus Cit. pág. 79.

ración, debiéndose registrar en el Registro Agrario Nacional y en el o los registros de la propiedad de las Entidades Federativas en donde es tén ubicadas las tierras de que se trate.

NULIDAD Y CANCELACION DE LOS CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD.- Los artículos 418 y 419 del Ordenamiento Legal de la materia se refieren al procedimiento relativo, estableciéndose en el artículo primeramente citado que los certificados de inafectabilidad legalmente expedidos podrán ser cancelados cuando:

I.- El titular de un certificado de inafectabilidad agrícola, ganadera o agropecuaria, adquiera extensiones que, sumadas a las que ampara el certificado, rebasen la superficie señalada como máximo inafectable, de acuerdo con las equivalencias del artículo 250;

II.- El predio no se explote durante dos años consecutivos salvo que medien causas de fuerza mayor;

III.- Tratándose de inafectabilidad ganadera o agropecuaria, dedique la propiedad a un fin distinto del señalado en el certificado; y

IV.- En los demás casos que señale la Ley.

Por su parte, el artículo 419 establece que, cuando la Secretaría de la Reforma Agraria tome conocimiento de cualesquiera de las causales antes señaladas, ésta iniciará el procedimiento relativo, notificando a los titulares de los certificados de inafectabilidad que deben-

quedar sujetos al procedimiento a efecto de que rindan las pruebas y alegatos, exponiendo lo que a su derecho convenga; añada también este artículo, que satisfecho lo anterior, se dictará la resolución que corresponda, la cual, si manda cancelar el certificado, deberá notificarse al Registro Agrario Nacional, para que se tilde la inscripción del título —cancelado y que igual procedimiento se seguirá en los casos de nulidad.

El informe de labores 1982-1983 de la Secretaría de la Reforma Agraria, contiene (dentro de su información estadística, en el renglón correspondiente a las actuaciones del Cuerpo Consultivo Agrario, —respecto al número total de dictámenes, que emitió en el período comprendido del 1o. de septiembre al 31 de agosto de los años citados, —sobre algunas de las acciones agrarias que hemos analizado con antelación—) los cuadros estadísticos, que se incluyen en páginas subsiguientes, (al final del inciso que analizamos) con la finalidad de visualizar objetivamente la actividad del Organismo Colegiado de que se trata.

Algunos aspectos preliminares, previos al estudio de las Atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario, cuyo comentario consideramos necesario, son los siguientes:

El Cuerpo Consultivo Agrario, dentro de las actividades más importantes que realiza, estudia los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República por medio de su resolución, al igual que los expedientes cuya resolución corre a cargo del Secretario

de la Reforma Agraria; esto último, de acuerdo con las reformas efectuadas al artículo 16 de la Ley de la materia; asimismo estudia, los planos proyectos, los expedientes de ejecución, dando también su opinión respecto de las iniciativas de Ley o de los proyectos de reglamento que en materia agraria formule el Ejecutivo Federal, así como la ejecución de resoluciones presidenciales, cuando se susciten conflictos para ejecutarlas.

El citado Organó Colegiado funciona en Pleno con un Consejero Ponente para cada asunto, pero la votación de todos sus miembros decide éste y dicha resolución se denomina dictamen, siendo ésta la resolución propiamente dicha, a la cual se llega después de un exhaustivo análisis de los puntos controvertidos de determinado asunto.

"El dictamen, como toda institución de derecho social, tiene una naturaleza singular, pues siendo legalmente una simple opinión -- para el Presidente de la República, su fuerza es tanta, que como lo establece el artículo 304 de la Ley Federal de Reforma Agraria cuyo antecedente es el artículo 250 del Código Agrario en los términos del dictamen, se formulará el proyecto de resolución que se elevará a la consideración del Presidente de la República. La estrecha relación entre el dictamen y la resolución, nos llevan a considerar la conveniencia de que aquél tenga los requisitos señalados en el artículo 305 de la Ley --

citada fundamentalmente en lo que se refiere a la estructura esencial de las resoluciones en materia agraria, que son los considerandos, resultandos, puntos resolutivos, y en su caso, el plano. Tanto la resolución presidencial que puede considerarse la sentencia en materia agraria, como el dictamen son el juicio lógico jurídico; hacer consideraciones legales sobre los puntos controvertidos según la acción de que se trate y llegar después de este procedimiento lógico a las conclusiones en los puntos resolutivos". (40)

Cuando el Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario, aprueba el proyecto de dictamen que expone el Consultor Ponente, se asienta en el acta de sesiones plenarias, turnándose posteriormente a la Subdirección de Derechos Agrarios, para que se elabore el proyecto de resolución presidencial con base en el dictamen ya aprobado, el que se turnará nuevamente al Cuerpo Consultivo Agrario para su aprobación y enviarlo al C. Presidente de la República.

Los Consejeros del Cuerpo Consultivo Agrario llevan a cabo dos tipos de sesiones: de Sala y Plenarias. En las primeras los Consejeros Agrarios revisan y dictaminan en principio las diversas acciones agrarias y en las segundas, éstos deben presentar el resumen de su función aprobatoria y los proyectos de resolución o acuerdo presiden-

(40) Martha Chávez Padrón. Opus Cit. pág. 53.

cial; estas sesiones son presididas por el Secretario de la Reforma Agraria o por el Subsecretario de Asuntos Agrarios. En consecuencia, puede decirse que la actividad más importante del Cuerpo Consultivo Agrario, estriba en el dictamen, ya que por lo general éste es aprobado en todos sus términos, erigiéndose en resolución presidencial al firmarlo el Presidente de la República. Dicha resolución presidencial se publica posteriormente en el Diario Oficial de la Federación, siendo precisamente en ese momento cuando la resolución adquiere plena validez jurídica, ya que durante el desarrollo del procedimiento anterior-- constituye solamente una opinión o consulta, con excepción de lo dispuesto en la actual fracción V del reformado artículo 16 de la Ley de -- la materia.

"Cuando las facultades atribuidas a un órgano se reducen a darle competencia para auxiliar a las Autoridades y para preparar los elementos necesarios a fin de que éstas puedan tomar sus resoluciones, -- entonces se tiene el concepto de órganos auxiliares.

Los órganos auxiliares pueden realizar de diversas maneras -- sus atribuciones, originándose con ese motivo una clasificación de -- ellos.

Existen, en primer término, órganos auxiliares de prepara-- ción que son los que realizan todas las funciones necesarias de prepara

ción técnica y material de los asuntos que los órganos de Autoridad deben decidir.

En segundo lugar existen agentes que tienen el carácter de órganos consultivos, los cuales pueden ser o bien colegiados o bien unitarios. Entre los órganos de consulta pueden existir de diversos grados; según la necesidad legal de oírlos y la obligación que haya de seguir las opiniones que emitan. Así, puede suceder que las Autoridades tengan una facultad discrecional para solicitar la opinión de esos órganos de consulta. En tal caso las funciones de éstos son simplemente facultativas. También puede ocurrir que la Ley imponga a las Autoridades la obligación de oír previamente al órgano de consulta pero sin que la opinión de éste obligue a la Autoridad. Por último, se puede presentar el caso de que la Autoridad esté obligada a seguir el parecer del órgano consultivo. Propiamente, aquí se encuentra ya un órgano de decisión que colabora con la Autoridad para el ejercicio de sus funciones".

(41)

De acuerdo con el citado criterio de Gabino Fraga y en atención al reformado artículo 16 de la Ley Federal de Reforma Agraria, - podemos señalar que el Cuerpo Consultivo Agrario — con excepción de lo dispuesto en su fracción V, y de lo que establece el también re-

(41) Fraga Gabino. Opus Cit. págs. 126 y 127.

formado artículo 304 en relación con el 326 del Ordenamiento Legal -- antes mencionado -- es un órgano auxiliar de preparación, ya que al dar cumplimiento a la fracción I del precepto legal mencionado en primer término; es decir, al dictaminar los expedientes agrarios, revisa que éstos cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento y de no ser así, acuerda que se hagan trabajos tendientes a este fin; todo ello, con el objeto de que el Presidente de la República, en su carácter de máxima autoridad agraria en el País, se encuentre en posibilidad de emitir una resolución debidamente fundada y motivada.

Por otra parte, de conformidad con la fracción IV del referido artículo, el titular de la Reforma Agraria, tiene la facultad discrecional de solicitar al Cuerpo Consultivo su opinión acerca de las iniciativas de Ley o los Proyectos de Reglamentos que en materia agraria - formule el Ejecutivo Federal, así como todos los problemas que expresamente le sean planteados por aquél. Dicha facultad discrecional no siempre la ejerce el Secretario de la Reforma Agraria; es decir, generalmente no hace uso de esa facultad, lo cual es contraproducente, - debido a que en ocasiones se dejan las iniciativas y proyectos en manos de personas que desconocen la problemática agraria del País; no obstante lo anterior, sí pide éste, opinión al Cuerpo Consultivo, respecto a problemas concretos, lo que en la práctica ha dado resultados positivos,

Por último, por lo que concierne a que la autoridad esté obligada a seguir el parecer del órgano consultivo, atendiendo a la fracción II del multicitado artículo 16, que establece como atribución del mencionado Cuerpo Consultivo, revisar y autorizar los planos proyectos correspondientes a los dictámenes que éste aprueba, en relación con la parte final del artículo 305 de la Ley de la materia, que determina que los planos de ejecución aprobados y las localizaciones respectiva no podrán ser modificadas, se deducía que el mencionado Cuerpo Colegiado era ya autoridad (aún, antes de las reformas a la Ley), ya que incluso el propio Presidente de la República, en su carácter de suprema autoridad agraria no los podrá modificar; sin embargo, el argumento anterior quedó desvirtuado, en virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sustentó la jurisprudencia —que enseguida se anota— en el sentido de que existe una distinción esencial entre plano proyecto y plano de ejecución aprobado; estableciendo que es a este último al que se refiere el artículo 305 antes invocado, y cuyo correlativo corresponde al 252 del derogado Código Agrario del 42.

"JURISPRUDENCIA.- PLANO PROYECTO DE UNA RESOLUCION PRESIDENCIAL. PUEDE SER MODIFICADO CUANDO EXISTA RAZON LEGAL PARA ELLO, DISTINCION ENTRE PLANO PROYECTO Y PLANO DE EJECUCION APROBADO.- De una correcta interpretación, del artículo 252 del Código Agrario se desprende que al señalarse

en su fracción V, como elementos que debe contener una resolución Presidencial, los planos conforme a los cuales deberá ejecutarse, se hace referencia a los Planos Proyectos de Localización de las tierras afectadas; mientras que el último párrafo del precepto citado, al aludir a los Planos de Ejecución aprobados, se refiere a los Planos conforme a los cuales se efectúa la ejecución y que fueron objeto de aprobación junto con el expediente de ejecución relativo, al hacerse la revisión del mismo. A tales planos de ejecución aprobados, y no a los simples planos proyectos, la parte final del artículo 252 les da el carácter de inmodificables, con la salvedad señalada; pero antes de la aprobación del expediente de ejecución los simples planos proyecto sí pueden ser modificados, siempre y cuando exista un motivo legal para ello, como lo es el de ajustar dichos planos a los términos en que se encuentra concedida la Resolución Presidencial. De lo contrario, si se estimara que un plano proyecto mal elaborado, no admite posibilidad de enmienda, ello equivaldría a sostener que la ejecución de la propia resolución ha de realizarse contrariando o modificando los términos de la misma, ya sea en perjuicio del núcleo solicitante, ya en perjuicio del propietario afectado, lo cual es inaceptable". (42)

(42) "LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA, COMENTARIOS Y JURISPRUDENCIA". Opus. Cit. pág. 353.

Por otra parte, prosiguiendo con lo que hemos mencionado -- también en líneas iniciales del presente tema, al citar la definición que contiene la Enciclopedia Jurídica Omeba respecto a la función, asentamos que ésta es la acción que desarrolla un órgano o la actividad que desempeña el mismo como tarea que le es inherente, refiriéndose principalmente al procedimiento.

Ahora bien, como consecuencia de lo antes expuesto, en este caso, al Cuerpo Consultivo Agrario, de acuerdo con su competencia, - le es inherente desempeñar dentro de su carga de trabajo, la revisión de los procedimientos agrarios que con antelación hemos analizado; es decir, deberá revisar las acciones directas o indirectas de tipo colectivo o individual, cuya distinción también indicamos oportunamente, y es aquí en donde inciden respecto al órgano colegiado que nos ocupa, las atribuciones que le señala el artículo 16 de la Ley reglamentaria del - precepto Constitucional relativo a la materia, estableciéndolas de la - siguiente manera:

"ARTICULO 16.- Son atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario:

I.- Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República o por el Secretario de la Reforma -- Agraria, cuando su trámite haya concluido;

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

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

IV.- Emitir opinión, cuando el Secretario de la Reforma Agraria lo solicite, acerca de las Iniciativas de Ley o los Proyectos de reglamentos que en materia agraria formule el Ejecutivo Federal, así como sobre todos los problemas que expresamente le sean planteados por aquél;

V.- Resolver en los casos de inconformidad respecto a privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones; y

VI.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos les señalen."

En la inteligencia de que las atribuciones anteriores comprenden ya las reformas y adiciones efectuadas a la Ley de la materia, por Decreto del 29 de diciembre de 1983, es conveniente mencionar en atención a su importancia que las mismas consistieron: respecto a la fracción I, en la ingerencia del Secretario de la Reforma Agraria en virtud de que antes del Decreto de la fecha indicada, solo se establecía que el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminaría sobre los expedientes que de-

bieran ser resueltos por el Presidente de la República; fue necesaria, la inclusión del Secretario aludido, toda vez que también con motivo de dichas reformas, se faculta al mismo, para expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad (artículo 10 fracción XX de la Ley de la materia).

Asimismo, al texto de la fracción V del artículo 16, actualmente se le contempla —según podemos apreciar en el texto genérico del citado artículo asentado con antelación— en la fracción VI de este numeral, ocupando ahora, el lugar de dicha fracción, una nueva atribución del mencionado órgano colegiado, que en concepto de adición se hizo al artículo que nos ocupa en los términos de la misma, cuya inclusión resulta sumamente importante al Cuerpo Consultivo, por el nuevo carácter que a éste le atribuye, aunque también esto, redundará en consecuencia en una mayor carga de trabajo para el propio Cuerpo Consultivo Agrario.

Las fracciones II, III y IV del artículo 16 no fueron reformadas.

Expuesto que fue lo anterior, enunciaremos brevemente enseguida, algunos comentarios referentes a cada una de las seis fracciones que consagra el artículo 16 relativo, de la siguiente manera:

FRACCION I

"Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República o por el Secretario de la Reforma Agraria, cuando su trámite haya concluido;"

Esta atribución reviste suma importancia debido a que clarifica la función determinante del Cuerpo Consultivo Agrario, sin menoscabar la relativa a las demás atribuciones, reafirmandose mayormente la misma, por el hecho de que el citado órgano colegiado (con motivo de la reforma efectuada al artículo 16, donde se adicionó precisamente la - - fracción de que se trata, con la inclusión del Secretario de la Reforma Agraria), amplía su campo de dictaminación a los expedientes que deban ser resueltos por dicho Titular de acuerdo a las nuevas atribuciones del mismo.

Asimismo, su importancia trascendental estriba en que el dictamen que aprueba el Cuerpo Consultivo Agrario viene a ser el antecedente de la resolución Presidencial, ya que se turna el mismo, en forma de proyecto al Ejecutivo Federal quien puede aprobarlo en todos sus puntos, modificarlo o rechazarlo, con excepción de las referidas nuevas atribuciones antes citadas que con motivo de las reformas efectuadas a la Ley, facultan al Secretario de la Reforma Agraria, a la Comisión Agraria Mixta, e incluso al propio Cuerpo Consultivo Agrario; en el caso del primero; para resolver en

definitiva sobre los expedientes de expedición y cancelación de certificados de inafectabilidad; en el caso de la segunda, para resolver los relativos a juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones; y en el caso del tercero, para resolver sobre estos últimos (sólo en el caso de inconformidad con la resolución de la Comisión Agraria Mixta) y sobre las acciones negativas de dotación. (Dichas cuestiones serán analizadas detalladamente en el Capítulo Quinto del presente trabajo).

Esta atribución es la que trae aparejada la enorme carga de trabajo que las Consultorías y el propio Cuerpo Consultivo tienen que desahogar en respuesta al proceso social de la Reforma Agraria, donde éste es engrane esencial para tal fin.

Concretamente con motivo de esta atribución las Consultorías correspondientes, deberán revisar que los expedientes de las acciones agrarias que se promuevan, cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento previstas en la Ley de la materia y demás disposiciones legales aplicables, elaborando una síntesis de los hechos, de las informaciones recabadas, de la localización de la superficie propuesta para afectación, de las notificaciones a los presuntos afectados, analizando las pruebas y alegatos; todo ello, a efecto de que el Consejero Ponente se encuentre en posibilidad y aptitud de emitir y someter al Pleno un verdadero proyecto del dictamen, debidamente fundado y motivado.

FRACCION II

"Revisar y autorizar los planos proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe;"

Al revisar la Consultoría el expediente respectivo, ésta debe proceder al estudio detallado del plano que al efecto se levanta, con motivo de los trabajos técnicos e informativos, toda vez que en el mismo, - se consigna la expresión gráfica de la superficie propuesta para afectación; es decir, los Consejeros o el Consejero que trate el asunto relativo, debe tener una concepción clara de las superficies reales, con el propósito de que al transportarse a un plano las extensiones y topografía de los terrenos, no pierdan éstos, la idea de la realidad que prevalece en determinadas fincas rústicas, ya que por lo general, sucede que dichos planos se elaboran con base a su acoplamiento con otros, originando ésto, que al momento de la ejecución de la resolución Presidencial, no concuerde al plano proyecto, con la realidad de la topografía del terreno. Para eludir este tipo de situaciones y otras que se presentan en detrimento de la realidad y fidelidad con que deben ser levantados dichos planos en relación a la topografía del terreno, es necesario y sería ideal que las Comisiones Agrarias Mixtas de los Estados designen personal competente (ingenieros topógrafos) que en el terreno de los hechos, proceda a cumplimentar la -- fracción II del artículo 286 de la Ley de la materia que alude al levantamiento del plano del radio legal de afectación del poblado; terminando así con --

ello, las Comisiones referidas, con la práctica improvisada, relativa a los citados acoplamientos, a los cuales recurren las mismas, en perjuicio de la responsabilidad histórica que implica una afectación, que finalmente aprueba el Ejecutivo Federal.

Los planos relativos se elaboran a fin de cumplimentar la fracción I del artículo 25 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria. En caso de no haber inconveniente legal, la Consultoría emite su proyecto de dictamen, el cual de ser aprobado, se remite su copia, conjuntamente con la documentación, a la Dirección General de la Tenencia de la Tierra, para que se formule en la misma el plano proyecto de localización, atendiendo a la disposición del Reglamento antes mencionado; dicho plano —una vez formulado— se turnará al Cuerpo Consultivo Agrario para que éste lo revise y autorice de acuerdo a lo dispuesto en la fracción que analizamos.

La mayor de las veces, el personal comisionado para ejecutar las resoluciones presidenciales dotatorias, se ha topado con la imposibilidad legal y material de llevar a cabo la citada ejecución en forma total o parcial. La imposibilidad aludida obedece a las hipótesis de que la totalidad o parte de la superficie dotada, haya sido concedida a otro núcleo de población beneficiado con otra resolución presidencial, o bien a que la resolución presidencial del caso, ordene la afectación de un predio con una superficie mayor de la que realmente tiene éste.

Lo anterior ha generado que las personas representantes de los poblados beneficiados con tal o cual resolución, recurran con base a lo dispuesto en la parte final del artículo 305 de la Ley de la materia vigente —que establece: "Los planos de ejecución aprobados y las localizaciones correspondientes no podrán ser modificados"— (cuando hay confusión a su favor) a exigir que la ejecución se practique de acuerdo a la superficie que consignan los planos aludidos. Como tales situaciones se presentaron en la práctica frecuentemente, habiendo llegado incluso a solicitar dichos representantes el amparo y la protección de la Justicia Federal, llegó el momento en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó al respecto, jurisprudencia relativa, dilucidándose con —ello el mencionado problema —que como dijimos se presentaba en la práctica, muy a menudo— ya que el Supremo Tribunal señala en la —misma, una distinción esencial entre plano proyecto y plano de ejecución aprobado, siendo precisamente este último, el que debe tomarse en cuenta para los efectos de la parte conducente de la disposición legal antes invocada.

FRACCION III

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

Respecto a esta atribución señala el Dr. Lucio Mendieta y Núñez lo siguiente: "La Fracción III limita injustamente la intervención del Cuerpo Consultivo Agrario en los conflictos sobre la ejecución de las resoluciones presidenciales a los casos de inconformidad únicamente de los núcleos agrarios, sin tomar en cuenta la posible inconformidad de pequeños terratenientes ilegal o erróneamente afectados que careciendo del certificado de inafectabilidad no pueden acudir al juicio de garantías para defender sus de rechos." (43)

El referido autor formula el comentario que antecede atendiendo a lo que establecen los artículos: 27 Constitucional en su fracción XIV, y el 219 de la Ley de la materia en el sentido de que: "Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hu biesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el Juicio de Amparo Los dueños o poseedores de predios agrícolas o -- ganaderos, en explotación, a los que se haya expedido, o en lo futuro se ex pida, Certificado de Inafectabilidad, podrán promover el Juicio de Amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas".

El artículo 308 de la Ley Federal de Reforma Agraria, establece: "Las resoluciones de dotación se tendrán por ejecutadas al recibir los cam

(43) "El Problema Agrario de México". Opus Cit. pág. 321

pesinos las tierras, bosques o aguas que se les haya concedido. Este hecho se hará constar mediante el acta de posesión y deslinde correspondiente, en la que firmarán y pondrán su huella digital los miembros del comisariado sin requerir ulterior procedimiento de aprobación, salvo inconformidad de los núcleos agrarios. En este caso, la Secretaría de la Reforma Agraria ordenará la investigación, recibirá las pruebas de los interesados y entregará sus resultados al Cuerpo Consultivo".

Con los citados elementos se formulará un dictamen en el plazo de noventa días, el cual será sometido al acuerdo del titular de la mencionada Secretaría, quién resolverá lo conducente, en la inteligencia de que este procedimiento se seguirá para los casos de las demás resoluciones presidenciales en su ejecución.

Al opinar en su dictamen el Cuerpo Consultivo, sobre el conflicto en caso de inconformidad, según lo establece esta fracción, éste procurará un acuerdo entre las partes. En los casos en que no haya inconformidad, el Consejero agrario analiza el plano y expediente de ejecución, y posteriormente se considera concluida en forma definitiva la acción agraria, previa firma del plano aludido, asentada por el referido Consejero.

FRACCION IV

"Emitir opinión, cuando el Secretario de la Reforma Agraria lo solicite, acerca de las Iniciativas de Ley o los Proyectos de reglamentos que en materia agraria formule el Ejecutivo Federal, así como sobre to-

dos los problemas que expresamente le sean planteados por aquél;"

La presente atribución se encuentra condicionada a la petición o solicitud que a este respecto formule el Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria al Cuerpo Consultivo, actuando dicho organismo en - tal caso, como un auxiliar legislativo, en virtud de que éste, conoce - en forma directa, de la problemática más común en materia agraria, y como consecuencia de ello resulta eficaz su intervención, en la elaboración de leyes, decretos o reglamentos.

FRACCION V

"Resolver en los casos de inconformidad respecto a privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones; y"

Al reformarse la Ley de la materia, según apuntamos con antelación por Decreto del 29 de diciembre de 1983, publicado en el Diario - Oficial de la Federación el 17 de enero de 1984, se incluyó dentro del artículo 16 de la misma, la atribución que comentamos; y con motivo de -- ella, el Cuerpo Consultivo Agrario queda contemplado en el Ordenamiento legal antes invocado, precisamente con esta nueva atribución, que lo ubica y lo faculta para intervenir, con el carácter de autoridad agraria sólo en la resolución de aquellos casos en que exista inconformidad con la resolución que a su vez emitan las Comisiones Agrarias Mixtas de los Estados, respecto a los expedientes integrados con motivo de la acción -

relativa; en virtud de que a las mismas — según lo dispone el citado Decreto — les compete, de acuerdo con la reforma efectuada al artículo 12, substanciar, dictaminar y resolver los Juicios Privativos de que se trata.

A este respecto, establece claramente el artículo 89 de la referida Ley Federal de Reforma Agraria que: "La suspensión o privación de los derechos de un ejidatario o comunero sólo podrá decretarse por resolución de la Comisión Agraria Mixta. En caso de inconformidad con la -- privación, se estará a lo dispuesto por el artículo 432 de esta Ley"

Por su parte el mencionado artículo dispone el procedimiento relativo al Cuerpo Consultivo Agrario en los siguientes términos: "En caso de inconformidad con la resolución de la Comisión Agraria Mixta, la parte directamente interesada podrá, en un término de treinta días, computados a partir de su publicación, recurrir por escrito ante el Cuerpo Consultivo Agrario, el que deberá dictar la resolución correspondiente en un término de treinta días a partir de la fecha en que se reciba la inconformidad.

El expediente de inconformidad se integrará con el o los casos de los campesinos interesados para los efectos del párrafo anterior y quedará firme la resolución de la Comisión Agraria Mixta, respecto a los que no se inconformen".

Es importante mencionar que esta atribución fue conferida al Cuerpo Consultivo Agrario, con la finalidad de salvaguardar los derechos de los ejidatarios contra una posible injusticia local, de tal manera que las inconformidades que se presenten contra las resoluciones de las Comisiones Agrarias Mixtas se desglosen del expediente, remitiéndose a las oficinas centrales para continuar su tramitación, dando así la oportunidad a los inconformantes, de ser oídos en Juicio, lejos de las pasiones de la localidad.

FRACCION VI

"Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos les señalen."

Esta atribución ocupaba en el texto anterior del artículo 16, el lugar de la fracción que antecede; sin embargo, con motivo de las modificaciones a dicho artículo, se le contempla, en el texto actual del mismo, en ésta, al haberse incluido, una nueva atribución al Cuerpo Consultivo Agrario, ocupando la misma, el lugar de la referida fracción V.

Algunos ejemplos que ilustra esta atribución se presentan cuando el Cuerpo Consultivo Agrario interviene en:

a). - Incorporación de bienes particulares al Régimen Ejidal. - El reformado artículo 241 de la ley de la materia establece en la parte final de su párrafo primero, después de señalar al inicio del mismo, -

que los núcleos de población que carezcan de tierras, bosques y aguas para satisfacer sus necesidades, tendrán derecho a solicitar la ampliación de su ejido, siempre que comprueben que explotan las tierras de cultivo y las de uso común que posean; lo siguiente: "Igualmente el núcleo de población podrá adquirir con recursos propios, con créditos - que obtengan o por cualquier otro medio legal para ser incorporadas - al régimen ejidal, tierras de propiedad privada de la zona."

Para el efecto expresado en el sentido anterior, después de - cumplimentarse el párrafo segundo del artículo antes mencionado se - requiere, como se indica en la parte final del citado párrafo, la resolución del Presidente de la República, previo dictamen del Cuerpo Consultivo.

b).- Cambio del Régimen Comunal al Régimen Ejidal.- A este respecto dispone la Ley relativa, en el artículo 62, "Los núcleos de población que posean bienes comunales podrán adoptar el régimen ejidal por voluntad de sus componentes. Este cambio operará en virtud de resolución dictada por el Presidente de la República; pero cuando dichos núcleos sean beneficiados por una resolución dotatoria, quedarán automáticamente sujetos a régimen ejidal".

En ambos casos el Cuerpo Consultivo Agrario formulará y aprobará el dictamen respectivo.

c).- Acomodo de Campesinos.- Sobre el particular, establece

el artículo 241 del multicitado ordenamiento legal en su párrafo tercero que: "Los predios con superficie menor a la que se requiere para dotar o ampliar tierras a un núcleo agrario o establecer un nuevo centro de población y que sean legalmente afectables, podrán ser destinados - para el acomodo de los campesinos con derechos a salvo, creando unidades individuales de dotación ejidal".

Asimismo, el artículo 64 (reformado) de la Ley que se ha venido invocando, señala: "Si el núcleo de población beneficiado con una resolución presidencial que le conceda tierras o aguas, manifestare ante el Delegado Agrario, con plena libertad que no quiere recibir los bienes objetos de dicha resolución, por decisión tomada en Asamblea, con una -- asistencia de cuando menos el noventa por ciento de sus integrantes, el Ejecutivo Federal declarará perdido el derecho del núcleo a las tierras o aguas que se le asignaron, quedando las mismas a su disposición sólo con el fin de acomodar a campesinos con derechos a salvo. Para llevar a cabo este acomodo, se preferirá a quienes quedaron sin tierra en los ejidos de la Entidad Federativa correspondiente, y entre ellos a los que habitan en los núcleos de población más cercanos.

Cuando después de haber recibido las tierras o aguas concedidas, un núcleo de población desaparezca o se ausente el noventa por ciento o - más de sus integrantes, se observará lo dispuesto en el párrafo anterior previa comprobación del hecho por la Comisión Agraria Mixta, la cual lo

hará constar en el acta que al efecto levante..."

Obviamente en el presente caso, incidirá también el dictamen que al respecto elabore el Cuerpo Consultivo Agrario.

Ahora bien, respecto a la atribución que comentamos, en el sentido genérico posible que establece la fracción VI de que se trata, cabe señalar, que no sólo se ponen a consideración del Cuerpo Consultivo Agrario, los dictámenes que éste emite en relación a lo antes expuesto, ya que también elabora acuerdos que vienen a complementar a manera de auxilio, en la correcta substanciación y trámite correspondiente, a los expedientes que a este órgano colegiado le competen; y de los mismos podemos señalar: Los que expide para substanciar debidamente un expediente; investigar la presunción de fraccionamientos simulados; ejecutar resoluciones presidenciales; investigar la forma de explotación y calidad de tierras de uno o varios predios; practicar diligencias de actualización o rectificación censal; o bien, para que en cumplimiento de una ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se reponga el procedimiento; etc., etc.....

DICTAMENES: DOTACION DE TIERRAS.
1º DE SEPTIEMBRE DE 1962-31 DE AGOSTO DE 1963.

ENTIDADES.	NUMERO.	REGADOS.	CONCEDIDOS.	BENEFICIADOS.	SUP. (HAS.).
Estados Unidos Mexicanos	112	14	98	5 799	227 347
Agascalientes	-	-	-	-	-----
Baja California Norte	3	-	3	138	14 290
Baja California Sur	-	-	-	-	-----
Campeche	5	-	5	316	20 261
Coahuila	6	1	5	176	15 266
Collma	-	-	-	-	-----
Chiapas	19	1	18	1 063	41 307
Chihuahua	3	-	3	92	5 436
Distrito Federal	-	-	-	-	-----
Durango	7	-	7	222	41 766
Guanajuato	7	2	5	470	3 505
Guerrero	2	-	2	155	4 827
Hidalgo	3	1	2	186	1 760
Jalisco	5	2	3	218	6 205
México	2	1	1	169	30
Michoacán	2	-	2	114	6 066
Morelos	-	-	-	-	-----
Nayarit	-	-	-	-	-----
Nuevo León	-	-	-	-	-----
Oaxaca	1	-	1	81	2 733
Puebla	4	4	-	-	-----
Queretaro	-	-	-	-	-----
Quintana Roo	3	-	3	251	39 600
San Luis Potosi	2	-	2	79	1 625
Sinaloa	5	-	5	209	8 323
Sonora	13	-	13	585	6 181
Tabasco	3	-	3	433	589
Tamaulipas	3	1	2	74	1 080
Tlaxcala	1	1	-	-	-----
Veracruz	10	-	10	529	4 375
Yucatán	1	-	1	22	1 057
Zacatecas	2	-	2	217	1 065

FUENTE: CUERPO CONSULTIVO AGRARIO, S.R.A.

DICTAMEN: DOTACION AMPLIACION Y ACCESION DE AGUAS.

1º DE SEPTIEMBRE DE 1962-J1 DE AGOSTO DE 1963.

ENTIDADES.	DOTACION.			AMPLIACION.		
	NUMERO.	VOLUMEN CONCEDIDO M ³ .	SUP. REGADA (HAS).	NO.	VOLUMEN CONCEDIDO. M3.	SUP. REGADA (HAS).
Estados Unidos Mexicanos	33	48 817.920	6 756	4	2 421 040	249
Aguascalientes	1	492 493	123	-	-----	--
Baja California Norte	-	-----	---	-	-----	--
Baja California Sur	-	-----	---	-	-----	--
Campeche	6	11 565 629	1 140	2	1 092 288	91
Coahuila	-	-----	---	-	-----	--
Colima	-	-----	---	-	-----	--
Chiapas	-	-----	---	-	-----	--
Chihuahua	8	13 555 240	2 030	1	960 000	120
Dístrito Federal	-	-----	---	-	-----	--
Durango	1	1 534 000	118	-	-----	--
Guanajuato	3	679 292	317	-	-----	--
Guerrero	-	-----	---	-	-----	--
Hidalgo	2	26 862	18	-	-----	--
Jalisco	1	1 424 431	170	-	-----	--
México	1	7 457 524	769	1	368 752	38
Michoacán	1	2 078 757	509	-	-----	--
Morelos	-	-----	---	-	-----	--
Nayarit	-	-----	---	-	-----	--
Nuevo León	-	-----	---	-	-----	--
Oaxaca	1	20	18	-	-----	--
Puebla	1	2 420 000	220	-	-----	--
Querétaro	3	5 400 040	996	-	-----	--
Quintana Roo	-	-----	---	-	-----	--
San Luis Potosí	1	544 751	120	-	-----	--
Sinaloa	-	-----	---	-	-----	--
Sonora	1	-----	15	-	-----	--
Tabasco	-	-----	---	-	-----	--
Tamaulipas	2	1 638 881	193	-	-----	--
Tlaxcala	-	-----	---	-	-----	--
Veracruz	-	-----	---	-	-----	--
Yucatán	-	-----	---	-	-----	--
Zacatecas	-	-----	---	-	-----	--

FUENTE: CUERPO CONSULTIVO AGRARIO, S.R.A.

NOTA: NO REPORTA ACCESION DE AGUAS.

DICTAMEN: AMPLIACION DE EJIDOS.
1º DE SEPTIEMBRE DE 1982-31 DE AGOSTO DE 1983.

ENTIDADES.	NUMERO.	NEGADOS.	CONCEDIDOS.	BENEFICIADOS.	SUP. (H A S.).
Estados Unidos Mexicanos	131	44	87	6 724	167 708
Aguascalientes	-	-	-	-	-
Baja California Norte	1	-	1	12	1 623
Baja California Sur	-	-	-	-	-
Campeche	1	-	1	30	800
Coahuila	10	2	8	867	30 942
Colima	1	-	1	53	713
Chiapas	24	7	17	1 736	18 649
Chihuahua	3	2	1	43	353
Distrito Federal	2	2	-	-	-
Durango	18	4	14	1 640	48 838
Guanajuato	2	-	2	127	2 090
Guerrero	4	-	4	189	3 025
Hidalgo	3	2	1	99	220
Jalisco	9	2	7	424	8 757
México	-	-	-	-	-
Michoacán	6	3	3	135	1 100
Morelos	-	-	-	-	-
Nayarit	-	-	-	-	-
Nuevo León	1	-	1	74	6 685
Oaxaca	1	-	1	48	2 290
Puebla	12	12	-	-	-
Querétaro	1	-	1	69	1 420
Quintana Roo	1	-	1	88	4 400
San Luis Potosí	4	1	3	283	19 515
Sinaloa	2	-	2	89	1 515
Sonora	2	-	2	146	9 229
Tabasco	-	-	-	-	-
Tamaulipas	12	5	7	300	3 463
Tlaxcala	-	-	-	-	-
Veracruz	10	1	9	272	2 081
Yucatán	-	-	-	-	-
Zacatecas	1	1	-	-	-

FUENTE: CUERPO CONSULTIVO AGRARIO, S.R.A.

DICTAMEN: NUEVO CENTRO DE POBLACION EJIDAL.
1º DE SEPTIEMBRE DE 1982-31 DE AGOSTO DE 1983.

ENTIDADES.	NUMERO.	NEGADOS	CONCEDIDOS.	BENEFICIADOS.	SUP. (HAS).
Estados Unidos Mexicanos	32	-	32	1 903	35 017
Aguascalientes	-	-	-	-	-
Baja California Norte	-	-	-	-	-
Baja California Sur	-	-	-	-	-
Campeche	1	-	1	175	7 765
Coahuila	-	-	-	-	-
Colima	-	-	-	-	-
Chiapas	4	-	4	222	2 792
Chihuahua	-	-	-	-	-
Distrito Federal	-	-	-	-	-
Durango	2	-	2	81	1 214
Guanajuato	1	-	1	103	1 121
Guerrero	1	-	1	39	609
Hidalgo	1	-	1	86	133
Jalisco	-	-	-	-	-
México	-	-	-	-	-
Michoacán	-	-	-	-	-
Morelos	-	-	-	-	-
Nayarit	-	-	-	-	-
Nuevo León	-	-	-	-	-
Oaxaca	1	-	1	54	597
Puebla	1	-	1	114	213
Querétaro	-	-	-	-	-
Quintana Roo	-	-	-	-	-
San Luis Potosí	2	-	2	112	835
Sinaloa	1	-	1	119	3 727
Sonora	1	-	1	48	207
Tabasco	-	-	-	-	-
Tamaulipas	10	-	10	419	9 759
Tlaxcala	-	-	-	-	-
Veracruz	5	-	5	298	2 348
Yucatán	-	-	-	-	-
Zacatecas	1	-	1	33	3 697

FUENTE: CUERPO CONSULTIVO AGRARIO, S.R.A.

DICTAMEN: RECONOCIMIENTO Y TITULACION DE BIENES COMUNALES.

1º DE SEPTIEMBRE DE 1982 - 31 DE AGOSTO DE 1983.

ENTIDADES.	NUMERO.	NEGADOS.	CONCEDIDOS	BENEFICIADOS.	SUP. (HAS.).
Estados Unidos Mexicanos	30	1	29	8 656	95 944
Aguascalientes	-	-	-	-	-
Baja California Norte	-	-	-	-	-
Baja California Sur	-	-	-	-	-
Campeche	-	-	-	-	-
Coahuila	-	-	-	-	-
Colima	-	-	-	-	-
Chiapas	10	-	10	5 408	51 796
Chihuahua	4	-	4	316	25 969
Distrito Federal	1	-	1	68	64
Durango	1	-	1	75	5 989
Guanajuato	-	-	-	-	-
Guerrero	1	-	1	443	4 094
Hidalgo	2	-	2	190	754
Jalisco	-	-	-	-	-
México	1	-	1	153	326
Michoacán	2	-	2	216	1 070
Morelos	1	-	1	192	568
Nayarit	-	-	-	-	-
Nuevo León	-	-	-	-	-
Oaxaca	1	-	1	132	1 089
Puebla	2	-	2	428	1 564
Querétaro	-	-	-	-	-
Quintana Roo	-	-	-	-	-
San Luis Potosí	-	-	-	-	-
Sinaloa	1	1	-	-	-
Sonora	-	-	-	-	-
Tabasco	-	-	-	-	-
Tamaulipas	-	-	-	-	-
Tlaxcala	-	-	-	-	-
Veracruz	3	-	3	1 035	2 661
Yucatán	-	-	-	-	-
Zacatecas	-	-	-	-	-

DICTAMEN: EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES Y COMUNALES.

1º DE SEPTIEMBRE DE 1982 - 31 DE AGOSTO DE 1983.

ENTIDADES.	NUMERO.	NEGADOS.	CONCEDIDOS	SUP. (HAS.).
Estados Unidos Mexicanos	223	-	223	12 390
Aguascalientes	1	-	1	25
Baja California Norte	2	-	2	92
Baja California Sur	1	-	1	1
Campeche	3	-	3	239
Coahuila	1	-	1	107
Colima	2	-	2	87
Chiapas	10	-	10	220
Chihuahua	6	-	6	358
Distrito Federal	2	-	2	13
Durango	16	-	16	3 355
Guanajuato	5	-	5	132
Guerrero	3	-	3	54
Hidalgo	3	-	3	31
Jalisco	13	-	13	584
México	18	-	18	285
Michoacán	19	-	19	1 141
Morelos	9	-	9	294
Nayarit	7	-	7	268
Nuevo León	7	-	7	332
Oaxaca	8	-	8	348
Puebla	10	-	10	233
Querétaro	7	-	7	416
Quintana Roo	4	-	4	130
San Luis Potosí	8	-	8	381
Sinaloa	8	-	8	78
Sonora	5	-	5	353
Tabasco	3	-	3	156
Tamaulipas	8	-	8	182
Tlaxcala	3	-	3	3
Veracruz	16	-	16	1 006
Yucatán	2	-	2	32
Zacatecas	13	-	13	1 454

**DICTAMENES: INCORPORACION AL REGIMEN EJIDAL DEPURACION,
CENSAL, RESTITUCION DE TIERRAS, DIVISION DE EJIDOS Y FUSION DE EJIDOS.**

1º DE SEPTIEMBRE DE 1982-31 DE AGOSTO DE 1983.

INCORPORACION AL REGIMEN EJIDAL

Durango	19,	Negados 19	
Hidalgo	37,	Negados 36, Concedidos 1, Beneficiados 51, Superficie	
			572 (Has.)
Veracruz	1,	Negados 1	

DEPURACION CENSAL

Chiapas	1,	Privados 21, Nuevos Adjudicados 21	
Puebla	1,	Privados 2, Nuevos Adjudicados 2	
Veracruz	6,	Privados 231, Nuevos Adjudicados 177	

RESTITUCION DE TIERRAS

Puebla 4, Negados 4

DIVISION DE EJIDOS

Zacatecas 1, Negados 1.

FUSION DE EJIDOS

Zacatecas 1, Negados 1.

DICTAMEN: PRIVACION RECONOCIMIENTO Y NUEVAS
ADJUDICACIONES DE DERECHOS AGRARIOS.
1º DE SEPTIEMBRE DE 1982. 31 DE AGOSTO DE 1983.

ENTIDADES.	NUMERO.	PRIVADOS.	NUEVOS ADJUDICADOS.	PARCELAS.		UNIDAD AGRICOLA INDUSTRIAL DE LA MUJER	CONFIRMADOS
				VACANTES.	ESCOLARES.		
Estados Unidos Mexicanos	2 442	63 165	56 871	6 293	29	175	-
Agascalientes	41	550	485	59	-	5	-
Baja California Norte	9	139	116	23	-	-	-
Baja California Sur	11	306	298	44	-	2	-
Campeche	27	1 343	1 142	191	-	7	-
Coahuila	206	5 538	4 035	1 465	1	27	-
Colima	17	186	157	29	-	-	-
Chiapas	171	5 782	5 591	263	-	1	-
Chihuahua	47	2 481	2 140	333	2	6	-
Distrito Federal	-	-	-	-	-	-	-
Durango	92	2 982	2 379	585	4	13	-
Guanajuato	56	772	449	332	-	6	-
Guerrero	120	3 792	3 721	45	6	16	-
Hidalgo	11	365	360	2	-	3	-
Jalisco	53	845	658	165	2	5	-
México	13	754	753	-	1	-	-
Michoacán	98	1 455	1 457	-	2	1	-
Morelos	10	174	173	-	-	-	-
Nayarit	15	276	279	-	-	1	-
Nuevo León	47	537	535	6	-	4	-
Oaxaca	68	2 606	2 599	2	4	1	-
Puebla	129	4 933	4 931	12	2	1	-
Querétaro	79	888	852	19	-	5	-
Quintana Roo	47	1 047	857	205	-	-	-
San Luis Potosí	125	2 226	1 910	287	-	13	-
Sinaloa	58	1 223	1 188	42	1	3	-
Sonora	58	2 066	1 292	820	2	5	-
Tabasco	21	494	469	21	-	4	-
Tamaulipas	116	1 576	1 525	47	-	6	-
Tlaxcala	3	94	95	-	-	-	-
Veracruz	527	11 380	11 113	274	2	11	-
Yucatán	35	2 586	2 051	526	-	13	-
Zacatecas	132	3 769	3 261	496	-	16	-

DICTAMEN INAFECTABILIDAD AGRICOLA GANADERA Y AGROPECUARIA.
1º DE SEPTIEMBRE DE 1982-31 DE AGOSTO DE 1983.

ENTIDADES.	AGRICOLA.			GANADERA.			AGROPECUARIA.		
	NO.	CONCEDIDOS	SUP.(HAS).	NO.	CONCEDIDOS	SUP.(HAS).	NO.	CONCEDIDOS.	SUP.(HAS).
Estados Unidos Mexicanos	261	261	26 068	133	133	74 585	7	7	856
Aguascalientes	5	5	108	1	1	94	-	-	---
Baja California Norte	---	---	---	---	---	---	-	-	---
Baja California Sur	---	---	---	---	---	---	-	-	---
Campeche	---	---	---	3	3	1 035	-	-	---
Coahuila	4	4	191	10	10	12 032	1	1	100
Colima	1	1	77	---	---	---	-	-	---
Chiapas	1	1	18	1	1	534	-	-	---
Chihuahua	106	106	19 633	18	18	25 488	-	-	---
Distrito Federal	---	---	---	---	---	---	-	-	---
Durango	1	1	35	5	5	10 430	-	-	---
Guanajuato	14	14	618	2	2	213	-	-	---
Guerrero	---	---	---	---	---	---	-	-	---
Hidalgo	10	10	198	---	---	---	-	-	---
Jalisco	10	10	417	4	4	1 279	3	3	377
México	5	5	548	---	---	---	-	-	---
Michoacán	3	3	138	1	1	170	-	-	---
Morales	---	---	---	---	---	---	-	-	---
Nayarit	---	---	---	1	1	164	-	-	---
Nuevo León	1	1	20	7	7	1 184	-	-	---
Oaxaca	---	---	---	1	1	192	-	-	---
Puebla	2	2	57	1	1	73	-	-	---
Querétaro	6	6	124	---	---	---	-	-	---
Quinta Roo	---	---	---	---	---	---	-	-	---
San Luis Potosí	4	4	329	---	---	---	1	1	222
Sinaloa	9	9	409	---	---	---	-	-	---
Sonora	20	20	663	2	2	7 064	-	-	---
Tabasco	5	5	60	6	6	600	-	-	---
Tamaulipas	26	26	1 709	7	7	4 726	-	-	---
Tlaxcala	---	---	---	---	---	---	-	-	---
Veracruz	26	26	689	59	59	5 589	2	2	157
Yucatán	1	1	18	1	1	200	-	-	---
Zacatecas	1	1	9	3	3	3 518	-	-	---

FUENTE: CUERPO CONSULTIVO AGRARIO, S. R. A.

DICTAMEN: ACOMODO DE CAMPESINOS.
1º DE SEPTIEMBRE DE 1982-31 DE AGOSTO DE 1983.

ESTADOS.	NUMERO.	NEGADOS.	CONCEDIDOS.	BENEFICIADOS.
Estados Unidos Mexicanos	108	-	108	3 968
Aguascalientes	-	-	-	-----
Baja California Norte	1	-	1	40
Baja California Sur	-	-	-	-----
Campeche	-	-	-	-----
Coahuila	16	-	16	305
Colima	-	-	-	-----
Chiapas	3	-	3	47
Chihuahua	3	-	3	115
Distrito Federal	-	-	-	-----
Durango	8	-	8	251
Guanajuato	-	-	-	-----
Guerrero	-	-	-	-----
Hidalgo	1	-	1	30
Jalisco	1	-	1	56
México	-	-	-	-----
Michoacán	-	-	-	-----
Morelos	-	-	-	-----
Nayarit	-	-	-	-----
Nuevo León	-	-	-	-----
Oaxaca	-	-	-	-----
Puebla	-	-	-	-----
Querétaro	-	-	-	-----
Quintana Roo	-	-	-	-----
San Luis Potosí	-	-	-	-----
Sinaloa	-	-	-	-----
Sonora	1	-	1	44
Tabasco	-	-	-	-----
Tamaulipas	-	-	-	-----
Tlaxcala	-	-	-	-----
Veracruz	72	-	72	2 983
Yucatán	-	-	-	-----
Zacatecas	2	-	2	97

FUENTE: CUERPO CONSULTIVO AGRARIO, S.R.A.

INFORME COMPLEMENTARIO.
1º DE SEPTIEMBRE DE 1982-31 AGOSTO DE 1983.

ENTIDADES.	PUNTOS DE ACUERDO.	ACUERDO DE TRAMITE.	PLANOS PROYECTOS DE LOCALIZACION.	TRABAJOS TECNICOS INFORMATIVOS COMPLEMENTARIOS.
Estados Unidos Mexicanos	312	1 024	241	4 489
Aguascalientes	2	11	-	---
Baja California Norte	8	6	2	---
Baja California Sur	-	3	-	---
Campeche	1	3	2	124
Coahuila	8	19	7	248
Colima	4	11	5	62
Chiapas	116	67	23	372
Chihuahua	15	18	12	186
Distrito Federal	-	6	2	---
Durango	3	34	22	248
Guanajuato	5	63	3	310
Guerrero	1	48	3	124
Hidalgo	-	23	11	62
Jalisco	10	113	25	186
México	6	28	13	93
Michoacán	-	79	15	248
Morelos	-	18	6	19
Nayarit	-	5	7	62
Nuevo León	2	18	5	155
Oaxaca	6	28	2	155
Puebla	14	39	9	186
Querétaro	-	6	4	31
Quintana Roo	-	5	3	12
San Luis Potosí	6	25	6	248
Sinaloa	2	37	8	186
Sonora	10	19	5	434
Tabasco	4	5	-	31
Tamaulipas	4	24	7	217
Tlaxcala	-	6	2	---
Veracruz	75	229	21	372
Yucatán	4	5	-	31
Zacatecas	6	23	11	87

FUENTE: CUERPO CONSULTIVO AGRARIO, S.R.A.

d). - JURISPRUDENCIAS Y EJECUTORIAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION RELATIVAS AL CUERPO CONSULTIVO.

"Dos son las principales acepciones del vocablo jurisprudencia, una que lo conceptúa como ciencia del derecho y otra que lo define como fuente formal del derecho.

El término jurisprudencia etimológicamente deriva del latín; Juris que significa Derecho y Prudencia que se traduce como sabiduría.

La jurisprudencia como fuente formal del derecho se traduce, en sentido lato, como el conjunto de fallos de naturaleza jurisdiccional dictados por los Organos del Estado, constituyendo el llamado Derecho Judicial. En sentido estricto la jurisprudencia se conceptúa como el conjunto de pronunciamientos jurisdiccionales, uniformes en su criterio, - que constituyen precedentes obligatorios legalmente.

Las Ejecutorias de la Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación constituyen jurisprudencia, siempre y cuando lo resuelto en ellas - se encuentre en cinco ejecutorias en el mismo sentido, no interrumpidas por otra en contrario, y que además hayan sido aprobadas por lo menos por cuatro ministros.

Las Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno, formarán Jurisprudencia cuando existan cinco precedentes

tes en el mismo sentido no interrumpidos por otro en contrario, y que además, hayan sido aprobados por lo menos por 14 ministros".(44)

La Jurisprudencia aclara y suple lagunas que en ocasiones tiene la Ley; por eso, a efecto de estar en posibilidades de ampliar nuestro conocimiento genérico sobre los alcances y limitaciones del Cuerpo Consultivo Agrario, mencionaremos enseguida Jurisprudencia y Ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, inherente a este órgano colegiado:

"CUERPO CONSULTIVO AGRARIO, SUS CONSEJEROS CUANDO SON AUTORIDAD.

Tienen este carácter de autoridad, cuando se abstienen de dictar los acuerdos necesarios para la correcta integración de los expedientes en que deben opinar, como también el abstenerse de ejercer las funciones que les atribuye la Ley.

Amparo en revisión 3967/69. - Comité Ejecutivo Agrario del Poblado denominado "La Cañada de Colotla", de Pantepec, Estado de Puebla. - 26 de enero de 1970. - Unanimidad de 4 votos. - Ponente: José Rivera Pérez Campos.

Amparo en revisión 5310/70. - Comisariado Ejidal del Poblado -

(44) Lemus García Raúl. "Jurisprudencia Agraria" Ed. Limusa México 1978.

"La Cofradía", Mpio. de Apatzingán, Estado de Michoacán. - 17 de marzo de 1971. - Unanimidad de 4 votos. - Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Amparo en revisión 3661/73. - Comité Particular Ejecutivo Agrario del Nuevo Centro de Población "La Soledad", Mpio. de Martínez de la Torre, Veracruz. - 16 de enero de 1974. - 5 votos. - Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Amparo en revisión 827/74. - Comité Particular Ejecutivo del Poblado "Cortazar", Estado de Guanajuato. - 28 de agosto de 1974. - Unanimidad de 4 votos. - Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Amparo en revisión 5568/73. - Héctor M. Alcocer y Otros. - 31 de julio de 1974. - 5 votos. - Ponente: Pedro Guerrero Martínez. Séptima Epoca, Vol. 67 tercera parte, Pág. 14". (45)

"CUERPO CONSULTIVO AGRARIO, NO TIENE EL CARACTER DE AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.

En tanto el Cuerpo Consultivo Agrario, como órgano técnico de consulta, emita opinión sobre los asuntos que la Ley le señala o que le son sometidos a su consideración (artículos 27, fracción XI, inciso b) de la Constitución Federal y 2o. y 36 del Código Agrario, 16 de la Ley Federal de Reforma Agraria), carece de facultades decisorias, así como

(45) Lemus García Raúl. "Jurisprudencia Agraria". Editorial Limusa México, 1976, Págs. 62 y 63.

de imperio para ejecutar sus opiniones. En tales condiciones, procede concluir que no tiene el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo.

Amparo en revisión 9094/63. - Gregorio Domínguez Aguilar, - Fallado el 2 de mayo de 1968. - Unanimidad de 4 votos. - Ponente: Mtro. Jorge Iñárritu.

Amparo en revisión 6223/68. - Cleotilde Jiménez de Hoshida y Coags. - Unanimidad de 4 votos.

Amparo en revisión 6286/68. - Imelda Aguirre Vda. de Rodríguez. - Fallado el 14 de febrero de 1969. - Unanimidad de 4 votos. - Ponente: Mtro. Jorge Iñárritu.

Amparo en revisión 9682/67. - Fraccionadora Villa Insurgentes, S.A. - Fallado el 23 de abril de 1969. - Unanimidad de 5 votos. - Ponente: Mtro. Pedro Guerrero Martínez.

Amparo en revisión 3911/68. - Filiberto Moreno y Coags. - Fallado el 7 de agosto de 1969. - Unanimidad de 4 votos. - Ponente: Mtro. Pedro Guerrero Martínez". (46)

"AGRARIO. CUERPO CONSULTIVO. DEBE TENERSE COMO AU-

TORIDAD PARA LOS EFECTOS DE JUICIO DE AMPARO CUANDO SUS ACUERDOS CONTIENEN ORDENES QUE OBEDECEN LAS AUTORIDADES AGRARIAS.

Que el Cuerpo Consultivo Agrario, como órgano de consulta no es Autoridad para los efectos del amparo, debe entenderse exclusivamente cuando se limita a emitir opinión en los asuntos de su competencia; pero cuando las autoridades agrarias cumplen con los acuerdos del mencionado Cuerpo Consultivo, afectando la espera jurídica de los particulares, por tales determinaciones debe tenersele como autoridad y considerarse las mismas susceptibles de ser enjuiciados mediante el juicio de Garantías, en la forma y término en que éste sea procedente.

"AGRARIO CUERPO CONSULTIVO. CONSEJEROS. NO SON AUTORIDADES PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.

En atención a que los Consejeros del Cuerpo Consultivo Agrario tienen funciones meramente consultivas en los términos del Artículo 36 del Código Agrario (16 de la Ley Federal de Reforma Agraria), por la que no mandan ni ejecutan sus opiniones, no son Autoridades para los efectos del Amparo, como lo establece el Artículo 11 de la Ley de Amparo." (47)

"AGRARIO. CUERPO CONSULTIVO AGRARIO DICTAMENES - DEL. SU APROBACION POR EL JEFE DEL DEPARTAMENTO DE ASUN

(47) Ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. " Agrario Cuerpo Consultivo. Debe tenerse como autoridad para los efectos del juicio de Amparo cuando sus acuerdos contienen ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación." Agrario Cuerpo Consultivo. Consejeros. No son Autoridades para los efectos del Amparo". Amparos en Revisión 1361/70, 5310/70 y 3568/70.

TOS AGRARIOS Y COLONIZACION, ES UN ACTO DE AUTORIDAD.

Si bién es cierto que dentro de los procedimientos agrarios, los dictámenes emitidos por el Cuerpo Consultivo Agrario entrañan estudio de orden técnico en los términos del artículo 36 del Código de la materia, la aprobación de tales dictámenes hecha por el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización constituye acto de autoridad dentro del respectivo procedimiento ya que, como ocurre en la práctica, tal acto aprobatorio tiene el efecto legal de poner el expediente en estado de resolución definitiva dentro del ámbito administrativo, mediante el Mandamiento Presidencial, independientemente de que su aprobación por carecer de definitividad, no sea impugnabile en la vía de amparo". (48)

"AGRARIO. CUERPO CONSULTIVO. ORDEN DE EJECUCION DE SUS ACUERDOS POR EL JEFE Y SECRETARIO DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION. AMPARO PROCEDENTE.

En el caso en que el quejoso señala como acto reclamado del jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y del Secretario, el cumplimiento del acuerdo del Cuerpo Consultivo Agrario, que firmaron como Presidente y Secretario del mismo, la tesis de que el Cuerpo Consultivo Agrario no es Autoridad para los efectos del amparo no debe interpretarse en el sentido de que la intervención de los mencionados Presidentes y Secretarios, cuando cumplen los acuerdos del citado Cuerpo, -- afectando los intereses jurídicos de los particulares no sean considerados

(48) Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Agrario. Cuerpo Consultivo. Dictámenes Del. Su aprobación por el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, es un acto de autoridad. Amparos en Revisión: 2371/69, 220/71 y 2740/74.

actos de Autoridad susceptibles de ser enjuiciados en amparo, en la forma y términos que este sea procedente.

Amparo en revisión 5230/72. - Ignacio Zavala Torres y otros, (acumulados). - 7 de octubre de 1974. - 5 votos. - Ponente: Antonio Rocha Cordero. Séptima Epoca, Vol. 70, tercera parte, Pág. 15.

Amparo en revisión 2371/69. - Comunidad de Santa Catarina, - Moltepec, Municipio de Juxtlahuaca, Oax. - 8 de enero de 1970. - 5 votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez. Séptima Epoca, Vol. 13, tercera -- parte, Pág. 16.

Amparo en revisión 3319/69. - Samuel Lara Furiati. - 23 de enero de 1970. - 5 votos. - Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Séptima Epoca, Vol. 13, Tercera parte. Pág. 17"

"EJECUTORIA. - CUERPO CONSULTIVO AGRARIO. - NO PUEDE SER REPRESENTADO POR EL JEFE DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION.

El Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización no está facultado para representar al Cuerpo Consultivo Agrario ya que ni el artículo 27, fracción XI, inciso b), de la Ley Suprema, que es la base -- Constitucional de dicho órgano; ni los artículos 2o. fracción I, 7o. y 36 del Código Agrario, que determinan su organización y funciones, ni el 35 de dicho ordenamiento, que señala las atribuciones del Jefe del Departamento,

ni las correlativas del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; artículos 4 y 6, facultan al mencionado Jefe del Departamento para representar al Cuerpo Auxiliar del Ejecutivo de la Unión de que se trata y de acuerdo con la tesis jurisprudencial número 928 de la última compilación p.p. 1730. "Si por la autoridad responsable interpone revisión quien no tenga facultad legal para representarla debe desecharse el recurso". -- (Sexta época, tomo I, vol.LVII, pág. 18)"

"EJECUTORIA. - CUERPO CONSULTIVO AGRARIO, EFICACIA DE SUS DICTAMENES.

Los dictámenes del Cuerpo Consultivo Agrario carecen de eficacia mientras no sean ratificados o refrendados por las autoridades que el propio Código Agrario señala. De tal suerte que si el Delegado del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización quien carece de atribuciones legales para dictar, de propia autoridad, órdenes a fin de que se ponga en posesión de tierras a una comunidad agraria, lo hace apoyándose exclusivamente en un dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, dicho acuerdo es legal.

Amparo en revisión 4535/66. - Comunidad Agraria de Cocula, -- Mpio. del mismo nombre del Estado de Jalisco. - 31 de agosto de 1972. - Unanimidad de 4 votos. - Ponente: Arturo Serrano Robles".

"ACUERDOS EJECUTADOS POR EL SECRETARIO GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION.

Si bien es cierto que el Comisariado Ejidal quejoso señaló como actos reclamados del Jefe y Secretario citados, el acuerdo del Cuerpo Consultivo Agrario que firmaron y autorizaron en su calidad de Presidente y Secretario, respectivamente, del indicado cuerpo, también lo es que sólo el Cuerpo Consultivo Agrario, como órgano de consulta no es autoridad para los efectos del amparo, y ello exclusivamente, cuando se limita a emitir opinión en los asuntos de su competencia; pero lo anterior, no debe interpretarse en el sentido de que la intervención del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización o del Secretario de Asuntos Agrarios, cuando cumplen los acuerdos del mencionado Cuerpo Consultivo afectando la esfera jurídica de los particulares, - no sean considerados actos de autoridad susceptibles de ser enjuiciados mediante el juicio de garantías en la forma y términos en que éste sea procedente.

Amparo en revisión 3319/69. -Samuel Lara Furiati. -Fallado el 23 de enero de 1970" (49)

De lo antes expuesto, podemos apreciar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictó y constituyó diversas jurisprudencias y ejecutorias, respectivamente, sobre el Cuerpo Consultivo Agrario en las que obviamente, antes de las reformas efectuadas a la Ley Federal de Reforma Agraria quedaron — en su momento — definidas por el citado Tri

(49) Lemus García Raúl. "Ley Federal de Reforma Agraria. Comentarios y Jurisprudencia". Opus Cit. págs. 68 a 70.

bunal Supremo, las funciones y naturaleza de este órgano colegiado; es decir, de acuerdo con las señaladas jurisprudencias y ejecutorias (antes de que fuera reformada la Ley de la materia, como se ha indicado), el Cuerpo Consultivo Agrario era solamente un órgano técnico de consulta, facultado para emitir opinión sobre los asuntos que la Ley le señalaba o que le eran sometidos a su consideración, y carecía de facultades decisorias, así como de imperio para ejecutarlas. Todo ésto, — como hemos hecho incapié — volvemos a insistir, antes de las reformas multiplicadas; actualmente el citado órgano de consulta (como se le había venido contemplando solamente), tiene facultades decisorias — aún cuando sigue siendo un órgano de consulta — considerándosele por tanto, como autoridad agraria, tema sobre el que abundaremos específicamente al iniciar el estudio del capítulo y del presente trabajo.

Asimismo, los Consejeros tenían solamente el carácter de autoridad, cuando se abstenían de dictar los acuerdos necesarios para la correcta integración de los expedientes, o de ejercer las funciones que les atribuía la Ley. Los dictámenes del Cuerpo Consultivo Agrario, carecían de eficacia por sí mismos mientras no eran ratificados o refrendados por las autoridades que la propia Ley señala; luego entonces, los dictámenes que emitía el citado Cuerpo, sólo constituían simples opiniones de carácter técnico; sin embargo, con motivo de lo dispuesto respecto a éste, de acuerdo con las recientes reformas efectuadas a la Ley — como ya dijimos — la situación actual del mismo es distinta, y sus opiniones ya no

carecen del todo, del imperio y obligatoriedad a que se refieren las --- jurisprudencias y ejecutorias que hemos citado, sobre todo en los casos en que resuelve en definitiva (en su carácter de autoridad), casos que so meramente hemos mencionado en líneas anteriores dentro del desarrollo del presente capítulo, y que veremos en su oportunidad más adelante. En general, sus opiniones siguen quedando dentro del ámbito decisorio del - Presidente de la República, el cual podrá acogerlos total o parcialmente - en sus resoluciones agrarias; y en tales circunstancias, si del texto de la resolución se advierte que no se acogen las consideraciones del dictamen (cuando no le corresponda al órgano colegiado que nos ocupa, resolver al respecto); quiere decir, que estas resultan ajenas a la fundamentación y mo tivación de la propia resolución presidencial.

Concretamente podemos señalar, que el Cuerpo Consultivo Agrario, de acuerdo con el inciso b), de la fracción XI, del artículo 27 Constitucional, era un órgano con funciones cien por ciento consultivas; sin embargo, podemos desprender del reformado artículo 16 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que en la actualidad sí tiene facultades para ejecutar sus opiniones (ya que resuelve en definitiva) y por lo tanto, debido a lo antes expuesto, creemos que en su oportunidad, en sucesivas jurispru dencias y ejecutorias la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberá considerarle para los efectos del juicio de amparo, como autoridad agraria.

Por otra parte, cuando las autoridades agrarias dictaban órdenes (antes de las multitudadas reformas) con base en determinados acuerdos del Cuerpo Consultivo Agrario, afectando los intereses jurídicos de los particulares, era procedente, en estos casos el juicio de garantías; ésto tenía una explicación lógica, pues mientras el acuerdo del Cuerpo Consultivo, era simple opinión, no afectaba intereses de particulares, situación que no acontecía así cuando con base en esa misma opinión se giraba la ejecución de determinadas órdenes.

En la práctica el Cuerpo Consultivo funciona como un órgano de la Secretaría de la Reforma Agraria, muy ajeno al sentido, en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se refiere en sus jurisprudencias y ejecutorias relativas e independientemente también de lo que la Constitución determina respecto al mismo. Puede deberse lo anterior, posiblemente, al hecho de que al crearse el Cuerpo Consultivo Agrario, no se -- procuró determinar claramente su autonomía y funciones a desempeñar.

e).- ALGUNOS DE SUS CRITERIOS GENERALES DURANTE
LOS AÑOS DE 1980 A 1983.

A este respecto podemos señalar que el Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario, ha venido formulando criterios que se han aplicado por las Consultorías del propio Cuerpo colegiado, con el propósito de unificar los criterios que deben prevalecer en la formulación de sus dictámenes o acuerdos. Con dichos criterios se ha evitado en parte, el reenvío de algunos de los referidos dictámenes o acuerdos que han emitido las diversas salas, reenvío que propiciaba el retardo en la solución de los -- problemas agrarios con notorios perjuicios para los interesados y con detrimento en la expedición de la justicia.

No debe pasarnos inadvertido el hecho de que cada expediente - presenta matices específicos, como consecuencia de ello, estos criterios se han venido aplicando con carácter general por los señores Consejeros, los cuales evalúan, en su momento, las diversas circunstancias que se - presentan y determinan si resultan o nó, exactamente aplicables a las hi pótesis que en su caso se traten.

Puede decirse que los criterios respectivos son una serie de de cisiones, con carácter obligatorio, incluso para las Direcciones Generales y Delegaciones Agrarias, que vienen auxiliar en términos generales en la interpretación de la Ley, y que como dijimos, sirven de norma para

la solución de casos concretos. Los criterios respectivos, integran, todos ellos, si se quiere, una especie de jurisprudencia *Lato Sensu*, producto de la experiencia, y de la práctica que ha ido adquiriendo el Cuerpo Colegiado que nos ocupa, desde su incorporación Constitucional, hasta nuestros días. A continuación señalaremos algunos de ellos:

"ACUERDOS. NO ES JURIDICO A TRAVES DE ELLOS DEJAR SIN EFECTO UN DICTAMEN. - Desde el punto de vista jurídico, no puede aceptarse que un acuerdo del Cuerpo Consultivo Agrario deje sin efecto un dictamen ya aprobado por el propio Cuerpo Colegiado, lo procedente es que dicho Acuerdo ordene simplemente la suspensión de los efectos del dictamen, hasta en tanto se cuente con nuevos elementos de juicio que pudieran dar lugar a un nuevo dictamen que, éste sí, deberá dejar sin efecto el anterior."

"En la sesión del Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario, celebrada el 10 de septiembre de 1980, al conocer del proyecto de dictamen de la ampliación de ejido para el poblado "LAS ESPERANZAS", Municipio de Galeana, Estado de Nuevo León, que concede una superficie de 722-00-00 Has. de temporal, para lo cual se afectan 200-00-00 Has. a particulares y -- 522-00-00 Has. que se dice son de terrenos "considerados como presuntos nacionales", fue opinión del Pleno que de acuerdo con los artículos 3o., -- 4o., 5o. y 6o. de la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, --

los terrenos propiedad de la nación son baldíos, nacionales y demás; por lo que en los proyectos de dictamen en que se proponga la afectación de terrenos propiedad de la nación, deben ser señalados claramente dentro de alguna de estas categorías, resultando inconveniente, por imprecisa, la denominación de "considerados como presuntos nacionales", ya que son o no son nacionales, son o no son baldíos, y son o no son demás, pero no deben ser señalados con la denominación de "considerados como presuntos....."

"DERECHOS AGRARIOS. PRIVACION ILEGAL DE. CUANDO NO HA - - -
TRANSCURRIDO EL TERMINO SEÑALADO POR LA LEY.---Tratándose de Privación de Derechos Agrarios a ejidatarios o comuneros que hubieran incurrido en las causas legales que dan origen a ello, es necesario -- que las Consultorías se percaten del transcurso cuando menos de dos años entre la ejecución de la Resolución Presidencial y la Asamblea General -- Extraordinaria de Ejidatarios, en la que se proponga la privación y nueva adjudicación, pues de otra suerte no se satisfacen los requisitos legales - para hacer procedente dicha privación violando por ende, garantías de los privados por falta de motivación en el dictamen que da origen a la Resolución Presidencial."

"En la sesión del Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario, celebrada el día 19 de septiembre de 1980, se conoció de 23 acuerdos para archivo de expedientes de inafectabilidad agrícola, procedentes de la Sala Regional de Gómez Palacio, Durango, en los que se invoca como causal de archivo "la caducidad del procedimiento"en virtud de haber transcurrido más de un - año sin actividad procesal.

La Ley Federal de Reforma Agraria y el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, no contienen la figura jurídica de la "caducidad", por lo que invocarla resulta ilegal, lo que es notorio cuando que arbitrariamente se señala por la Sala el término para la caducidad."

"**DICTAMENES Y ACUERDOS. CONGRUENCIA QUE DEBE EXISTIR EN LOS.** - Siempre que se trate de la formulación de un proyecto de dictamen o acuerdo, los consejeros supernumerarios deberán cuidar que exista congruencia entre los puntos resolutivos, los considerandos y los antecedentes o resultandos, no introduciendo elementos ajenos a la litis ni omitiendo conclusiones que se deriven del enlace necesario que debe existir entre los hechos y considerandos que formen parte de dicho proyecto, toda vez que los dictámenes y acuerdos constituyen en la mayoría de los casos proyectos de Resolución Presidencial."

"En diversas ocasiones el Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario, ha conocido de acuerdos de archivo de expedientes de restitución, en los que se invoca como causal la de que los promoventes tienen satisfechas - sus necesidades agrarias.

La restitución es una acción reivindicatoria de bienes comunales que se encuentran en posesión de particulares, y para cuya procedencia - se debe demostrar el tiempo y forma del despojo, independientemente de que los promoventes sean o no ejidatarios o pequeños propietarios, por-

lo que la referida causal de archivo resulta improcedente. Las únicas causales a invocar son la no comprobación del tiempo y forma del despojo."

"DOTACION, AMPLIACION Y NUEVO CENTRO DE POBLACION EJIDAL, ACCIONES DE.- Al formularse dictamen tratándose de estas acciones, deberá cuidarse que la suma de las afectaciones parciales concuerde exactamente con la superficie total cuya afectación se propone, precisando igualmente la calidad de la tierra que corresponda a las diversas porciones afectadas, ya que no proceder así además de no ser técnico provoca serios y a las veces insolubles problemas de ejecución."

"En proyectos de acuerdo para archivo de expedientes de ampliación de ejido, procedentes de las Salas Regionales y Estatales, se invoca como causal la desintegración del grupo solicitante.

De acuerdo con el artículo 241 de la Ley Federal de Reforma Agraria, para tener derecho a solicitar ampliación de ejido debe haber un núcleo de población ejidal que no tenga tierras, bosques y aguas en cantidad bastante para satisfacer sus necesidades, comprobando que explotan las tierras de cultivo y las de uso común.

De ello se desprende que:

1o.- Debe haber un núcleo de población;

2o.- Dicho núcleo debe haber sido dotado de tierras para constituir su ejido;

3o. - Dichas tierras deben ser insuficientes para la satisfacción de sus necesidades;

4o. - Se debe comprobar que las tierras dotadas estén en explotación.

El señalar como causal de archivo la desintegración del núcleo solicitante implica la del núcleo ejidal dotado, lo que no sucede en los casos de que ha conocido el Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario, ya que de lo que se trata en ellos es de que no existe el número mínimo de 10 individuos con capacidad agraria individual, por lo que se carece de la capacidad colectiva que resulta ser la causal de archivo que se invoque y no la de desintegración del núcleo."

"MANDAMIENTO GUBERNAMENTAL. - MODIFICACION DEL. -Siempre - que se proponga la modificación del mandamiento con el que culmina la primera instancia de un procedimiento agrario, deberán expresarse las razones jurídicas que así lo determinen, ya que es muy frecuente que se reduzca la superficie concedida provisionalmente, en ocasiones a pesar de estar en posesión de ella los campesinos solicitantes, sin que se fundamente jurídicamente y con base en los elementos de juicio idóneos tal reducción. No hacerlo así, obliga al Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario al reenvío del expediente a la Sala que corresponda con notorias dilaciones en la expedición de la justicia agraria."

"Frecuentemente en los proyectos de acuerdo para archivo de expediente de dotación, ampliación, nuevos centros de población ejidal, reconocimiento y titulación de bienes comunales y restitución, las Salas han señalado como causal el "desistimiento" de los interesados.

El Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario, al conocer de dichos asuntos, ha considerado que en Derecho Agrario no existe la figura jurídica del "desistimiento", y que corresponde a la autoridad agraria realizar los trámites hasta la culminación del expediente, por lo cual no debe operar como causal de archivo el "desistimiento", debiendo los Consejeros Supernumerarios de las Salas expresar la causal que legalmente corresponda a los hechos de que se trate."

"TERMINOS PARA ASAMBLEAS Y AUDIENCIAS DE PRUEBAS Y ALEGATOS.- Según lo exige el artículo 284 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en materia administrativa, los términos para la celebración de las asambleas de ejidatarios o aquellos que se señalan para la audiencia de pruebas y alegatos en las Comisiones Agrarias Mixtas, es indispensable que se computen precisamente en la forma señalada por el Código mencionado, ésto es, comenzarán a correr un día después de que surta efectos la notificación y se contará en ellos el día del vencimiento, pues no hacerlo así, implica reducir tal término en perjuicio de los campesinos, privándolos de un derecho que les asiste y de la posibilidad de apor-

tar las pruebas que a sus intereses convenga."

"En la sesión del Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario celebrada el día 13 de noviembre de 1980, al conocerse de los proyectos de dictamen para dotar de ejido a los poblados "SANTA BARBARA", Municipio de Coyuca de Catalán, Gro., y "SAN JOSE ANOTA", Municipio de Coahuayutla, Gro., en que se propone la afectación de "terrenos vacantes", se hicieron las siguientes consideraciones:

De acuerdo con el derecho civil los terrenos vacantes son aquellos que no tienen dueño ni se encuentran inscritos en el Registro Público de la Propiedad a favor de persona alguna.

Este concepto jurídico del derecho civil no es aplicable tratándose de la materia agraria, en donde existe disposición expresa al respecto, ya que en el caso se trataría de terrenos baldíos propiedad de la nación, por no haber salido de su dominio mediante título legalmente expedido y no haber sido deslindados ni medidos en los términos del Capítulo VI de la propia Ley.

Por lo tanto, la afectación de tales terrenos deberá hacerse señalándolos como baldíos propiedad de la nación y no como terrenos vacantes."

(50)

(50) "Criterios Generales del C.C.A." - Consultables en la Biblioteca del Cuerpo Consultivo.

f). - ALCANCES JURIDICOS DE SUS PRONUNCIAMIENTOS
U OPINIONES.

Los dictaminadores adscritos a cada Consultoría del Cuerpo Consultivo, generalmente, Licenciados en Derecho o pasantes en esta carrera, con experiencia en el manejo de la Legislación Agraria, reciben los expedientes y los estudian detalladamente, emiten su proyecto de dictamen sobre el caso concreto y el expediente es enviado, al Consejero Supernumerario correspondiente, quien a su vez lo analiza pudiendo modificar éste, total o parcialmente el proyecto aludido o bien aprobarlo, tomándolo como suyo, para turnarlo a la consideración de la Sala o directamente al Pleno, según la importancia del asunto. Estos proyectos de dictamen -- presentan una singular importancia, ya que vienen a ser el estudio concienzudo del expediente y contienen un análisis de los Plano-Proyectos y demás investigaciones realizadas con el objeto de que se tengan todos los elementos necesarios para poder emitir una resolución apegada a Derecho sobre el caso concreto a resolver.

Una vez teniendo su proyecto de dictamen, el Consejero presenta su ponencia inicial en la Sala que le corresponda y escucha las opiniones - de los demás Consejeros Supernumerarios, para llevar su proyecto analizando minuciosamente, al Pleno del Cuerpo Consultivo, ante el cual explica la problemática que se contiene en el expediente respectivo, defendiendo su -- proyecto de dictamen, refiriendo su importancia y circunstancias no conte-

nidas en el expediente, como pueden ser la presión de alguna Central Campesina y la importancia que reviste el que se resuelva de acuerdo con el proyecto de dictamen que él expone. Los Consejeros en Pleno - pueden hacer observaciones respecto a los propuesto, tendientes a modificarlo total o parcialmente, o en su caso aprobarlo totalmente.

Al aprobar el Pleno del Cuerpo Consultivo el proyecto del dictamen expuesto por el Consultor Ponente, se asienta tal situación en el acta de sesiones plenarias, enviándose posteriormente a la Subdirección de Derechos Agrarios, para que se elabore el proyecto de resolución presidencial con base en el dictamen ya aprobado, turnándose nuevamente éste, al Cuerpo Consultivo Agrario para su aprobación, Al llegar el proyecto de resolución presidencial al citado órgano Consultivo, se examina y a consideración del Pleno puede aprobarse para que posteriormente se someta a la consideración del C. Presidente de la República, llevando desde luego, la firma del Secretario de la Reforma Agraria, ya que es necesario tal requisito para llevar el referido proyecto al Ejecutivo Federal.

Después de aprobar el Cuerpo Consultivo, el anteproyecto de una resolución presidencial, decreto o acuerdo, se elevan éstos a la consideración del Ejecutivo de la Unión, quién podrá modificarlo total o parcialmente o bien aceptarlo en todos sus términos; cabe señalar que por lo general, los proyectos citados, son aceptados y sancionados íntegramente --

por el referido depositario del Poder Ejecutivo Federal, derivando de ello la importancia que reviste el hecho de que sean estudiados y analizados concienzudamente al ser aprobados por el Cuerpo Consultivo.

Ahora bien, para concluir este capítulo, expuesto todo lo anterior y atendiendo además, principalmente a las Jurisprudencias y Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, analizadas con antelación; así como también, atendiendo a las nuevas disposiciones legales — que hemos mencionado someramente — sobre el órgano colegiado que nos ocupa, introducidas al ordenamiento de la materia, por Decreto del 29 de diciembre de 1983 — sobre el cual hemos venido haciendo referencia — podemos señalar que las múltiples polémicas y controversias que habían surgido, respecto a la naturaleza jurídica del Cuerpo Consultivo Agrario — y como consecuencia de ello, respecto a los alcances jurídicos que hemos tratado — queda ésta, dilucidada, precisamente con el Decreto antes citado; y por lo tanto podemos concretar que incluso los dictámenes y opiniones del referido Cuerpo Consultivo Agrario, entrañan, el imperio y obligatoriedad que le negaba la Suprema Corte de Justicia (sólo en los casos que hemos venido comentando y que continuaremos analizando detalladamente en el capítulo V del presente trabajo), por lo que además el carácter de autoridad que excepcionalmente le confería el referido Supremo Tribunal (cuando afectaba intereses jurídicos de las partes) tiene ahora su fundamento legal (no excepcional) en las nuevas disposiciones legales relativas que hemos citado.

CAPITULO III

**"DE LA REGLAMENTACION INTERNA DEL CUERPO-
CONSULTIVO AGRARIO Y DE LA CONTEMPLACION
DE ESTE EN OTROS REGLAMENTOS SOBRE LA MA-
TERIA"**

a).- SU REGLAMENTO

Por Decreto del 28 de agosto de 1980, el entonces Presidente de la República Lic. José López Portillo, expidió el Reglamento del Cuerpo Colegiado que nos ocupa. El mismo apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de septiembre del citado año.

Ahora bien, en la inteligencia de que el referido Reglamento — actualmente vigente — no contiene criterios definidos en la estructuración orgánica y funcional del órgano de que se trata, incurriendo además, en inconsecuencias y contradicciones — como según lo veremos — (probablemente debido a que nunca se habían preocupado por la mencionada estructuración desde su incorporación constitucional, negándosele con ello implícitamente, la supuesta autonomía a que también alude nuestra Carta Magna), consideramos necesario transcribir textualmente el mismo, para estar en posibilidad — debido a su importancia — de señalar en qué consisten las referidas inconsecuencias y contradicciones en que éste incurre en contravención a lo dispuesto por la Ley Federal de Reforma Agraria:

"JOSE LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que -

me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, he tenido a bien expedir el si siguiente:

REGLAMENTO DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

CAPITULO I

Disposiciones Generales

ARTICULO 1o.- El presente Ordenamiento tiene por objeto regular la organización y atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario.

ARTICULO 2o.- El Cuerpo Consultivo Agrario, es un órgano de consulta del Poder Ejecutivo Federal en materia agraria.

ARTICULO 3o.- El Cuerpo Consultivo Agrario se integrará por cinco Consejeros Titulares y con el número de supernumerarios que a juicio del Ejecutivo Federal sea necesario. Dos de los miembros titulares del Cuerpo Consultivo actuarán como representantes de los campesinos y la misma proporción se observará en su caso, respecto de las Consultorías Regionales o Estatales que integren los Consejeros Supernumerarios.

ARTICULO 4o.- Los miembros del Cuerpo Consultivo - Agrario serán designados y removidos libremente por el Presidente de la República a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria, y deberán reunir los siguientes requisitos:

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

II.- No poseer predios rústicos cuya extensión exceda- de la superficie señalada a los propietarios inafectables;

III.- No desempeñar cargo alguno de elección popular;

ARTICULO 5o.- El Presidente del Cuerpo Consultivo - Agrario será el Secretario de la Reforma Agraria, quien po- drá ser substituido en caso de ausencia, por el Subsecretario de Asuntos Agrarios y Organización, o en su defecto por el- Subsecretario de Planeación e Infraestructura Agraria.

ARTICULO 6o.- Para su adecuado funcionamiento admi- nistrativo, el Cuerpo Consultivo Agrario contará con un Secretario General, quien será designado y removido libremente -- por su Presidente.

El Secretario General deberá reunir los requisitos que se establecen en el artículo 4o. de este Reglamento.

ARTICULO 7o.- Los Consejeros Supernumerarios integrarán las Consultorías Estatales o Regionales del Cuerpo Consultivo Agrario y suplirán en sus ausencias temporales a los miembros titulares.

ARTICULO 8o.- El Cuerpo Consultivo Agrario funcionará en Pleno y en Consultorías Regionales y Estatales, conforme a lo dispuesto por este Reglamento.

El Pleno se integrará con los cinco Consejeros Titulares y el Secretario de la Reforma Agraria o su representante, quien lo presidirá.

Las Consultorías Regionales tendrán competencia territorial en dos o más Entidades Federativas, y podrán ser unitarias o colegiadas según lo acuerde el Pleno.

Las Consultorías Estatales tendrán competencia territorial en una Entidad Federativa o en parte de ella, y podrán ser unitarias o colegiadas según lo acuerde el Pleno.

Tanto el Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario como las -

Consultorías Estatales o Regionales, celebrarán por lo menos una Sesión ordinaria a la semana y podrán celebrar Sesiones extraordinarias cuando a ello convoquen sus Presidentes, o el Secretario General.

ARTICULO 9o.- Los miembros del Cuerpo Consultivo sólo podrán dejar de asistir a sus Sesiones ordinarias o extraordinarias, cuando deban excusarse en alguna de ellas por tener impedimento legal.

CAPITULO II

Del Presidente del Cuerpo Consultivo Agrario.

ARTICULO 10.- Son facultades del Presidente del Cuerpo Consultivo Agrario:

- I.- Presidir las Sesiones del Pleno y, cuando lo estime necesario las Sesiones de las Consultorías Estatales o Regionales;
- II - Decidir con voto de calidad en caso de empate;
- III.- Designar o remover libremente al Secretario General;
- IV.- Presentar al Pleno los Proyectos del Plan de Actividades, informe de labores, manuales de organización, de proce

dimientos y de servicios al público;

V.- Designar a los integrantes de las Consultorías Estatales o Regionales y, en su caso, a los Presidentes de las mismas;

VI.- Fijar la sede y competencia territorial de las Consultorías Estatales o Regionales, así como el número de sus miembros;

VII.- Designar entre los Consejeros Supernumerarios, a los que suplan a los titulares; y

VIII.- Las demás que sean necesarias para cuidar del funcionamiento eficaz y expedito del Cuerpo Consultivo Agrario.

CAPITULO III

Del Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario.

ARTICULO 11.- Son atribuciones del Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario:

I.- Dictaminar sobre los expedientes en los que deba recaer resolución del Presidente de la República;

II.- Revisar y autorizar los Planos Proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe;

III.- Opinar sobre conflictos con motivo de la ejecución de las Resoluciones Presidenciales a que se refiere la fracción I, cuando haya inconformidad, procurando un acuerdo previo entre las partes;

IV.- Emitir opinión cuando el Secretario de la Reforma Agraria lo solicite, acerca de las iniciativas de Ley o de los Proyectos de Reglamentos en materia agraria, así como sobre los asuntos específicos que le sean planteados por el Ejecutivo Federal o por el Secretario;

V.- Resolver los conflictos de competencia entre las Consultorías Estatales o Regionales;

VI.- Conceder licencia a los Consejeros Titulares o Supernumerarios;

VII.- Aprobar el Plan de Actividades, el informe de labores y los manuales de organización, procedimientos o de servicios al público, que le proponga el Presidente del Pleno;

VIII.- Establecer los criterios que deban observar las--

Consultorías Estatales o Regionales en la formulación de Proyectos de Dictamen y cuidar que no se susciten contradicciones entre ellas;

IX.- Instruir a las Consultorías Estatales o Regionales para que se integren debidamente los expedientes que les turnen y para que amplíen o modifiquen los Proyectos de Dictamen.

X.- Expedir las normas necesarias para el eficaz funcionamiento de las Consultorías Estatales o Regionales y ordenar al Consejero Titular que corresponda que las visite periódicamente a fin de verificar su cabal cumplimiento; y

XI.- Las demás que le señalen los ordenamientos aplicables.

ARTICULO 12.- Para que el Pleno pueda celebrar sesiones, será necesaria la presencia de cuando menos tres de los Consejeros Titulares, entre los que deberá estar el representante de los campesinos.

Los acuerdos y determinaciones del Pleno se tomarán por mayoría de votos de los Consejeros presentes.

ARTICULO 13.- Los Consejeros Titulares no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal o cuando no hayan estado presentes en la discusión del asunto. La votación será nominal o económica, según lo determine el Pleno.

CAPITULO IV

Del Secretario General

ARTICULO 14.- Son atribuciones del Secretario General:

I.- Dar fe del sentido de la votación emitida respecto de los dictámenes, acuerdos y determinaciones cuyo conocimiento compete al Pleno;

II.- Desahogar para su cumplimiento los dictámenes, acuerdos y determinaciones del Cuerpo Consultivo Agrario;

III.- Designar a los Secretarios Auxiliares de Sesiones y Acuerdos del Pleno y el Jefe de la Oficina Administrativa del Cuerpo Consultivo;

IV.- Atender al mejor funcionamiento administrativo del Cuerpo Consultivo y realizar ante la Secretaría de la Reforma Agraria, todos los trámites y gestiones que sean necesarios;

V.- Recibir, turnar y en su caso despachar la correspondencia del Cuerpo Consultivo Agrario;

VI.- Llevar el Archivo del Cuerpo Consultivo Agrario;

VII.- Realizar la coordinación administrativa con las Consultorías Estatales o Regionales;

VIII.- Designar a los Secretarios de Sesiones y Acuerdos de las Consultorías Regionales y Estatales y proveer el desempeño de los mismos;

IX.- Acordar con el Secretario de la Reforma Agraria y con el Subsecretario de Asuntos Agrarios y Organización, todos los asuntos administrativos, así como los nombramientos del personal del Cuerpo Consultivo Agrario;

X.- Certificar los documentos relacionados con el Cuerpo Consultivo Agrario; y

XI.- Las demás que le confieran los ordenamientos aplicables, el Pleno o el Presidente.

ARTICULO 15.- El Secretario General del Cuerpo Consultivo, desahogará los asuntos que le compete por conducto de la Secretaría de Actas y Acuerdos y la Jefatura Administrativa, las cuales dependerán de aquél.

CAPITULO V

De las Consultorías Estatales y Regionales

ARTICULO 16.- Son atribuciones de las Consultorías Es
tatales o Regionales:

I.- Formular los proyectos de dictamen, de opinión y -
de autorización que serán sometidos para su aprobación al --
Pleno del Cuerpo Consultivo;

II.- Celebrar sesiones y tomar acuerdos en los térmi--
nos prescritos por este Reglamento;

III.- Observar y cumplimentar las normas e instruccion
es que establezca el Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario--
o el Secretario General;

IV.- Proveer a la debida integración de los expedien--
tes que así lo requieran; y

V.- Las demás que les confieran los ordenamientos -
aplicables, el Pleno o el Presidente del Cuerpo Consultivo
Agrario.

ARTICULO 17.- El turno de los asuntos a los Conse-
jeros se hará en forma equitativa, por acuerdo de la Con-
sultoría Estatal o Regional de que se trate, atendiendo a -

su complejidad, volumen y conexidad entre los mismos.

El orden del día de los asuntos que deban ser discutidos por la Consultoría, será aprobado previamente, también por acuerdo de sus integrantes.

ARTICULO 18.- Los Presidentes de las Consultorías - Estatales o Regionales, durarán en su cargo un año y podrán ser confirmados en su cargo.

ARTICULO 19.- Son atribuciones de los Presidentes de las Consultorías Estatales o Regionales:

- I.- Presidir las sesiones y dirigir los debates;
- II.- Atender y autorizar la correspondencia;
- III.- Dictar las medidas que requiera el expedito y eficaz funcionamiento de la Consultoría;
- IV.- Presentar al Secretario General del Cuerpo Consultivo Agrario, los anteproyectos del Plan de Actividades, así como los informes de labores que aquél o el Pleno les requieran;
- V.- Dictar las órdenes relacionadas con el buen funcionamiento de las Consultorías y cumplir con los lineamientos que fije el Presidente del Cuerpo Consultivo, directa -

mente o a través del Subsecretario de Asuntos Agrarios y Organización y el Secretario General;

VI.- Informar al Presidente, al Secretario General o -- al Consejero Visitador, las irregularidades que a su juicio hayan cometido los miembros de la Consultoría; y

VII.- Las demás que le concedan los ordenamientos aplicables, el Presidente o el Pleno del Cuerpo Consultivo -- Agrario.

ARTICULO 20.- Los Secretarios de Sesiones y Acuerdos de las Consultorías Estatales o Regionales, deberán ser mexicanos por nacimiento, Licenciados en Derecho, ser de reconocida honorabilidad y no poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie fijada a las propiedades inafectables.

ARTICULO 21.- Son atribuciones de los Secretarios de Sesiones y Acuerdos de las Consultorías Estatales y Regionales;

I.- Dar fé del sentido de la votación emitida respecto de los proyectos de dictámenes y determinaciones que se hayan acordado en la Consultoría;

II.- Desahogar los proyectos de dictámenes, acuerdos

y determinaciones de la Consultoría;

III.- Ejecutar las instrucciones del Presidente de la Consultoría; y

IV.- Llevar el Archivo de la Consultoría Estatal o Regional de que se trate.

CAPITULO VI

De los Impedimentos

ARTICULO 22.- Estarán impedidos para conocer de los expedientes agrarios los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario cuando:

I.- Tengan interés personal en el asunto sometido a su estudio y opinión;

II.- Hayan sido abogados o apoderados de alguna de las partes o realizado alguna actividad profesional relacionada con los asuntos que se ventilen en la Consultoría;

III.- Tenga amistad o enemistad con alguna de las partes que intervengan en los expedientes;

IV.- Sean Cónyuges o parientes consanguíneos o afines de alguna de las partes o de sus abogados o sus representantes en línea recta, sin limitación; dentro del cuarto grado - en la colateral por consanguinidad o dentro del segundo en-

la colateral por afinidad; y

V.- Lo determine el Pleno con motivo de algún otro im
pedimento específico.

CAPITULO VII

Del Departamento de Compilación y Documentación de Leyes, Resoluciones y Dictámenes

ARTICULO 23.- El Cuerpo Consultivo Agrario contará
con un Departamento de Compilación y Documentación de Le
yes, Resoluciones y Dictámenes.

ARTICULO 24.- Al frente del Departamento habrá un -
Jefe, Licenciado en Derecho o experto en el manejo, ordena
ción y catálogo de libros, quien será designado por el Secre
tario General y se auxiliará del personal que las necesida -
des del servicio requieran.

ARTICULO 25.- El Departamento estará destinado al -
servicio de los funcionarios y empleados del Cuerpo Consul
tivo Agrario.

ARTICULO 26.- Son atribuciones del Jefe del Departa
mento de Compilación y Documentación de Leyes, Resolu--

ciones y Dictámenes:

I.- Compilar y mantener actualizadas las leyes, reglamentos, jurisprudencia, ejecutorias, resoluciones de los tribunales, precedentes y documentación en materia agraria, debiendo boletinarlo a los Consejeros Titulares y a las Delegaciones Estatales o Regionales, así como los acuerdos y dictámenes que el Cuerpo Consultivo Agrario estime deban darse a conocer;

II.- Vigilar la conservación del acervo bibliotecario a su cuidado y difundir las obras y estudios que, por interés, sean útiles para mejor desempeño de las labores del Cuerpo Consultivo;

III.- Ordenar la encuadernación y clasificación de los dictámenes y acuerdos emitidos por el Cuerpo Consultivo Agrario, a juicio del Pleno y por su importancia y trascendencia, se estime necesario para establecer los criterios generales de dicho Cuerpo Colegiado;

IV.- Acordar con el Secretario General todo lo relacionado con el funcionamiento del Departamento;

V.- Proponer al Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario el Reglamento Interior del Departamento; y

VI.- Las demás que, relacionadas con sus funciones-

específicas, le encomienden el Pleno, el Presidente o el Secretario General del Cuerpo Consultivo Agrario.

ARTICULO 27.- El Departamento de Compilación y Documentación de Leyes, Resoluciones y Dictámenes contará con delegaciones que se instalarán en cada una de las Consultorías Estatales y Regionales del Cuerpo Consultivo Agrario.

ARTICULO 28.- Al frente de las Delegaciones del Departamento habrá un Delegado designado por el Secretario General del Cuerpo Consultivo, quien de conformidad con las necesidades de la Consultoría y por acuerdo del Jefe del Departamento, desempeñará las funciones a que se refiere el Artículo 26 de este Ordenamiento.

CAPITULO VIII

De las Responsabilidades

ARTICULO 29.- El Secretario de la Reforma Agraria - por sí o a propuesta del Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario podrá promover el remplazo de los Consejeros en los casos siguientes:

I.- Cuando procedan con negligencia o no guarden la debida discreción con motivo del estudio y resolución de los

expedientes;

II.- Cuando formulen proyectos de dictámenes o acuerdos contrarios a las constancias procesales;

III.- Por asesorar a cualquiera de las partes interesadas; y

IV.- Por extraviar o mutilar expedientes o documentos que estén bajo su guarda.

ARTICULO 30.- La remoción se hará sin perjuicio de la consignación al Ministerio Público en el caso de que se presuma la existencia de algún ilícito penal.

ARTICULO 31.- Quienes estén legitimados en cualquier procedimiento que se tramite ante el Cuerpo Consultivo Agrario, tendrán el derecho de acudir ante el Presidente de dicho Organo Colegiado, cuando cualquiera de sus Consejeros no presente ante la Sala respectiva el proyecto de dictamen correspondiente en un plazo de 30 días a partir de la fecha en que le haya sido turnado el expediente. El Presidente del Cuerpo Consultivo solicitará informe al Consejero de que se trate, quien deberá rendirlo en un plazo no mayor de 3 días. Si dentro del plazo antes señalado no se rindiera el informe se presumirá fundada la queja.

Si el Presidente del Cuerpo Consultivo encuentra fundada la queja, turnará el expediente a otro Consejero integrante de la Sala y se procederá a sancionar al Consejero negligente con la suspensión del cargo hasta por 30 días.

En caso de reincidencia dentro de un año, se procederá en los términos del Artículo 29.

Se considerará que la queja es infundada cuando no haya transcurrido el plazo de 30 días a que antes se hace referencia, o bien cuando el expediente no esté totalmente integrado. En este último caso, el Consejero deberá formular de inmediato Punto de Acuerdo ordenando la práctica de todos los trabajos técnicos informativos necesarios, para la integración cabal del expediente.

TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO.- El presente Reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO.- Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan a lo establecido en este Reglamento.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintiocho días del mes de agosto de mil novecientos ochenta.- José López Portillo.- Rúbrica.- Cúmplase: el Secretario de la Reforma Agraria, Javier García Paniagua.- Rúbrica." (51)

Expuesto que fue el contenido textual de la publicación relativa al Reglamento antes citado, es de señalar que Enrique Pacheco Alvarez formula la siguiente observación:

"De acuerdo con el Artículo 14 de la Ley Federal de Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario será precisado por el Secretario de la Reforma Agraria. Sólo en casos de ausencia por asuntos oficiales, enfermedad o licencia, podrá suplirlo uno de los Subsecretarios.

Ahora bien, el Artículo 5o. del Reglamento emplea el verbo "SUBSTITUIR" al Secretario de la Reforma Agraria, - como Presidente del Cuerpo Consultivo Agrario, y no el de "SUPLIR" que emplea la Ley, teniendo el primero una connotación más amplia que este último, pues el verbo substituir expresa la acción de reemplazar de forma permanente y de

(51) Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de septiembre de 1980.

finitiva algún objeto o persona por otro, mientras que el - - verbo suplir se refiere a la acción de reemplazar a otro de modo provisional, idea que corresponde exactamente a la que maneja la Ley.

En el Artículo 6o. del Reglamento se dice que para su adecuado funcionamiento administrativo, el Cuerpo Consultivo Agrario contará con un Secretario General, y en la Fracción IX del Artículo 14 del mismo Reglamento se refiere -- que es atribución del Secretario General acordar con el Secretario de la Reforma Agraria y con el Subsecretario de - Asuntos Agrarios y Organización todos los asuntos administrativos, así como los nombramientos del personal del Cuerpo Consultivo Agrario. En la Ley Federal de Reforma - - Agraria, como ya se dijo, se habla de los casos en los - - que el Secretario de la Reforma Agraria puede ser suplido como Presidente del Cuerpo Consultivo; pero en ese caso, - ya no se habla de que puede ser suplido, ni tampoco substituido como señala en el artículo 5o. del propio Reglamento, sino que se establece la realización de tareas conjuntas, que no deberá realizar por sí solo el Secretario, ya que requerirá que las realice conjuntamente con el Subse-

cretario de Asuntos Agrarios." (52)

Asimismo, si analizamos los párrafos tercero y cuarto del artículo 8o. del referido Reglamento, observamos también lo contradictorio que resultan los mismos, en relación con lo señalado en la fracción VI del Artículo 10 del Ordenamiento que nos ocupa, ya que esta última, faculta al Presidente del Cuerpo Consultivo para señalar la competencia de las Consultorías Regionales y Estatales, facultándose también al Pleno para tales efectos, con motivo de lo referido en los párrafos primeramente citados del artículo 8o., según lo acuerde éste.

Este Reglamento obviamente tendrá que ser modificado, a fin de hacerlo congruente con las nuevas disposiciones legales relativas al Cuerpo Consultivo Agrario, introducidas a la Ley de la materia, por Decreto del 29 de diciembre de 1983, en virtud de que el mismo, de acuerdo con su artículo 1o. tiene por objeto regular la organización y atribuciones del propio Organó Colegiado de que se trata.

(52) Pacheco Alvarez Enrique. Análisis del Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario. Documento S.R.A. México. 1980.

b).- REGLAMENTOS DEL 29 DE MARZO DE 1944
(DEPTO. AGRARIO) Y DEL 15 DE JUNIO-DE
1960 (D.A.A.C.).

El Cuerpo Consultivo Agrario era considerado por el -
Reglamento Interno del Departamento Agrario, como un órga
no autónomo del mismo. El Secretario General del referido
Departamento, tenía entre sus atribuciones, la del desempe
ño de la Secretaría del Cuerpo Consultivo, desahogando por-
conducto de la Secretaría de Actas, los acuerdos y resolucio
nes que se tomaran en él. (D.O.F. 23 de agosto de 1944).

En el año de 1958 al desaparecer el Departamento Agra
rio, con motivo de la creación del Departamento de Asuntos-
Agrarios y Colonización, a raíz de que el primero absorbió-
las atribuciones de la Secretaría de Agricultura y Fomento, -
en materia de Colonización, se le dotó al segundo con dos --
Secretarías Generales en lugar de una; es decir, la de Asun
tos Agrarios y la de Colonización. El Reglamento Interior -
del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, expe
dido el 15 de junio de 1960 (D.O.F. 1o. de julio de 1960), -
repitió las disposiciones del anterior relativas al Cuerpo --
Consultivo Agrario. El desempeño de la Secretaría de este

Organo fue atribución del Secretario General de Asuntos - -
Agrarios.

c).- REGLAMENTO DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

El actual Reglamento Interior de trabajo (vigente) de la S.R.A., de fecha 25 de noviembre de 1980, publicado en el D.O.F., el lunes 10. de diciembre del mismo año, al igual que la Ley Federal de Reforma Agraria, no cambia su posición en relación con el Cuerpo Consultivo, ya que también lo regula como una Dirección más de la referida Secretaría. Dicha situación se desprende de los siguientes artículos:

El Artículo 2o. contemplado en el Capítulo Primero que trata de la Competencia y Organización de la Secretaría de la Reforma Agraria, se refiere textualmente: "Para el estudio, planeación y ejercicio de las atribuciones que le compete, la Secretaría de la Reforma Agraria contará con las siguientes unidades administrativa:". Seguidamente, dentro de la enumeración que de estas unidades hace (24 en total), contempla al Cuerpo Consultivo ocupando el sexto lugar.

Las fracciones XIX y XX del Artículo 6o., incluidas

en el Capítulo Segundo relativo a las Atribuciones (no delegables) del Titular de la S.R.A., señalan:

"XIX. Proponer al Presidente de los Estados Unidos-- Mexicanos el nombramiento y remoción de los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario;

XX. Presidir el Cuerpo Consultivo Agrario en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria;"

Finalmente el Artículo 9o. que forma parte del Capítulo Quinto, que trata sobre el Cuerpo Consultivo Agrario, establece: "El Cuerpo Consultivo Agrario se regirá en cuanto a su constitución y funcionamiento por las disposiciones conducentes de la Ley Federal de Reforma Agraria y su Reglamento." (53)

Como según apuntamos con antelación (al inicio del - - Primer Capítulo), por Decreto del 29 de diciembre de 1974, publicado el 31 del citado mes y año, se reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, desapareciendo y -

(53) REGLAMENTO INTERIOR DE TRABAJO de la Secretaría de la Reforma Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1o. de Diciembre de 1980.

creándose en consecuencia, el D.A.A.C. y la S.R.A., respectivamente. Los últimos tres Reglamentos que antecedieron al Reglamento de esta última, son cronológicamente los de fechas 22 de septiembre de 1977, 4 de mayo de 1979 y 6 de marzo de 1980; por lo que se puede observar, que el Reglamento Interno que nos ocupa, ha sido objeto de una constante y acorde actualización, con motivo de las disposiciones relativas a la Ley de la Materia, que a su vez han venido variando, a efecto de llevar de manera congruente, con una respuesta clara, la problemática agraria del proceso social genérico denominado Reforma Agraria.

A propósito de lo antes expuesto, consideramos conveniente anotar al respecto (en líneas posteriores) el análisis contenido en el Informe de Labores (1982-1983) de la Secretaría de la Reforma Agraria, no sin antes mencionar que en el mismo se contiene también en la parte relativa a su presentación lo siguiente:

"En acatamiento a los Artículos 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de la Reforma Agraria presenta su Informe de Activi-

dades correspondiente al período comprendido del 1o. de --
septiembre de 1982 al 31 de agosto de 1983.

El objetivo del presente Informe de Labores es dar -
cuenta al Congreso de la Unión, de los logros y avances de
la Reforma Agraria en el período de referencia.

Con base en los lineamientos establecidos en la Ley Ge-
neral de Planeación y en el Plan Nacional de Desarrollo, -
se estructuró el Programa de Actividades de la Secretaría-
de la Reforma Agraria, con un enfoque que permite susten-
tar la política de Reforma Agraria Integral.

Esta orientación se apoya en el mandato de la nueva-
Fracción XX del Artículo 27 Constitucional que establece la
responsabilidad del Estado de promover el desarrollo rural
integral, y que a la letra dice: "El Estado promoverá las -
condiciones para el Desarrollo Rural Integral, con el propó-
sito de generar empleo y garantizar a la población campesi
na el bienestar y su participación e incorporación en el de-
sarrollo nacional, que fomentará la actividad agropecuaria-
y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de -
infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacita--
ción y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación

reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolos de interés público".....

El Presidente de la República, Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado ha señalado que "para que haya producción en el campo, es necesario que haya certidumbre y confianza: por ello hemos dado prioridad al otorgamiento de los documentos probatorios de derechos a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios..." Para lo cual se está regularizando la tenencia de la tierra entregándose la documentación respectiva, atendiendo básicamente el apartado XIX del Artículo 27 Constitucional que dice: "con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de justicia en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos".

Es así que, a partir del examen de la problemática sectorial y de los grandes propósitos de reordenación económica en el corto plazo y de cambio estructural y de acuerdo con el instrumental estratégico y político, se establecieron los lineamientos particulares para la Reforma

Agraria Integral, para el período 1983-1988, los cuales son los siguientes:

a) Reparto Agrario. Bajo este lineamiento, la entrega de la tierra a los campesinos se pretende realizar mediante una nueva estrategia de tal manera que, en lugar de entregar sólo la tierra, se integran previamente unidades productivas, las que incluyen además de la tierra, la capacitación, la organización, el crédito, la asistencia técnica y demás apoyos necesarios para el aprovechamiento eficiente de los recursos productivos, posibilitando su evolución para constituir en el corto plazo unidades de desarrollo rural. Con ellas se atacará frontalmente el grave problema del minifundio, ya sea ejidal o de pequeña propiedad, facilitando los apoyos a la producción.

b) Regularización de la Tenencia de la Tierra. Esta actividad agraria, al adquirir rango constitucional y asignársele un interés nacional y prioritario, posibilita generar en corto plazo, condiciones de certidumbre, de seguridad y de confianza a los productores del campo; evitar el abandono de la tierra; propiciar su arraigo a la provincia y sentar las bases para combatir el rentismo y la simulación.-

Esta regularización es para dar confianza y certidumbre, pa
ra que haya producción y bienestar campesinos.

Con este propósito se puso en marcha un Programa --
Nacional de Catastro y Regularización de la Tenencia de la -
Tierra con proyectos de alcance estatal. Con ello, se han--
integrado catálogos agrarios oficiales que contienen informa--
ción de predios rústicos, con planos individuales y de con--
junto, por tipo de tenencia de la tierra, superficies, colin--
dancias, usos de la tierra, poseedores y usufructuarios y -
la documentación fehaciente de su situación jurídico-agraria.

c) Organización de los campesinos. Con base en este
lineamiento, se ha impulsado la organización agraria básica -
con la realización de asambleas de balance y programación pa
ra precisar las condiciones económicas y la proyección produc
tiva de cada ejido o comunidad. Asimismo, se realizan activi
dades para consolidar e impulsar organizaciones de mayor inte
gración social y económica.

d) Empleo Rural. A través de esta directriz se han -
mantenido los empleos actuales y se han generado nuevos, - -
para combatir el agudo desempleo y subempleo que se re - -
gistra en el sector. Dentro de este aspecto, se está dando -

especial atención a los jornaleros agrícolas, buscando su organización como prestadores de fuerza de trabajo; es decir, empleando formas gremiales y sindicales que norman las relaciones laborales de los asalariados frente a los empleadores.

Con base en estas líneas generales de acción se instrumentan los lineamientos estratégicos, referidos al reparto agrario; a la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra; a la organización y capacitación campesina; al empleo, ingreso y bienestar social; a la administración agraria; y, a la planeación democrática

Por otro lado, con el fin de dar congruencia administrativa a los programas asignados a la Secretaría de la Reforma Agraria y en atención a las políticas para mejorar la eficiencia del Sector Público, la estructura general de la Secretaría ha quedado conformada de la siguiente manera:

En el área del C. Secretario se encuentran el Consejo Nacional de Desarrollo Agrario y las comisiones Tripartita Agraria e Interna de Administración y Programación; al nivel de coordinación el Cuerpo Consultivo Agrario y el

Programa Nacional de Empleo Rural; asimismo cuenta con el auxilio de su Unidad de Coordinación General de Control de Gestión.

En su parte operativa la Secretaría cuenta con cinco Direcciones Generales y una Unidad que dependen directamente del C. Secretario; y tres Subsecretarios de donde dependen nueve Direcciones Generales, cuatro Unidades y un Instituto; así como 34 Delegaciones Agrarias establecidas estratégicamente en 32 entidades federativas y que dependen directamente del titular de la Secretaría.

En sus entidades paraestatales tiene el Sector Agrario una Comisión, una empresa de participación estatal mayoritaria y cuatro fideicomisos con distintas finalidades!"⁽⁵⁴⁾

A continuación y con la finalidad de tener una concepción clara y definida respecto a la nueva estructura organizacional de la Secretaría de la Reforma Agraria —desviándonos relativamente del tema central del presente trabajo que ponemos a su amable consideración— nos permitimos --

(54) Secretaría de la Reforma Agraria "Informe de Labores de la Secretaría de la Reforma Agraria" (1982-83). Pág. 23 a 26.

anexar en la siguiente página El Diagrama Estructural de Organización de la referida Secretaría, que extraímos del citado Informe de Labores; donde además se puede contemplar al Cuerpo Consultivo Agrario materia de nuestro estudio, ocupando — como según se aprecia en el mismo — dentro del área del C. Secretario de la Reforma Agraria a nivel de coordinación de éste, un lugar preponderante.

A manera de interpretación del Diagrama relativo anterior, no huelga asentar enseguida, al respecto, que:

"De acuerdo con las Bases de Coordinación, la estructura orgánica de la Secretaría de la Reforma Agraria quedó integrada, inicialmente, como sigue:

-- Del Secretario.

-- Organos Colegiados.

-- Cuerpo Consultivo Agrario.

-- Comisión Tripartita Agraria. *

-- Consejo Nacional de Desarrollo Agrario. *

-- Comisión Interna de Administración y Programación.

-- Areas de Apoyo.

-- Unidad de Coordinación del Sector Agrario.

-- Unidad de Coordinación General de Control de Gestión. *

-- Areas de Línea.

-- Dirección General de Asuntos Jurídicos.

-- Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas.

-- Contraloría Interna.

-- Dirección General de Programación y Evaluación.

* De nueva creación.

- Dirección General Coordinadora de Delegaciones Agrarias y Promotorías.
- Organos Desconcentrados.
 - Programa Nacional de Empleo Rural.*
 - Delegaciones Agrarias.
- De la Subsecretaría de Asuntos Agrarios.
 - Dirección General de Tenencia de la Tierra.
 - Dirección General de Procedimientos Agrarios.
 - Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agraria.
- De la Subsecretaría de Organización Agraria.
 - Dirección General de Organización Agraria.
 - Dirección General de Promoción Agraria.
 - Organo Desconcentrado-Instituto de Capacitación Agraria.
- De la Subsecretaría de Planeación e Infraestructura Agraria.
 - Dirección General de Información Agraria.
 - Dirección General de Infraestructura Agraria.
 - Unidad de Catastro Rural.*

* De nueva creación.

- Unidad de Programas Especiales. *
- De la Oficialía Mayor.
 - Dirección General de Administración.
 - Dirección General de Recursos Humanos.
 - Unidad de Organización y Métodos.
 - Unidad de Informática. *

Es importante mencionar, dentro de la nueva estructura de la Secretaría de la Reforma Agraria, la inclusión del Consejo Nacional de Desarrollo Agrario, previsto por la Ley de la Reforma Agraria, el cual se constituye como un mecanismo permanente de participación, consulta y cooperación de los sectores social y privado sobre la materia, en la elaboración, actualización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales. Además, la propia estructura orgánica contempla el establecimiento de la Comisión Tripartita -- Agraria, como importante mecanismo de participación del Sector Campesino Organizado, en el proceso de la Reforma Agraria Integral, creada por Decreto Presidencial del 13 de noviembre de 1975 y que a la fecha no se había atendido.

* De nueva creación.

Por lo que se refiere a las Entidades Paraestatales - que se integran al Sector Agrario, éstas siguen siendo las mismas, a saber:

-- Organismo Público Descentralizado.

-- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

-- Empresa de Participación Estatal Mayoritaria.

-- Empresa Nuevo Vallarta, S.A. de C.V.

-- Fideicomisos.

-- Fideicomiso Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México.

-- Fideicomiso Cumbres de Llano Largo.

-- Fideicomiso Bahía de Banderas, Nayarit.

-- Fideicomiso para el Manejo del Fondo Nacional de Fomento Ejidal"⁽⁵⁵⁾

Regresando a la mención referente al análisis contenido en el Informe de Labores, que citamos con antelación, proseguiremos con el contenido aludido:

(55) Secretaría de la Reforma Agraria "Informe de Labores - de la Secretaría de la Reforma Agraria". opus cit. págs. 68 a 70.

4.1. Análisis del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.

En atención a las diversas modificaciones que se han instrumentado en la estructura interna de esta Dependencia y habida cuenta de que el Reglamento Interior de la misma, establece las Unidades Administrativas que la componen, - los tipos de éstas, precisa sus atribuciones y la forma en que los funcionarios superiores delegan sus facultades en subalternos, se considera que el actual Reglamento Interior, frente a la nueva estructura orgánica deberá ser actualizado.

Lo anterior significa elaborar, con los ajustes respectivos y con la adecuada técnica jurídica y administrativa, un reglamento que expedido por el C. Presidente de la República, se publique para su formalización jurídica, - difusión y conocimiento de la comunidad nacional en el -- Diario Oficial de la Federación.

4.1.1. Fundamentación para la Elaboración del Nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.

MOTIVOS

Adiciones al Artículo 27 Constitucional, Fracciones XIX y XX.

Modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Nuevas disposiciones Presidenciales aplicables al ámbito de la Secretaría.

Deficiencias en la integración del Reglamento Interior vigente.

ACCIONES

Actualizar los documentos Jurídico-Normativos de acuerdo al nuevo concepto de Reforma Agraria Integral, plasmado en la Constitución.

Adecuar el Reglamento Interior conforme a las nuevas atribuciones que contempla el ordenamiento referido.

Actualizar el marco normativo interno para la aplicación de las nuevas disposiciones Presidenciales.

Corregir duplicidades de atribuciones, así como cubrir lagunas y eliminar obsolescencias.

MOTIVOS

Desactualización del Reglamento Interior vigente.

La necesidad de bases de coordinación para la realización del Programa de Modernización Sectorial e Institucional del Sector Agrario, suscritas por los Secretarios de Programación y Presupuesto y de la Reforma Agraria.

Inclusión o falta de disposiciones legales que dan origen a nuevos órganos administrativos.

ACCIONES

Elaborar el nuevo Reglamento Interior que refleje la situación administrativa actual de la Secretaría.

Legitimar el proceso de modernización y sustentar jurídicamente la elaboración de los documentos normativos de divulgación administrativa.

Incorporar nuevas Unidades Administrativas al Reglamento Interior (Programa Nacional de Empleo Rural, Comisión Tripartita Agraria y Consejo Nacional de Desarrollo

MOTIVOS

Nuevos lineamientos en materia de modernización administrativa, emitidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La nueva política agraria del Señor Presidente Miguel de la Madrid, con especial énfasis en garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y fomentar el desarrollo rural integral.

Necesidad de contar con el nuevo Reglamento - -

ACCIONES

Agrario, entre otras).

Abrir por especialidad los servicios administrativos e institucionales, creando la Unidad de Coordinación General de Control de Gestión y otorgando el rango de Dirección General e Informática.

Incorporar al nuevo Reglamento Interior, con nivel de Dirección General, a las Unidades de Catastro Rural y de Programas Especiales

Elaborar el nuevo Manual de Organización General y el Ma

MOTIVOS

ACCIONES

Interior que dé origen a documentos normativos de la Secretaría.

nual General de Organización, entre otros.

4.1.2. Razones que justifican la elaboración de un --
Nuevo Reglamento Interior para la Secretaría--
de la Reforma Agraria.

1.- Definir un rango adecuado a las Dependencias que conforman la estructura orgánica de la Secretaría.

2.- Incorporar nuevas Direcciones Generales con sus correspondientes Atribuciones.

3.- Definir los Organos Administrativos y la Delegación de Facultades hacia los mismos.

4.- Dar denominaciones más adecuadas a las Dependencias.

5.- Reducción, adición y ampliación de atribuciones, según sea el caso.

6.- Revisión del Reglamento Interior con objeto de --
evitar duplicidades de atribuciones y cubrir lagunas y eliminar obsolescencias.

7.- Adecuar el Reglamento Interior dentro de una me jo r t é n i c a j u r d i c a y a d m i n i s t r a t i v a, de conformidad a las nuevas disposiciones legales y administrativas.

8.- Actualizar el Reglamento Interior como base fundamental para la delegación de facultades y para la descon ce n t r a c i o n administrativa de la Secretaría.

9.- Modificar el Reglamento Interior para que sirva de documento base en la expedición de los demás documen tos normativos tales como:

- Manual de Organización General de la Secretaría;
- Manual General de Organización y, posteriormente;
- Manuales Específicos por Dependencias;
- Manuales e Instructivos de Procedimiento y
- Manuales de Operación y de Servicios, entre - --
otros.

10.- Expedir un nuevo Reglamento Interior en esta - Dependencia es necesario para no detener sino impulsar el proceso de modernización administrativa de la misma. ⁽⁵⁶⁾

(56) IDEM. págs. 63 a 66

Señala también el multicitado Informe de Labores, - dentro de los Resultados Relevantes de la Secretaría - - -
—que entre otros menciona— respecto al Cuerpo Consultivo Agrario lo siguiente:

"Con relación a la reorganización del Cuerpo Consultivo Agrario, se fortalecieron las oficinas de los Consejeros Titulares con personal y espacio físico para todos sus colaboradores. También se instalaron los elementos necesarios en las Consultorías Regionales para atender las cargas de trabajo conocidas, en coordinación con los Consejeros de quien dependen, para enviar los expedientes agrarios debidamente integrados. Y se hicieron ajustes orgánicos y de proceso en el Cuerpo Consultivo Agrario, como son la disminución de órganos; la modificación de la audiencia campesina; y la distribución adecuada de personal y de incrementos de trabajo."⁽⁵⁷⁾

Nos permitimos hacer la inclusión de este último - señalamiento, debido a la circunstancia de que con la reorganización a que alude el mismo, será necesario (además de las razones que apuntamos anteriormente) y como

(57) IDEM. pág. 71.

lo señalamos en el análisis efectuado a su Reglamento, --
modificar por las razones antes citadas — correspondien-
tes al análisis del Reglamento Interior de la S.R.A.— -
(que también valen en parte para el Cuerpo Consultivo --
Agrario) elaborar un nuevo Reglamento para éste.

d) OTROS REGLAMENTOS.

También se contempla la intervención del Cuerpo Consultivo Agrario, en los preceptos establecidos en el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera; en el Reglamento para la Tramitación de Expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales (de acuerdo a la reforma efectuada a la fracción IV del artículo 8o. de la Ley de la Materia, la denominación de esta Acción Agraria, cambió a Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales); y en el Reglamento al que se sujetará la División Ejidal; así como en algunos otros.

Respecto al sentido de la intervención del referido Organó Colegiado, vimos ya en la parte relativa a las Acciones Agrarias que conoce éste, dentro de su competencia —en el Capítulo Segundo— la ingerencia del mismo en tales Acciones; y lógicamente al elaborarse los Reglamentos que mencionamos, se cifieron sus autores en la redacción de los mismos, —desde luego— a las disposiciones legales de la Materia que en su tiempo estuvieron vigentes, relativas al Cuerpo Consultivo, a efecto de incluir su participación correspondiente, con arre-

glo a las mismas, sin embargo, conforme a todo lo antes expuesto, es obvio que respecto a las razones que justifican la elaboración de un nuevo Reglamento Interno para la Secretaría de la Reforma Agraria —a las cuales hicimos alusión en líneas anteriores— debe añadirse además, como razón viable para ello, que con la nueva ubicación legal — que presenta el Cuerpo Consultivo Agrario con motivo del Decreto del 29 de diciembre de 1983 que hemos venido refiriendo (por el cual se reformó y adicionó la Ley de la Materia) es imprescindible, imperante y urgente la elaboración del mismo, a efecto de adecuarlo a las referidas disposiciones legales, que por consecuencia atañen a la propia Secretaría de la Reforma Agraria e incluso al Cuerpo Consultivo, por las concernientes efectuadas a él.

Concretamente puede decirse, que en materia de reglamentación Interna, Genérica (principalmente la correspondiente al Cuerpo Consultivo Agrario) —como ya lo señalamos— referente a éste y a una serie de Dependencias de la propia Secretaría, se hace necesario actualizarla y adecuarla (debido a las obsolescencias de la misma), con base en las nuevas disposiciones legales sobre la Materia, introducidas —como ya dijimos— a dicho - - -

Ordenamiento, con motivo del multicitado Decreto que lo reformó y adicionó en gran parte de su Articulado.

CAPITULO IV

**"DE LA DESCONCENTRACION
DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO"**

a).- SU DESCONCENTRACION Y EL REZAGO AGRARIO

Durante la Administración Pública Federal ejercida en el sexenio pasado, por el entonces Presidente de la República Lic. José López Portillo y con motivo de las razones contenidas en el Decreto que éste expidiera, publicado en el Día rio Oficial de la Federación, de fecha 16 de mayo de 1978, se hizo necesario desconcentrar en su medida, dicha Administración, la cual paulatinamente fue desplazándose hacia las diversas Entidades Federativas del País. El Decreto aparecido en la citada publicación se refiere a tales razones en los siguientes términos:

"Considerando: que la concentración de actividades económicas, culturales y administrativas en varias Entidades de la República, especialmente en el Distrito Federal ha generado graves desequilibrios regionales y sectoriales en el desarrollo económico del País.

Que la escasez y encarecimiento entre otros servicios esenciales, del suministro de agua, energéticos, educativos, sanidad, transporte, asistencia social y seguridad pública, constituyen manifestaciones de los agudos problemas generales por la tendencia a aplicar el gasto y la inversión pública

en unas cuantas ciudades del territorio nacional.

Que la realización de los objetivos de la política económica y social de México habrá de cimentarse por una parte, en el mejor aprovechamiento de los recursos materiales y humanos, procurando su equilibrada distribución por regiones, en la prestación más equitativa y eficiente de los servicios públicos que proporcionan las instituciones gubernamentales, así como en una adecuada racionalización del gasto público y la inversión pública federal y, por otra en la adopción de medidas encaminadas a estimular e inducir el crecimiento económico de aquellas regiones que por sus características y potencialidades son susceptibles de convertirse en auténticos polos de desarrollo.

Que la ubicación o reubicación en su caso, en las distintas ciudades de la República, de aquellas unidades administrativas, de las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal que realicen sus funciones y ejecuten sus acciones prominentemente fuera del Valle de México conforme a un Programa Nacional, de desconcentración territorial, podrá constituir uno de los instrumentos más importantes que permita y facilite la más eficiente coordina--

ción entre las Autoridades Federales y Locales, la expedita y eficaz atención de las necesidades y demandas de las zonas de desarrollo.

Que dicho Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal, deberá estar inmerso dentro de la política tendiente a fortalecer el régimen Federal a través de la desconcentración territorial y del estímulo a la descentralización económica, de conformidad con los recursos disponibles y el programa general de los específicos que al efecto elaboren, a fin de auspiciar y favorecer servicios oportunos y cercanos a la población -- que coadyuven a disminuir la concentración Geográfica de la Administración Pública Federal"⁽⁵⁸⁾

Los textos transcritos a continuación, extraídos de -- las obras de los autores intelectuales Gabino Fraga y Rogelio Martínez Vera -- concernientes a la rama del Derecho Administrativo -- nos permiten situar objetivamente la importancia que reviste para la buena marcha de la Adminis-

(58) Decreto relativo a la desconcentración de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial del 16 de mayo de 1978, págs. 9 y 10.

tración Pública Federal su propia desconcentración (visualizada desde el punto genérico).

El autor citado en primer término expresa que: "la Administración Pública Federal constituida por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos ha llevado a una centralización perjudicial para la Administración misma, para el País y para los Particulares que tienen que recurrir a ella para el arreglo de sus negocios.

Para la Administración el perjuicio consiste en que -- con el aumento creciente de la población y de los negocios que tiene que atender se va complicando la maquinaria administrativa y desarrollando una monstruosa y absorbente burocracia que impide la agilidad y eficiencia de su funcionamiento".⁽⁵⁹⁾

Por su parte Martínez Vera señala que: "La desconcentración administrativa es un sistema que la Administración Pública ha empleado ante la necesidad de tener representantes en las diversas partes del Territorio en el que debe -- cumplir sus atribuciones a fin de evitar el congestionamiento

(59) FRAGA GABINO "El Derecho Administrativo", Opus Cit. Pág. 178.

funcional de sus órganos centralizados. Mediante la desconcentración se crean otros órganos o bien se amplían los ya existentes y se sacan de la esfera o espacio físico inmediato en el que se asienta la entidad burocrática central, para ubicarlos en el lugar en donde se requiera la prestación de servicios o el desarrollo de funciones, sin que los órganos en cuestión constituyan entidades independientes y dejen de formar parte, orgánica y funcionalmente, de la entidad o institución central.

La desconcentración trae como corolario un virtual aumento en el uso de facultades administrativas y discrecionales en el desempeño de sus funciones, en consideración, al hecho de que están en contacto más directo con la realidad sobre la que actúan."⁽⁶⁰⁾

Expuesto lo anterior, podemos señalar que de acuerdo con la concepción relativa a la "centralización perjudicial" -- que menciona Gabino Fraga, es de hacer notar -- en relación a nuestro tema -- que la centralización que tenía el Cuerpo Consultivo Agrario había venido ocasionando el - -

(60) MARTINEZ VERA, Rogelio "Nociones de Derecho Administrativo". Ed. Banca y Comercio, México 1977, Cuarta Edición, pp. 192-3.

traslado de un sinnúmero de campesinos, a la Ciudad de México, procedentes de diversas Entidades Federativas de la República, con el objeto de inquirir y en consecuencia, conocer respecto al estado del trámite de sus asuntos relativos, ventidos en las oficinas centrales ubicadas en dicha Ciudad; y finalmente, como resultado de sus gestiones, sólo obtenían - - como respuesta a sus peripecias (traslado, hospedaje, tiempo perdido y en consecuencia erogaciones económicas) que se les expidiera una constancia en el sentido de que "se está estudiando el expediente"; es así, que con motivo de la referida Desconcentración de la Administración Pública Federal, inherente en consecuencia al Organó Colegiado que nos ocupa, y de acuerdo también a este último comentario, relativo a la necesidad urgente del descongestionamiento de las oficinas centrales del citado Cuerpo Agrario, para trasladarlo y ponerlo en contacto directo con la problemática agraria, en los lugares donde ésta se genera, a fin de hacer más expedita la impartición de la justicia agraria. Asimismo y debido a otro problema que se venía gestando paralelamente con el desarrollo de la Reforma Agraria, denominado Rezago Agrario, era imprescindible su desconcentración.

Respecto a este último problema que en esencia fue la-

causa principal de la desconcentración que se hizo de las oficinas del Cuerpo Consultivo Agrario — sin restar la debida importancia a las otras causas expuestas — se contiene en el Informe de Labores (1981-1982) de la Secretaría de la Reforma Agraria, en la parte relativa a su política, el siguiente texto:

"Al inicio de la presente administración, la problemática rural definió por sí misma el orden de prioridades en materia agraria a nivel nacional, de tal forma que se consideró de importancia primordial atender el rezago agrario representado — por los miles de expedientes de las diversas acciones agrarias, que se habían acumulado, mismo que constituía el principal impedimento para atender las demandas campesinas.

La Secretaría de la Reforma Agraria desarrolló un programa eficiente para tramitar los expedientes que se habían acumulado. Esta medida corrigió la injusticia que significaba mantener vivas durante largos años las esperanzas de los campesinos solicitantes de tierras, que no recibían una respuesta realista a sus demandas.

El número de expedientes desahogados ascendió a cerca de 100 mil; la meta fue ambiciosa, pero la situación nacional

(61)
prevaleciente permitió cumplirla".

Del texto anterior se deduce —en relación al número - de expedientes desahogados que menciona el mismo— que en el programa instrumentado por la Secretaría de la Reforma Agraria para el referido abatimiento del rezago agrario, participó con denuedo el Cuerpo Consultivo Agrario, no obstante que con motivo de la referida desconcentración se haya negado gran parte del personal del mismo, a trasladarse a las - diversas Entidades Federativas, obedeciendo dicha negativa a variadas circunstancias (incertidumbre, regularización de - - sueldos, hospedaje, etc.); sin embargo, finalmente este Orga no improvisó personal profesional, técnico y administrativo, - y sobre la marcha emprendida contribuyó y lo ha seguido ha - ciendo en la medida de sus posibilidades al abatimiento de - dicha problemática, a efecto de erradicarla en definitiva - - —tarea nada fácil—.

El fundamento legal de la desconcentración relativa al - Cuerpo Consultivo Agrario, podemos derivarlo —ya que no se encontró disposición legal concreta que la ordenara— en

(61) Secretaría de la Reforma Agraria Informe de Labores (1981-1982). (Política Agraria). Pág. 25:

términos generales, de las Consideraciones contenidas en el Decreto relativo a la Desconcentración de la Administración Pública Federal —que citamos con antelación— ya que la Secretaría de la Reforma Agraria a su vez, atendiendo a este Decreto y a la disposición legal relativa al Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 24 de diciembre de 1976 (que abrogó la de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958) así como —también atendiendo a su propio Reglamento Interior (del 6 de marzo de 1980, publicado el 19 del citado mes y año, en el cual se le contempla al Cuerpo Consultivo como una Unidad Administrativa de la misma (como una Dirección más), ordenó al Organó Colegiado de que se trata, su desconcentración, debido a la cual, se establecieron (en 1980) las Consultorías Regionales que detallaremos posteriormente, en su oportunidad.

El Artículo 17 de la referida Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y -

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

(62).

(62) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.

b).- SU ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO UNA -
VEZ DESCONCENTRADO.

De acuerdo con el Directorio de Funcionarios, contenido en el Informe de Labores (1982-1983) de la Secretaría de la Reforma Agraria, la organización actual del Cuerpo-Consultivo Agrario es la siguiente:

"CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

Ing. LUIS MARTINEZ VILICAÑA	Presidente
Lic. RAFAEL RODRIGUEZ BARRERA	Presidente Sustituto
Lic. ENRIQUE SANCHEZ GUTIERREZ	Secretario General

CONSEJEROS TITULARES

Lic. Jorge Lanz García
Lic. Rubén Aguirre Elquezábal
Lic. Raúl Pineda Pineda
Lic. Javier Juárez Villaseñor
C. Arturo Luna Lugo

CONSEJEROS PARA ASUNTOS ESPECIALES

Dr. Manuel Ruiz Daza	Presidente de la Consultoría Especial Sobre Investigaciones de Fraccionamientos Simulados.
----------------------	--

Lic. Ramona Garibay Arroyo	Consultoría Especial para la Tramitación de Expedientes de Derechos Agrarios.
Lic. Juan Reyes Flores	Consultoría Especial para la Tramitación de Expedientes de Inafectabilidad.
Lic. María del Socorro Nuño Cortés	Consejero. Coordinador de la SARH.
Lic. Alejandro Carrillo Marcor	Consejero Agrario de Expropiaciones y compra de Terrenos.

CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

Consultorías Regionales

CIUDAD SEDE	REGIONES	CONSEJEROS
Campeche	Yuc., Q. Roo Camp., Tab.	Ing. Jorge Perales Valdés
Chilpancingo	Gro.	Lic. Salvador Ruiz García
D.F.	D.F., Hgo. Tlax., Mor.	Lic. Gustavo Leyva Ochoa
Gómez Palacio	Coah., Dgo. Zac., Chih.	Lic. Hermenegildo Garcia Walle
Guadalajara	Ags., Col. Nay., Jal.	Lic. Porfirio Serrano Amador
Hermosillo	B.C.N., Sin. B.C.S., Son.	Lic. Arturo Javier Real Martínez
Jalapa	Pue., Ver.	Lic. Mario Ramírez Bretón

CIUDAD SEDE	REGIONES	CONSEJEROS
San Luis Potosí	N.L., S.L.P. Qro., Tamps.	Lic. Sergio Sánchez Padilla
Toluca	Méx.	Lic. Raymundo Sánchez Andrade
Tuxtla Gtz.	Chis.	Lic. Jorge López - Velázquez
Uruapan	Meseta Purépecha	Lic. José Brito Rojas
Oaxaca	Oaxaca	Lic. Wilfrido Lázaro Jiménez
Morelia	Mich., Gto.	Lic. Juan Manuel - Madrigal Ibarra"(63)

Respecto a lo antes expuesto, es de señalar que la función de los Consejeros Supernumerarios para Asuntos Especiales que se mencionan, estriba como se ha detallado, en la atención concreta de tales asuntos; además, una observación pertinente es la relativa a la columna que contiene los nombres de los Consejeros (Supernumerarios), en la inteligencia de que los mismos fungen con el cargo de Presidentes de Salas (Consultorías); se citan también, -

(63) Secretaría de la Reforma Agraria. "Informe de Labores de la S.R.A. OPUS CIT. (Directorio de Funcionarios).

las Ciudades Sede de éstas; así como las Regiones (Estados), cuyos asuntos tratan las mismas, con motivo de su jurisdicción.

Es menester aclarar que debido a los constantes cambios que se implementan por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria a raíz de la política que sobre la Materia prevalece en nuestro País, puede variar —como ha sucedido— el número de Consejeros Supernumerarios, y en consecuencia el número de Consultorías; pudiendo restringirse o aumentarse también —desde luego— el número de Consultorías Especiales de acuerdo a los asuntos específicos y concretos, que deba atender el Organó Colegiado de que se trata, por conducto de éstas. Asimismo las personas físicas que ocupan las titularidades Constitucionales (referente a los cinco Consejeros) han sido cambiadas frecuentemente, al igual que las que ocupan las Supernumerarias.

Finalmente respecto al número de Consejeros Titulares (cinco), en relación con los Supernumerarios (los necesarios a juicio del Ejecutivo Federal) nos permitimos externar el siguiente comentario: De acuerdo con el inciso b) de la fracción XI del Artículo 27 Constitucional y - - -

Artículo 14 de su Ley Reglamentaria; si bien es cierto que el número de los mismos no ha cambiado —obviamente, debido a tal disposición Constitucional— no se puede afirmar ésto en base a lo dispuesto por el referido Artículo 14 de la citada Ley, en virtud de que si ésta, va más allá, en tal precepto, transgrediendo la referida fracción Constitucional —como en su oportunidad lo dejamos asentado— al disponer como integrantes del referido Cuerpo, (además de los cinco titulares) el número de los Supernumerarios que considere necesarios el Ejecutivo Federal; es factible que con el transcurso del tiempo se decida variar también el número de Consejeros Titulares, sin reformarse previamente para ello el precepto Constitucional, en su fracción aludida. Sin embargo, todo ello, lo justifica el Dr. Lucio - - Mendieta y Núñez, según se desprende de la siguiente transcripción a la que le antecede la inclusión del texto del Artículo 14 de la Ley de la Materia:

"La disposición antes transcrita corresponde al artículo 14 de la Ley. El artículo 27 de la Constitución establece que el Cuerpo Consultivo Agrario estará integrado por cinco personas; pero como los asuntos de que conoce han venido aumentando con el transcurso del tiempo, ya no es

posible que ese personal consultivo pueda cumplir la misión que le está encomendada. Es por ésto que la Ley que comentamos los aumenta con otros de carácter Supernumerario. Dadas las funciones que desempeña, el aumento está plenamente justificado y no tiene propiamente ninguna trascendencia jurídica"⁽⁶⁴⁾

Las funciones primordiales de las Consultorías integradas por los Consejeros Supernumerarios, consisten en el -- auxilio que éstas otorgan al Pleno del Cuerpo Consultivo -- Agrario, para el cumplimiento de sus atribuciones, ya que estudian y, en su caso, elaboran proyectos de dictamen sobre los expedientes agrarios de su jurisdicción, para que en su oportunidad sean remitidos éstos, al Consejero Titular que les compete, quien a su vez los revisa y estudia, y de encontrarlos correctos, los llevará a la consideración del Pleno para su aprobación.

(64) MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio. "El Problema Agrario de México". Opus Cit. págs. 319 y 320.

c).- CRITICA RELATIVA A SU DESCONCENTRACION.

La consecuencia de la Desconcentración del Cuerpo Consultivo Agrario en sí misma, por cuanto corresponde a su --origen, basado en la necesidad genérica de la descentraliza--ción de la referida Administración Pública Federal; era necesaria, debido a las razones antes expuestas, incluso consideramos que debió haberse efectuado paralelamente, con la --creación de la Secretaría de la Reforma Agraria a finales --del año de 1974, en virtud de que en dicho tiempo ya exis--tían las necesidades al efecto. Como hemos visto se ha contribuído con la misma --aunque no del todo-- al abatimien--to del rezago agrario (acumulación de expedientes sin inte--grar totalmente y sin resolver); también se ha disminuído --con ella considerablemente la afluencia y el congestionamien--to de las oficinas centrales de la Secretaría de la Reforma--Agraria y en consecuencia las del Cuerpo Colegiado de que--se trata, por parte de los campesinos procedentes de diver--sos Estados de la República; pero sobre todo, con dicha des--concentración, se ha agilizado de manera expedita la administración de la justicia social agraria, al atacarse a fondo, en los lugares que se genera (Estados) la problemática agraria; todo ello [es indudable]. Sin embargo en la práctica, el in

conveniente de la misma, estriba en el hecho de que las Dependencias y Organismos del Gobierno Federal que desarrollan sus funciones en los diversos Estados de la República, en términos genéricos quiérase o nó, se encuentran éstas, en la esfera o influencia local de Competencia sujeta a los intereses respectivos de los Gobernadores; los cuales además, están facultados también, para aplicar la Ley Federal de la Materia en virtud de que la misma, les otorga el carácter de Autoridad Agraria.

El antecedente ~~—nada novedoso—~~ de este vicio que el Gobierno Federal no ha podido erradicar (susceptible de controlarse), lo encontramos en el año de 1916, según se desprende de la Circular Núm. 4 que expidió en dicho año, el C. Presidente de la Comisión Nacional Agraria, Pastor-Rouaix, estableciendo la misma, que "las Comisiones Locales Agrarias no deben tener Dependencias con el Gobierno-Local para otros fines que no sean los que señala la Ley del 6 de enero de 1915"⁽⁶⁵⁾; es decir, ya se prevenía en dicho tiempo, (con motivo de la problemática relativa al in-

(65) FABILA Manuel. "Cinco Siglos de Legislación Agraria". Opus Cit. Pág. 289.

conveniente a que hacemos referencia en líneas anteriores) - a los Presidentes de las citadas Comisiones de cada Estado, que funcionaran con independencia de toda tramitación que dependiera del Gobierno Local.

La anterior situación continúa manifestándose, no obstante el nuevo carácter otorgado al Cuerpo Consultivo Agrario, a raíz de las reformas y adiciones introducidas a la Ley de la Materia por Decreto del 29 de diciembre de 1983, ya que no debe pasarnos desapercibido que sólo se le considera a éste, Autoridad Agraria, para los casos que hemos venido explicando con antelación y que señalaremos concretamente en el siguiente Capítulo. Además los Gobernadores de los Estados tienen también tal carácter (más amplio) con la antigüedad relativa a él, por lo que es lógico suponer que como la autoridad del Cuerpo Consultivo no es plena en todas las acciones agrarias, por estar condicionada a los casos específicos que le señala la referida Ley de la Materia, el multicitado inconveniente de la Desconcentración de este Organismo Consultivo — que por tradición, así se le seguirá considerando — continuará haciéndose patente.

En una u otra forma van incurriendo en esta desvia---

ción, las Consultorías del Cuerpo Consultivo Agrario, ya - que es factible que los proyectos de dictamen que éstas remiten, vengán elaborados al arbitrio de los Gobernadores-- de los Estados. Este fenómeno lo ha venido controlando la Secretaría de la Reforma Agraria, como Dependencia del - Gobierno Federal, a través del estudio y discusión que de- tales proyectos hacen los Consejeros Titulares y el Pleno, - respectivamente. Así, el Secretario de la Reforma Agra-- ria, en su carácter de Presidente del órgano técnico (de - consulta y ahora decisorio) y como encargado que es de su buen funcionamiento ante el Ejecutivo Federal, deberá ase- gurar y reforzar la intervención responsable y eficaz del - Pleno, con el objeto de preservar de manera efectiva en - favor del Gobierno Federal, el absoluto control en esta ma-
teria.

CAPITULO V

**"DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO EN EL CONTEXTO
INHERENTE AL DECRETO DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1983"**

a).- SEMBLANZA DE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL RE
LACIONADA CON DICHO DECRETO.

Con fundamento en la fracción I del artículo 71 de la --
Constitución Política del País, el C. Presidente Constitucional--
de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Miguel de la Madrid --
Hurtado, sometió a la consideración del H. Congreso de la --
Unión, por conducto de la Cámara de Senadores, la Iniciativa--
Presidencial, de fecha 30 de noviembre de 1983, relativa al --
Decreto que reforma y adiciona la Ley Federal de Reforma --
Agraria. De dicha Iniciativa nos permitimos transcribir tex--
tualmente lo siguiente:

"CC. SECRETARIOS DE LA
CAMARA DE SENADORES
DEL H. CONGRESO DE LA UNION
PRESENTES.

En el proceso de consulta popular, constituyó una deman-
da reiterada la remoción de obstáculos para dar agilidad a la-
justicia agraria y a los procedimientos de dotación de tierras -
y aguas. Se reclamó de manera constante se atendiese la ne-
cesidad de alcanzar certeza jurídica en los derechos del sector
social en el medio rural y seguridad jurídica en ejidos, comu-
nidades y pequeñas propiedades.

Por otra parte, apareció evidente la urgencia del desarrollo integral del medio rural, para garantizar la estabilidad económica de los campesinos, su bienestar y desarrollo, así como para generar los recursos y satisfactores básicos que condicionan el desenvolvimiento de la soberanía nacional.

El desarrollo del país y su crecimiento demográfico han requerido de soluciones, cada vez más dinámicas, a los complejos problemas que representa la facilitación de oportunidades y de bienestar generalizado, fundamentalmente en el sector social de la población. En la materia a que responde esta iniciativa, es indispensable que el desahogo de los trámites de peticiones de tierra y de justicia agraria, responda a los intereses que se plantean y, guarde congruencia con su abundancia y complejidad.

Por ello, en la consulta popular se avisó la necesidad de revisar cuidadosamente los procedimientos agrarios de todo tipo, de manera regular y permanente. En el México actual, los trámites tardados y difíciles significan injusticia, y producen incertidumbre e inseguridad jurídicas en perjuicio de ejidatarios y comuneros, quienes ven así postergados los medios que el régimen de la Revolución ofrece para el aprovechamien

to de los recursos agrícolas, de agostadero y forestales con que cuenta nuestro territorio.

Por las razones anteriores y por todas aquellas que inciden en la materia, el Constituyente Permanente, según Decreto publicado en febrero de este año, adicionó al Artículo 27-- Constitucional las Fracciones XIX y XX, en las que quedó establecido que el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra -- ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, así como que promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población -- campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional.

La modernización y adecuación de los procedimientos, -- tanto en materia de dotación como de controversias, resulta, pues, una exigencia, tanto en el orden constitucional con la -- adición de la Fracción XIX al Artículo 27, como en el orden de las necesidades prácticas. Al satisfacerse tal exigencia-- podrán racionalizarse tanto los recursos humanos como los-- técnicos de que dispone el gobierno en sus dos niveles, cen

tral y estatal, disminuyendo considerablemente los tiempos y abatiendo los niveles de fricción social para generar una optimización de los recursos naturales y humanos en el campo.

Definido y preservado ya el rumbo general de la Reforma Agraria, cabe en bien de la agilidad y prontitud de sus procedimientos, retomar el espíritu de eficacia práctica imperante en nuestras primeras disposiciones Legislativas y acercar ahora las determinaciones de estricto trámite procedimental en materia agraria, a la circunscripción geográfica de los grupos demandantes, confiriendo a las autoridades locales las facultades que corresponden para la toma de decisiones en el ámbito de su competencia.

Esto significará una considerable economía para la Nación, y para los campesinos. Evitar el tránsito tardado y oneroso de los trámites administrativos, permitirá reafirmar la confianza en el Pacto Federal y en la conciencia de los hombres formados dentro del régimen de la revolución, acelerará la obtención de la seguridad jurídica de ejidos y comunidades y disminuirá los constantes y gravosos desplazamientos de los campesinos hacia la ciudad de México. Ha sido un propósito del Ejecutivo a mi cargo --

apoyar firmemente el proceso de descentralización, vigorizando la unidad de la Nación, dentro de un esquema de mayor autonomía funcional de los Estados Federados.

La justicia agraria es ante todo un proceso social. Debe impartirse pronta y oportunamente, porque el no hacerlo encona rivalidades, dilapida recursos y genera desintegración social. Estos factores, a su vez, tienen resultantes económicas que no deben soslayarse, ya que a menudo mantienen los recursos ociosos y el desaliento abate la inversión.

La inoportunidad de la justicia se traduce en inseguridad y en freno al desarrollo social y económico de la Nación, en particular en el ámbito agrario donde se producen los mayores volúmenes de alimentos y se encuentra empleada una parte muy importante de la población económicamente activa.

La democracia política y económica se asienta sólidamente en una justicia agraria expedita y en una participación real de los campesinos que integran los núcleos agrarios. Esta participación debe incrementarse cotidianamente, buscando el perfeccionamiento de las instituciones que conllevan a la formación y funcionamiento de ejidos, comunidades y pe-

queñas propiedades, formas éstas, consagradas por el Constituyente de 1917 y que son la base que integra el sector rural.

Para lograr una sociedad más igualitaria, es necesario que exista seguridad jurídica en el medio rural, seguridad para los ejidatarios y para los comuneros, con base para ser sujetos de crédito y para incorporarse plenamente al proceso productivo en el nuevo esquema de modernización, como lo plantea la Fracción XX del Artículo 27 de la Constitución.

El largo proceso histórico de entrega de la tierra en que la sociedad mexicana se empeñó y que está culminando con éxito, debe ahora desembocar en la integración de un sector social decididamente moderno y definitivamente productivo, como lo señalan los designios contenidos en la nueva Fracción XX del mismo Artículo 27 Constitucional, porque es éste, otro factor trascendente para que puedan los mexicanos que viven en el campo y del campo, acceder a la sociedad más igualitaria que se busca.

En relación con esto último, debe señalarse la importancia de que el sector social del medio rural pueda res--

ponder eficientemente a la tarea de obtener una producción más alta y mejor planeada, de acuerdo con las tareas de la reordenación económica que implican el fortalecimiento de la organización social y productiva y un proceso de mayor racionalidad en los factores que concurren a la producción rural de este sector, racionalidad que afecta globalmente a la producción económica y que por este motivo sólo puede concebirse integralmente.

En esta nueva etapa, las disposiciones jurídicas de la Reforma Agraria, deben orientarse a que los campesinos obtengan aumentos substanciales en su capacidad de gestión y autogestión, de manera de consolidar la independencia económica y financiera de los núcleos agrarios, elevar su productividad, tornarlos más eficientes en el aprovechamiento de los recursos con que han sido dotados e identificar más claramente sus características de personalidad jurídica y capacidad productiva, de tal manera que en los propios núcleos agrarios el ahondamiento de la práctica democrática se constituya en sustento de una renovación moral por la que lucha hoy vigorosamente la sociedad mexicana.

Al cumplimiento de estos grandes lineamientos, se encaminan las modificaciones que en materia de organiza-

ción agraria se introducen en la presente iniciativa.

La reforma agraria debe ser integral, y adecuarse al sistema nacional de planeación como una actividad a la que concurren distintas entidades, tanto del gobierno federal como de los Estados, actividad que requiere la eliminación de incongruencias y lagunas en las disposiciones legislativas, para responder a la exigencia que plantea la nueva -- Fracción XX del Artículo 27 Constitucional.

En el terreno económico, el desarrollo desigual entre la ciudad y el campo y la dualidad entre una agricultura -- avanzada y otra tradicional, sólo podrán resolverse si re-vertimos el flujo de recursos, de manera que aumenten los montos de capital disponibles en el medio rural, particularmente en aquellas comunidades agrarias donde junto a una rica dotación de recursos, se registra la escasez crónica de capital. El aumento en la producción que se exige del sector social, será posible si hacemos fluir hacia él una mayor cantidad de tecnología, capital y apoyo social, de -- manera que pueda constituirse en una tierra segura, con -- recursos financieros suficientes e instituciones ágiles y par-ticipativas, unidades de producción integradas y operadas -- por agrupaciones campesinas firmemente organizadas y --

autónomas.

A la luz de las ideas expuestas, la presente iniciativa cumple como uno de sus propósitos fundamentales, el procurar mayor agilidad a los procedimientos agrarios, y lograr con ello una oportuna justicia agraria, porque en última instancia el otorgamiento inoportuno de la justicia constituye una forma de denegarla.

Es evidente que los campesinos padecen retardos en muchos trámites burocráticos en procedimientos agrarios; y es frecuente que en la mayoría de los casos, la expectativa de un resultado negativo al final del procedimiento es lo que difiere su resolución.

El Ejecutivo a mi cargo estima que es más honesto, más efectivo y menos oneroso para la Nación, el tomar determinaciones procedimentales ágiles, que conduzcan a resoluciones definitivas.

La mejor forma de brindar justicia a los campesinos, es expresarles la verdad jurídica, y hacerlo pronto, evitar demoras, traslados, gestiones y audiencias infructuosas que a nada conducen, salvo a incrementar el desaliento. Nuestra

Constitución es categórica en sus conceptos y la legislación debe irse adaptando a las circunstancias cambiantes de un país que evoluciona, para evitar tramitaciones cansadas y costosas, que dificultan los propósitos de la reforma agraria.

La complejidad del problema, el crecimiento demográfico de la nación y muchos otros factores, a lo largo de los años, han dado lugar a la acumulación de numerosos expedientes agrarios, a los que es necesario ir dando resolución pronta y conforme a Derecho.

Por eso se señala anteriormente que las reformas propuestas habrán de analizarse a la luz de dos conceptos-rectores: Agilidad y Justicia....."⁽⁶⁶⁾

La Iniciativa Presidencial de referencia atañe fundamentalmente a los siguientes preceptos, de acuerdo al artículo único de la misma:

(66) "PROCESO LEGISLATIVO DE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA".- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII Legislatura.- Colección Documentos.- México, 1984 págs. 11, 12, 13, 14 y 15.

"ARTICULO UNICO.- Se reforman y adicionan los Artículos 7o., 8o., 9o., 10, 12, 13, 16, 40, 41, 42, 64, 85, 89, 91, 92, 96, 112, 117, 121, 122, 126, 130, 135, 136, -- 138, 144, 145, 147, 166, 170, 185, 188, 198, 200, 210, -- 225, 241, 259, 272, 283, 291, 292, 293, 294, 295, 298, 302, 309, 318, 319, 326, 327, 328, 329, 331, 332, 353, 356, 358, 359, 362, 366, 368, 370, 431, 432, 433, 442, 446, 448, 470, 476 y 480 de la Ley Federal de Reforma Agraria, para quedar como sigue:...."(67)

Como se puede observar; analizado el contexto de los artículos antes transcritos, nos percatamos que entre los mismos, no se contempló la reforma o adición, en su caso, del artículo 2o. de la Ley de la materia, precepto de suma importancia, que establece el carácter definitivo de autoridad que actualmente ostenta el Cuerpo Consultivo Agrario.

Dentro del conjunto de los artículos citados con antelación, podemos notar que en la iniciativa que nos ocupa, se comprende el artículo 9o., respecto al cual se propone en la misma, la adición a éste, de una fracción que le atribuya al Ejecutivo local la facultad que competía al Presidente de la-

(67) IDEM. Pág. 29

República (de acuerdo a la fracción VI del artículo 8o. de la Ley, antes de la reforma); es decir, la facultad de resolver los expedientes de privación de derechos individuales de ejidatarios. Asimismo, en el conglomerado de dichos artículos, se propone, como consecuencia de la adición en el sentido indicado al artículo 9o., la modificación del artículo 89, a efecto de que la privación definitiva de estos derechos sea resultada por el Gobernador del Estado correspondiente, en lugar de que tal resolución corra a cargo del Ejecutivo Federal como ocurría antes de la reforma del 29 de diciembre de 1983, como apuntamos anteriormente. Al respecto, se aduce en la Iniciativa Presidencial de que se trata, de la siguiente manera:

"...Uno de los casos en que está presente en mayor grado la necesidad de facilitar a los campesinos del medioagrario la tramitación local de sus intereses, lo constituyen los juicios privativos y nuevas adjudicaciones de derechos individuales en los ejidos.

Para lograrlo, se ha considerado conveniente proponer en esta iniciativa que la sustanciación de esos procedimientos, a cargo de las Comisiones Agrarias Mixtas, culmine legalmente con la resolución que emita, frente al dictamen-

de la Comisión Agraria, el Gobernador del Estado respectivo, como suprema autoridad agraria en la entidad federativa. Con esto se permitirá reducir trámites innecesarios, - que perjudican al campesino, y descentralizar las instancias respectivas, dentro del pacto federal.

Se ha tomado en consideración que las privaciones y - nuevas adjudicaciones son, en gran parte, decisiones que - se gestan internamente en el ejido cuando se presentan los supuestos que dan origen a las mismas y que en el procedimiento ante las Comisiones Agrarias, tanto en esos casos - como en los que el pedimento proviene del Delegado Agra--rio, los hechos que deben constatarse en el procedimiento - están referidos materialmente al lugar en que se encuentra el ejido. Por tanto, resulta indebidamente complicado que deban desahogarse trámites a grandes distancias, ocurriendo hasta la capital de la República, para impulsarlos.

Se considera que el otorgamiento a los señores Gobernadores, de la atribución de dictar localmente las resoluciones que ponen fin a los juicios privativos y a las nuevas adjudicaciones de derechos individuales de ejidatarios, en--traña un avance importante en la desconcentración de la administración de justicia agraria, tanto más conveniente - -

cuando que siendo el Gobernador la suprema autoridad agraria en las entidades federativas, los problemas de derecho individuales de los ejidatarios se resuelven precisamente en donde se originan.

Los procedimientos actuales implican un complejo mecanismo que retarda considerablemente las privaciones y, lo que es más grave, las consecuentes adjudicaciones, con serio perjuicio para los adjudicatarios, quienes por largos períodos se ven privados de seguridad y certeza jurídicas, necesarias para incorporarse plenamente al proceso productivo.

De ahí que se reforme en la iniciativa el artículo 8 -- que en la Ley vigente establece como facultad del encargado del Ejecutivo Federal, la de emitir resoluciones en la privación de derechos individuales de ejidatarios; que se adicione, para hacer congruentes los conceptos de la Ley, el artículo 9 con una fracción que le atribuye esa facultad al encargado del Poder Ejecutivo Local, y que se modifique el artículo 12, para atribuir a las Comisiones Agrarias Mixtas la facultad de substanciar y dictaminar los expedientes de los referidos juicios.

Se busca acercar a los núcleos agrarios la substancia-

ción y resolución de los juicios privativos de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones; dar agilidad al procedimiento; evitar resoluciones que resulten obsoletas por emitirse cuando la situación real en el campo ya ha variado; y en esencia satisfacer una aspiración campesina..."⁽⁶⁸⁾

No es menos importante destacar, que en el artículo 12 que también se contempla en la iniciativa, se adiciona - su fracción I, pretendiéndose asimismo, adicionar su fracción II, a efecto de facultar a las Comisiones Agrarias Mixtas, para substanciar y dictaminar, en uno y otro caso, en los juicios privativos de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones, considerando esta última fracción desde luego, -- que éstos, debían ser resueltos por mandamientos del Ejecutivo Local; sin embargo, como se verá en su oportunidad, lo relativo a tales juicios, compete en su resolución, principalmente a las Comisiones Agrarias Mixtas; y en su caso, -- (en caso de inconformidad) al Cuerpo Consultivo Agrario - - (artículo 12, fracción II y 16, fracción V de la Ley Federal de Reforma Agraria, ya reformados).

Se hace necesario en relación a las circunstancias que

(68) IDEM. Págs. 16 y 17.

se han venido exponiendo con antelación, y a fin de razonar, el porqué de la omisión deliberada, en cuanto a que no se propuso la reforma o adición del artículo 2o., en la iniciativa que comentamos, asentar enseguida, el texto que transcribimos del Dictamen de las Comisiones Unidas, Primera y Segunda de Reforma Agraria y Tercera Sección de Estudios Legislativos, el cual fue puesto a consideración de la H. Asamblea del Senado, conjuntamente con las modificaciones a la iniciativa Presidencial efectuadas en el proyecto de Decreto; modificaciones que también al efecto, señalaremos oportunamente:

"...Las Comisiones realizaron un estudio amplio y exhaustivo de la Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal y reconocen que la misma cumple satisfactoriamente con los objetivos propuestos. Se celebraron conferencias con los Diputados integrantes de las Comisiones correlativas de la Coleisladora y se escucharon a los diversos grupos sociales, profesionales y técnicos interesados en un tema de tan significativa importancia.

Los estudios realizados confirmaron la convicción de los integrantes de la Comisión de que, como lo expresa el

propio Ejecutivo en la presentación de la Iniciativa, es más honesto, más efectivo y menos oneroso para la nación, tomar decisiones procedimentales que conduzcan a sus resoluciones definitivas, y que éstas requieran de la plena aceptación de los grupos interesados y de aquellos que podrían resultar afectados con la aplicación de estas reformas. Inspirados en estos principios, los integrantes de la Comisión estimaron conveniente hacer algunas modificaciones a la referida Iniciativa, recogiendo y haciendo suyos los principios y propósitos de aquélla, enriqueciéndolos con las aportaciones de los grupos sociales consultados y orientados a dotar a la Iniciativa de una mayor claridad y congruencia que permita, de una mejor manera, cumplir los objetivos que el Ejecutivo de la Unión propone expresamente, haciéndolos coincidir con las inquietudes y requerimientos de los grupos sociales, los precedentes históricos y legislativos y las necesidades de nuestra etapa de desarrollo.

Definido el rumbo general de la Reforma Agraria, es pertinente ahora dotar de agilidad y oportunidad a los procedimientos relativos. Conforme a este propósito esencial, la Iniciativa propone ampliar el ámbito de competencias de las autoridades locales para evitar el tránsito tardado y one-

roso de los trámites administrativos; acelerar la obtención de la seguridad jurídica de ejidos y comunidades; disminuir los constantes y graves desplazamientos de campesinos hacia la ciudad de México y apoyar el proceso de descentralización, dentro de un esquema de mayor autonomía funcional de los Estados Federados. Las Comisiones que suscriben han considerado que deben apoyarse tales propuestas, pero que las mismas no se contraponen al principio de que corresponde al ciudadano Presidente de la República la Suprema Magistratura Agraria. No resulta ocioso reiterar que el Constituyente de 1917, al dictar el proyecto formulado por la Comisión dictaminadora y recogiendo una inquietud expresada por los grupos agrarios y por los planes, proclamas y leyes que sobre esta materia se han expedido, estimó indispensable otorgar al titular del Ejecutivo Federal la máxima potestad en esta materia.

Las Comisiones dictaminadoras han llegado a la conclusión de que dicha Institución, de la más pura raigambre revolucionaria, debe de mantenerse sin que vaya en demérito del objetivo propuesto de dotar de mayor agilidad y oportunidad a la impartición de la justicia agraria; por ello, se coincide plenamente en la necesidad de la simplificación del

procedimiento y de la descentralización administrativa, en los términos propuestos por la Iniciativa, pero conservando la institución antes mencionada, en los términos previstos en el - - texto del Artículo 8o. de la iniciativa que incluye las modificaciones propuestas por las Comisiones.

Por análogas razones, se elimina la fracción que adiciona la Iniciativa el Artículo 9o., que pretendía atribuir al Poder Ejecutivo Local facultades que se estiman deben mantenerse al nivel del Poder Ejecutivo Federal, y la modificación - - igualmente propuesta al Artículo 12 que se orientaba a atribuir a las Comisiones Agrarias Mixtas facultades igualmente reservadas al Presidente de la República.

Se proponen modificaciones a los Artículos 2o.; 7o.; 11; 12, fracción III; 16, fracción V; 41, fracciones VII y VIII; 64, párrafos primero y último; 85, párrafos primero y fracciones IV y V; 112, fracción VI; 136, párrafo segundo; 138, fracción II, inciso c); 145; 147; 163; 198; 200, fracción VII; 210, fracción I, párrafo segundo; 241, párrafo segundo; 272, párrafos segundo y cuarto; 283, párrafo I; se eliminan las modificaciones propuestas en la Iniciativa en el artículo 291; 292, párrafo segundo; 293; 295; 298, párrafo final; 331; 332; 353; 358; 442-

y 446, último párrafo, con el objeto de hacerlos congruentes con otras modificaciones propuestas por las Comisiones, - - aclarar su texto y precisar sus conceptos.

Los sectores y grupos consultados por las Comisiones-
externaron especial preocupación con relación a preservar -
el sistema de doble instancia que establecen las fracciones-
XII y XIII del Artículo 27 Constitucional. Esta garantía de
recurso queda ratificada en las modificaciones propuestas -
por estas Comisiones, al texto del Artículo 89 de la Ley -
de la Reforma Agraria y otras disposiciones relacionadas--
con éste. ..."⁽⁶⁹⁾

Nótese de la transcripción que antecede, a diferencia-
de la relativa a la Iniciativa propuesta, que en este dicta--
men de las Comisiones que hemos citado, se propone entre
otros preceptos, en su parte referente, la modificación del
Artículo 2o. de la Ley Federal de Reforma Agraria (artícu
lo que omite considerar la Iniciativa Presidencial que anali
zamos).

(69) CAMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA --
UNION. LII Legislatura. "PROCESO LEGISLATIVO --
De La Iniciativa Presidencial de Decreto que Reforma
y Adiciona la Ley Federal de Reforma Agraria. Opus-
Cit. Págs. 59 a 61.

Las modificaciones efectuadas a la Iniciativa Presidencial en el proyecto de Decreto antes aludido —que como ya vimos fueron varias— se realizaron en lo concerniente a los Artículos 2o., 9o., 12, 16 y 89 —sobre los cuales hemos venido comentando— de la siguiente manera:

"ARTICULO 2o.

EN LA INICIATIVA PRESIDENCIAL:
(NO SE CONTEMPLA)

EN EL PROYECTO DE DECRETO:

ARTICULO 2o.

I a III.

IV. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;

V. El Cuerpo Consultivo Agrario, y

VI. Las Comisiones Agrarias Mixtas. ...

ARTICULO 9o.

EN LA INICIATIVA PRESIDENCIAL:

ARTICULO 9o.

I a VI.

VII. Resolver los expedientes de privación de derechos agrarios individuales de ejidatarios y nuevas adjudicaciones, y

VIII. Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos — les señalen.

EN EL PROYECTO DE DECRETO:
(SE SUPRIME).

ARTICULO 12

EN LA INICIATIVA PRESIDENCIAL:

.....

I. Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas; así como los juicios privativos de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones;

II. Dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, así como en los juicios privativos de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones, que deban ser resueltos por mandamientos del Ejecutivo local;

III. Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales, así como en los expedientes de localización de la pequeña propiedad en predios afectables.

EN EL PROYECTO DE DECRETO:

.....

I. Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas; así como los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones;

II. Dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y - ampliación de tierras, bosques y aguas que deban ser resueltos por mandamientos del Ejecutivo Local, y resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones;

III. Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales, así como en los expedientes de localización de la pequeña propiedad en predios afectables y en los expedientes de inafectabilidad.

ARTICULO 16

EN LA INICIATIVA PRESIDENCIAL:

.....

EN EL PROYECTO DE DECRETO:

.....

V. Resolver en los casos de inconformidad respecto a privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, y

VI. Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos les señalen. ...

ARTICULO 89

EN LA INICIATIVA PRESIDENCIAL:

ARTICULO 89. La suspensión de los derechos de un ejidatario sólo podrá decretarse por resolución de la Comisión Agraria Mixta. La privación definitiva de estos derechos será resuelta por el Gobernador del Estado correspondiente.

EN EL PROYECTO DE DECRETO:

ARTICULO 89. La suspensión o privación de los derechos de un ejidatario o comunero sólo podrá decretarse por resolución de la Comisión Agraria Mixta. En caso de inconformidad con la privación, se estará a lo dispuesto por el Artículo 432 de esta Ley."⁽⁷⁰⁾

En atención al contexto total expuesto con antelación, podemos desprender que la Iniciativa de referencia omitió el Artículo 2o., en su articulado propuesto en el Decreto que reforma y adiciona a la Ley de la materia, debido a que en la misma se pretendía otorgar a los Gobernadores de los Estados, — la facultad de resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales de ejidatarios y nuevas adjudicaciones, sin contemplar por tanto, en ningún momento al Cuerpo Consultivo Agrario, según se desprende — como ya vimos — de los artículos 8o. 9o. 12, 16 y 89 de la multicitada Iniciativa; sin

(70) IDEM. Págs. 65, 66, 67 y 70

embargo, por haber sido conferida dicha atribución — como se propone en las modificaciones efectuadas a la Iniciativa Presidencial, en el proyecto de Decreto — a las Comisiones Agrarias Mixtas (artículos 12, fracción II y 89) y al Cuerpo Consultivo Agrario, en caso de inconformidad con la privación (artículos 16, fracción V y 89 en relación con el 432), artículos, todos ellos, reformados finalmente en tal sentido. Consecuentemente para los efectos de lo anterior, fue necesario incluir a este último órgano, dentro del artículo 2o. (también se propone su modificación), reconociéndosele por fin a éste, su autoridad en materia agraria, diluyéndose con ello, el pasado contrvertido que al respecto tuvo dicho órgano, en relación al citado carácter, ya que en ocasiones — antes de la reforma, obviamente — se le consideró como autoridad en alguna de sus intervenciones — según jurisprudencia relativa — y en otras; cuestión, sobre la que abundamos en el capítulo 2o. que tratamos con anterioridad.

Otra situación, no menos importante, respecto a la inclusión del Cuerpo Consultivo Agrario en el artículo 2o. de la Ley Federal de Reforma Agraria, con motivo de las reformas, es la que le señalan los artículos 304 y 326 respectivamente, los cuales, ya reformados, en su parte conducente

establecen lo siguiente:

"ARTICULO 304.-

En el caso de que el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario fuera positivo, con base en él, se formulará un proyecto de resolución que se elevará a la consideración del Presidente de la República; cuando este dictamen sea negativo, se estará a lo dispuesto en el artículo 326 de esta Ley.

.....

ARTICULO 326.- Si el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario que recaiga en un procedimiento de dotación fuere negativo, la Secretaría de la Reforma Agraria le notificará al Comité Particular Ejecutivo, a los propietarios que hubiesen sido señalados como afectables y al Registro Público de la Propiedad de la entidad correspondiente, para que se tilden las anotaciones a que se refiere el artículo 449 de esta Ley, y ordenará que se inicie, desde luego, el expediente del Nuevo Centro de Población Ejidal, con la indicación de que se consulte a los interesados por conducto de la Delegación Agraria respectiva, acerca de su conformidad para trasladarse al lugar en donde sea posible establecer dicho centro.

De no aceptar los campesinos su traslado, la Secretaría

de la Reforma Agraria dictará acuerdo de archivo del expediente, como asunto concluido, comunicándolo al Gobernador del Estado correspondiente y al núcleo interesado, sin perjuicio de que ejerciten el derecho de acomodo en los términos de esta Ley". (71)

Por otra parte, en el Dictamen de las Comisiones Unidas Primera y Segunda de Reforma Agraria, se contiene también, en relación a este último artículo lo siguiente:

"Además de la consideración anterior, especial atención se otorgó a los procedimientos de dotación, restitución y titulación, previstos en el Artículo 326, con el fin de proveer que si el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario (y no la resolución del Ejecutivo local, como era propuesto por la Iniciativa) que recaiga en un procedimiento de dotación fuere negativo, la Secretaría de la Reforma Agraria lo notificará al Comité Particular Ejecutivo, y a los propietarios que hubieren sido señalados como afectables y al Registro Público de la Propiedad correspondiente, para que se tilden las anota-

(71) Decreto del 29 de diciembre de 1983, publicado en el D.O.F. el martes 17 de enero de 1984. Tomo CCCLXXII. Págs. 8 y 9, 2a. Sección.

ciones a que se refiere el Artículo 449 de la propia Ley y se inicie, desde luego, el expediente de Nuevo Centro de Población Ejidal, sin perjuicio de que los interesados externen su conformidad para trasladarse al lugar en donde sea posible establecer dicho centro.

De no aceptar los campesinos su traslado, la misma Secretaría dictará acuerdo de archivo del expediente. Lo anterior, no prejuzga respecto al ejercicio de los derechos de acomodado en los términos de la misma Ley. Es importante destacar que con las modificaciones que sugieren las Comisiones dictaminadoras, se pretende lograr una clara distinción entre el trámite de los derechos y expedientes colectivos, como son la dotación y la creación de nuevos centros de población ejidal, y el ejercicio de derechos individuales, como sería el derecho al acomodado. De esta manera, para salvaguardar ambos derechos, se sugieren diversas modificaciones a las disposiciones legales relacionadas con el tema que se ha citado con anterioridad.

Por las razones antes apuntadas, se eliminan las modificaciones propuestas en la Iniciativa a los Artículos 327, 328 y 329 a efecto de que estos preceptos queden conforme a

su redacción vigente." (72)

(72) Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII Legislatura. "Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial-de Decreto que Reforma y Adiciona la Ley Federal de Reforma Agraria. Opus Cit. Pág. 61.

b).- CONSIDERACIONES FORMULADAS EN EL DICTAMEN DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1983, EMITIDO POR LA SALA DE COMISIONES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.

Después de que la Cámara de Senadores analizó aciosamente los 73 artículos de la iniciativa, que por su conducto sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión, - el depositario del Poder Ejecutivo Federal; y en la inteligencia de que la referida Cámara de origen, mejoró muchos de los mismos, introduciendo cerca de sesenta reformas; la Comisión de la Reforma Agraria de la Cámara de Diputados, - convocó a la totalidad de los integrantes de la diputación campesina, teniendo en cuenta en la elaboración del dictamen - que se comenta - aparte del fundamento Constitucional - - (fracciones XIX y XX del artículo 27) - la consulta popular que originó la propuesta de reformas y la necesidad de adecuar la acción del Poder Ejecutivo, con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y el presupuesto de Egresos de la Federación para 1984; así, se procedió a la formulación del - referido dictamen en los términos siguientes:

"ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
CAMARA DE DIPUTADOS

COMISION DE REFORMA AGRARIA

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados fue turnado el expediente que contiene la Minuta de Proyecto de Decreto de Reformas y Adiciones a los Artículos 2o., 7o., 8o., 10, 11, 12, 13, 16, 40, 41, 42, 64, 85, 89, 91, 92, 96, 112, 117, 121, 122, 126, 130, 135, 136, 138, 144, 145, 147, 163, 166, 170, 185, 188, 198, 200, 210, 225, 241, 259, 272, 283, 292, 293, 294, 295, 298, 300, 302, 304, 309, 318, 319, 326, 331, 353, 356, 358, 359, 362, 366, 368, 370, 431, 432, 433, 446, 448, 470, 476 y 480 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que remite la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, y relativa a la iniciativa enviada a dicho alto Cuerpo Legislativo por el C. Presidente de la República.

La Comisión que suscribe el presente documento, se informó debidamente de las razones y fundamentos expuestos tanto en la iniciativa Presidencial como en la Minuta de Proyecto de Decreto formulado por la Cámara de origen; y

después de analizarlos y discutirlos entre sus integrantes, --
formula este dictamen, con apoyo en las siguientes

CONSIDERACIONES

La Iniciativa de Ley presentada por el Ejecutivo Federal reforma un número substancial de artículos de la Ley - Federal de Reforma Agraria, su texto, espíritu e intención, deja claramente traslucir la indiscutible y sana tendencia de agilizar hasta donde es posible, los procedimientos agrarios, de constatar y dar firmeza a los derechos de los campesinos, de promover la evaluación y progreso del sector rural para dar vigencia a las adiciones de las fracciones XIX y - XX al Artículo 27 constitucional que esta H. Cámara de Diputados, como parte integrante del constituyente permanente aprobó en el pasado Primer Período Ordinario de Sesiones, como principio jurídico de toda una estrategia de planeación, que hoy demanda reformar la legislación secundaria con el fin de actualizarla. *(Reforma al 27 constitucional por Decreto del 2-II-83, publicada en el D.O.F. del 3-II - del citado año).

* Señalamiento introducido entre paréntesis, ajeno a la -- transcripción relativa.

En estas reformas constitucionales se plasmaron los postulados que nos permiten continuar el avance la Reforma Agraria Integral y que conforman el Plan Nacional de Desarrollo 1983-88. Por ello el presupuesto de Egresos de la Federación para 1984 aprobado recientemente, en su capítulo relativo al desarrollo rural, señala claramente los objetivos para establecer una política que en términos generales, garantice la soberanía alimentaria, mejore los niveles de vida de los campesinos, desarrolle las zonas temporaleras, amplíe la estrategia para organizar a los campesinos, diversifique las actividades productivas, proporcione una mayor participación de los productores primarios en los procesos de decisión, concierte acciones entre los sectores público, social y privado y sobre todo, las decisiones necesarias para agilizar la justicia agraria y simplificar sus procedimientos.

La Iniciativa es sin duda la respuesta a una consulta popular que se inicia desde la pasada campaña presidencial a través de los foros campesinos y se continúa por el presente régimen. En ella el sector rural se pronuncia en forma unánime por una revisión a fondo de la legislación reglamentaria que mejore los mecanismos de justicia en favor de los campesinos e impulse su desarrollo socioeconómico.

Si consideramos que repartir la tierra a los campesinos carentes de ella es un elemento de justicia social que debe ir vinculado con la certidumbre en la tenencia de la tierra, la organización campesina y los apoyos a la producción, la Iniciativa presenta dos vertientes principales en sus propuestas y objetivos; una tiende a agilizar los trámites agrarios para asegurar una justicia pronta y expedita, para abatir el rezago agrario, para continuar con la acción de descentralizar la justicia agraria y ponerla al alcance de los campesinos en sus lugares de origen; la otra, tiende a ampliar los mecanismos legales que impulsen la organización interna y productiva de los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, colonos, baldíos y nacionaleros, con el fin de incrementar la producción agropecuaria y forestal del campo, fortaleciendo como punto de partida la seguridad de las diversas formas de tenencia de la tierra.

Respetando siempre los postulados del Artículo 27 constitucional, la Iniciativa hace una redistribución de las facultades entre las autoridades agrarias, para disminuir los tiempos de tramitación y abatir los niveles de fricción social con un sentido práctico de eficacia y con el propósito de agilizar y simplificar los procedimientos agrarios a efecto -

de que las determinaciones o decisiones se produzcan con -- oportunidad y justicia. Al señalar como uno de sus objeti-- vos y alcances la agilización de la justicia agraria, acelera y coordina los procedimientos de dotación de tierras y aguas, de creación de nuevos centros de población ejidal, de reco-- nocimiento y titulación de bienes comunales, de conflicto por límites comunales y, pone especial cuidado en los juicios de privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios in individuales.

Por otra parte señala la urgencia de impulsar el desa-- rrollo rural integral con el propósito de garantizar la estabi-- lidad económica de las familias campesinas y asegurar las - bases de su bienestar y desarrollo, así como generar los re cursos y satisfactores básicos que condicionan el desenvolvi-- miento de la soberanía nacional pero sobre todo que constitu-- ya el instrumento de justicia social en el campo.

Se percibe el énfasis de integrar a los campesinos a - los procesos de producción y mejor aprovechamiento de los recursos del campo, mereciendo particular atención las re-- formas propuestas encaminadas a promover que sea el ejido y la comunidad quien explote primordialmente los recursos-- distintos a los agrícolas y se beneficie directamente con - -

ellos. Fortalece el carácter de la Asamblea General en sus decisiones internas como órgano máximo respecto a las diversas formas de participación organizada tendiente a la integración de las unidades de producción.

La Colegisladora, en la Minuta correspondiente, propuso y aprobó diversas modificaciones al texto de la Iniciativa--presidencial que la enriquecen y mejoran técnicamente, tendientes a hacer cumplir los objetivos que expresamente propone el Ejecutivo de la Unión, haciéndolos coincidir con las inquietudes y requerimientos de los grupos sociales, los precedentes históricos y legislativos y las necesidades de nuestraetapa de desarrollo.

La Comisión estima que con las modificaciones aprobadas, esta Iniciativa se apega al texto y espíritu de las fracciones XIX y XX del Artículo 27 constitucional, y constituye un avance en el proceso de modernización de la legislaciónnacional; promueve un desarrollo social y económico más -- amplio concebido como un proceso integral y permanente cuyo objetivo es el ascenso de los grupos y sectores más desprotegidos de la sociedad mexicana que radican en el campo; y responde en el marco de una conducción planificada comoun elemento indispensable para asegurar la congruencia nece

saría entre objetivos, estrategias y políticas globales y las correspondientes al desarrollo rural integral.

Por lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto por los Artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 54, 56, 64 y relativos de la Ley Orgánica del Congreso General, 87 y 88 y aplicables del Reglamento correspondiente, se somete a la alta consideración de esta honorable Asamblea el siguiente Proyecto de Decreto."⁽⁷³⁾

Las reformas y adiciones antes citadas, fueron aprobadas por la Cámara de Diputados el 29 de diciembre de 1983 y aparecieron publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 17 de enero de 1984. Este proyecto fue discutido y aprobado por la mayoría parlamentaria y con los cambios introducidos a la Ley, se pretenderá en lo posible, agilizar la tramitación agraria, toda vez que se amplía las fronteras de la Reforma Agraria, ya que se asegura una mayor justicia social en el campo; se revigoriza el desarrollo rural integral y se garantiza la participación democrática de la población campesina.

(73) IDEM. Págs. 101, 102, 103 y 104.

Por otra parte, en cuanto a la discusión del proyecto de Decreto, en la Cámara de Diputados creemos pertinente señalar lo siguiente:

Todo proceso legislativo tiene un carácter relevante, de suma importancia para todo análisis determinante (como lo fue el que se llevó a cabo con motivo de la Iniciativa presidencial que nos ocupa) y dentro del mismo tiene también-especial importancia, lo relativo a la discusión controvertida del proyecto de Decreto de que se trata; en tal virtud, y en la inteligencia de que el mismo fue ampliamente discutido, con motivo de las diversas intervenciones de los señores Diputados. (por el PAN Alfonso Méndez Ramírez (en contra)- y Javier Blanco Sánchez (para hechos); por el PST, Ricardo Antonio Govela Autrey (da lectura a una moción); por el - - PPS, Juan Campos Vega (para hechos); por el PDM, David Orozco Romo (para hechos; etc. ...)).

A continuación consideramos necesario transcribir algunos aspectos de la importante intervención que tuvo al -- efecto la C. Diputada Martha Chávez Padrón, del PRI (en- Pro).

"...De esta manera veremos en primer término que

con base en esta fracción XIX y en relación a otras del mismo precepto constitucional, se procedió a reordenar las facultades agrarias para acelerar la impartición de la justicia - - agraria; tal es el caso de los artículos 2o., 7o., 8o., 10, - 11, 12, 13, 16 y 326.

Así, a fin de descargar al Ejecutivo Federal de algunas tareas procedimentales de carácter individual y secundario, ya que las condiciones de la Reforma Agraria no son las mismas que cuando se le señaló como máxima autoridad agraria en el decreto preconstitucional del 6 de enero de 1915 y el decreto del 19 de septiembre de 1916, en el proyecto se distribuyen algunas de sus antiguas tareas entre el Secretario de la Reforma Agraria, las Comisiones Agrarias Mixtas y el Cuerpo Consultivo Agrario. ...

Lo más importante es observar que la propuesta que - contiene el decreto que discutimos, en el sentido de que sean las Comisiones Agrarias Mixtas las que resuelvan en definitiva, si hay conformidad; las privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios no es asunto nuevo en el recinto de esta Cámara Legislativa. Además, hay que observar cuidadosamente que para salvaguardar los derechos de los ejidatarios contra una posible injusticia local, se estructura en el -

decreto un recurso de inconformidad contra las resoluciones de las Comisiones Agrarias Mixtas, de tal manera que dicha inconformidad contra las resoluciones se desglosen del expediente y se remitan a las oficinas centrales para continuar su tramitación, y la oportunidad del inconformante de ser oído en juicio lejos de las pasiones de la localidad.

Uno de los principios, podríamos decir también a este respecto que uno de los principios del derecho procesal agrario, que informan los procedimientos agrarios, es la doble vía ejidal, símbolo de la máxima economía en el proceso; la doble vía se creó en la Ley del 25 de abril de 1927, entre las acciones restitutoria y dotatoria, pasando de una vía negativa, y sin estar terminada a otra que tenía posibilidades de que tuviera un resultado satisfactorio para los campesinos, y este tránsito se hace de acuerdo con otro principio del derecho procesal social, que es el que la tramitación sea de oficio.

El artículo 274 de la Ley Federal de Reforma Agraria conserva este sistema, y lo importante a observar es que en el Artículo 335 se establece una doble vía ejidal entre la dotación y ampliación sin resolución presidencial y entre la ---

acción de un nuevo centro de población, de tal manera que la Iniciativa solamente amplía este sistema de la más pura esencia agraria, al proponer en el Artículo 326 otra doble vía ejidal oficiosa entre un dictamen negativo del cuerpo consultivo agrario y la vía de nuevos centros de población. Y porque también el cuerpo consultivo agrario produjo inquietudes, quiero decir respecto de él que además de sus anteriores facultades consultivas se le otorgan ahora facultades decisorias; pero el proyecto se funda en la compaginación de la citada fracción XIX con la XI, inciso c), del propio Artículo 27 constitucional, que además de instituir dicho órgano desde 1934, desde la cúpula misma de la Constitución, deja a la Ley reglamentaria -- textualmente el señalamiento de sus facultades, o sea que lo deja a la Ley Federal de Reforma Agraria, que es lo que se está haciendo ahora, como es el caso del Artículo 326 que acabamos de explicar a ustedes, que establece una nueva doble vía ejidal entre el cuerpo consultivo agrario y la estructura procedimental de nuevos centros de población ejidal. ..."⁽⁷⁴⁾

(74) IBIDEM Págs. 124 a 127.

c).- EXEGESIS JURIDICA ACTUAL DE LAS DIVERSAS
DISPOSICIONES DEL DECRETO DE QUE SE TRA-
TA, RELATIVAS AL CUERPO CONSULTIVO.

Con la finalidad de analizar en detalle las disposiciones-
legales a este respecto, citaremos a continuación los Textos-
(anterior y actual) de los Artículos cuya modificación o adi-
ción, en su caso —de acuerdo con este último texto— sitúa
a este Organó Colegiado Agrario, dentro de la Ley Federal -
de Reforma Agraria, con una nueva ubicación; tal es el caso-
de los preceptos 2o., 16, 304, 326 y 432:

ARTICULO 2o.

TEXTO ANTERIOR	TEXTO ACTUAL
La aplicación de esta Ley - está encomendada a:
I.- El Presidente de la Re- pública;	I al III. (Sin modificación).
II.- Los Gobernadores de -- los Estados y Territorios - Federales y el Jefe del De- partamento del Distrito Fe- deral;	IV. La Secretaría de Agricul- tura y Recursos Hidráulicos; V. El Cuerpo Consultivo <u>Agra</u> rio; y VI. Las Comisiones Agrarias Mixtas.

III.- La Secretaría de Reforma Agraria;

IV.- La Secretaría de Agricultura y Ganadería; y

V.- Las Comisiones Agrarias Mixtas.

Este artículo lo regula la Ley de la Materia, dentro del libro primero (Autoridades Agrarias y Cuerpo Consultivo), capítulo primero (Organización de las Autoridades Agrarias).

Vimos ya, dentro del primer tema del Capítulo que nos ocupa, que este Artículo no fue propuesto para su modificación dentro de los preceptos que comprendía la Iniciativa Presidencial, y que posteriormente, con base en el Dictamen de las Comisiones Unidas, Primera y Segunda de Reforma Agraria y Tercera Sección de Estudios Legislativos, fue propuesta la modificación del mismo (por la Cámara de Senadores). La Iniciativa Presidencial no le contempló, porque obviamente, la misma, no se proponía, en ningún momento, atribuirle facultades decisorias al Cuerpo Consultivo Agrario; y sin embargo, si pretendía en cambio, otorgarle éstas, a los Gobernadores de los Estados, cuestión a la que se opusieron rotundamente -- según se desprende del análisis relativo a la discusión del

proyecto de Decreto respectivo, en la Cámara de Diputados — las facciones parlamentarias del Partido Popular Socialista; — del Partido Socialista Unificado de México y del Partido Socialista de los Trabajadores. El texto siguiente, que forma parte del documento a que dió lectura el Diputado Sergio Ruiz Pérez, del Partido Popular Socialista nos ilustra al respecto:

"...Expresamos nuestro más firme rechazo a que so -- pretexto de combatir el burocratismo se le entreguen más -- atribuciones a los gobernadores de los Estados, ya que asuntos tan delicados y trascendentes para los campesinos quedan sujetos a las opiniones políticas e intereses de esos funcionarios..."(75)

Cabe mencionar que la modificación del Artículo que -- analizamos se hizo, con el objeto de que el Cuerpo Consultivo Agrario pudiera aplicar la Ley con el carácter de autoridad agraria, de acuerdo con las nuevas facultades que le -- atribuyen los Artículos 16, 432 y 326 reformados (los dos -- primeros) para resolver los casos de inconformidad contra-

(75) Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII -- Legislatura "Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Decreto que Reforma y Adiciona la Ley Federal de Reforma Agraria. Opus Cit. Pág. 110.

las resoluciones que dictan las Comisiones Agrarias Mixtas en los juicios de Privación de Derechos Agrarios Individuales y - Nuevas Adjudicaciones; (y el último) para resolver en definitiva, en relación con el 304, las acciones negativas de dotación.

Debido a la trascendental importancia que implica la modificación del precepto legal que analizamos, y en atención al hecho, de que la Ley Federal de Reforma Agraria contempla— como consecuencia de ello, al Cuerpo Consultivo como autoridad agraria, conviene mencionar las siguientes opiniones que - algunos autores han externado en cuanto al concepto genérico- (Autoridad), toda vez que el referido Cuerpo — como ya se - dijo— se encuentra investido de ella:

"Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten— la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones; es decir, cuando el referido órgano está investido de facultades de decisión y ejecución se está frente a un órgano de autoridad"⁽⁷⁶⁾

Rafael de Pina, expresa que autoridad es la "potestad--

(76) Cabino Fraga. "El Derecho Administrativo". Opus Cit. - Pág. 126.

legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es ineludible bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario.

Se denomina también autoridad a la persona u organismo que ejerce dicha potestad".⁽⁷⁷⁾

Por su parte Raúl Lemus García señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado la Jurisprudencia siguiente: "El término "autoridades" para los efectos del amparo comprende todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho y que, por lo mismo estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen."⁽⁷⁸⁾

ARTICULO 16

TEXTO ANTERIOR	TEXTO ACTUAL
Son atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario:

(77) De Pina, Rafael. "Diccionario de Derecho". Opus Cit. Pág. 110

(78) Lemus García, Raúl. "Jurisprudencia Agraria. Opus Cit. Pág. 32.

TEXTO ANTERIOR

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

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

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

IV.- Emitir opinión, cuando el Secretario de la Reforma Agraria lo solicite, acerca de las Iniciativas de Ley o

TEXTO ACTUAL

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

II al IV. (Sin modificación).

V.- Resolver en los casos de inconformidad respecto a privación de Derechos Agrarios Individuales y Nuevas Adjudicaciones; y

VI.- Las demás que esta Ley y otras Leyes y Reglamentos les señalen.

los Proyectos de Reglamentos que en materia agraria formule el Ejecutivo Federal, así— como sobre todos los proble— mas que expresamente le sean planteados por aquél; y

V.- Las demás que esta Ley— y otras leyes y reglamentos le señalen.

El capítulo tercero (Cuerpo Consultivo Agrario) del libro primero (Autoridades Agrarias y Cuerpo Consultivo) de la L.- F.R.A. establece este precepto.

A este respecto y analizado que fue el Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial del Decreto que nos ocupa, se desprende que se adicionó el citado Artículo para atribuirle al Cuerpo Consultivo Agrario, la facultad de dictaminar, además, los expedientes que resuelva el Secretario de la Reforma Agraría (ya que dictamina desde luego, los que resuelve el Presi— dente de la República) —como es el caso de los procedimien— tos relativos a reconocimientos y desconocimientos de inafecti— bilidad; en virtud de que a dicho Secretario se le confirió tam—

bién, con motivo de las multicitadas reformas y adiciones a la Ley, la facultad de expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad (Artículo 10 fracción XX)— así como para resolver las inconformidades contra resoluciones de las Comisiones Agrarias Mixtas, en los juicios Privativos de Derechos Agrarios Individuales y Nuevas Adjudicaciones; encontrándose en el fondo de todo ello, que la modificación al citado precepto y los posteriores que analizaremos, se efectuó a fin de --descargar al Ejecutivo Federal de algunas tareas procedimentales de tipo individual y secundario, como se considera a las antes expuestas, las cuales no van en demérito de la supremacía agraria correspondiente a la autoridad del Presidente de la República.

En atención al señalamiento referente al Proceso Legislativo mencionado en líneas anteriores, se contiene en el artículo 71 de la Constitución lo siguiente: "En términos generales, el proceso Legislativo comprende el conjunto de actos -- que van desde la presentación de una iniciativa ante cualquiera de las cámaras, hasta la publicación de la Ley en el diario oficial, proceso en el que colaboran los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Este artículo se refiere al primer acto dentro de ese--

proceso, o sea, la presentación de un proyecto de Ley ante una de las dos cámaras para su discusión." (79)

Previamente al análisis e interpretación del artículo 326 de la Ley Federal de Reforma Agraria, conviene destacar que el artículo 304 (que veremos a continuación) del citado Ordenamiento Legal cuyo texto también fue modificado en su parte -- conducente, coadyuvando a la citada interpretación del referido artículo 326 establece, al efecto de nuestro estudio:

TEXTO ANTERIOR

ARTICULO 304.- Una vez que la Secretaría de la Reforma Agraria reciba el expediente que le envíe el Delegado, lo revisará, y en el plazo de quince días lo turnará al Cuerpo Consultivo Agrario, el cual, en pleno, emitirá su dictamen o acuerdo para completar el expediente en el plazo de sesenta días. El dictamen no sólo contendrá los considerandos técnicos y los puntos resolutivos que proponga, sino que se referirá a la forma como se desarrolló la primera instancia, al cumplimiento de los plazos y términos señalados en esta Ley

(79) Cámara de Diputados. LI Legislatura. "Mexicano: Esta es tu Constitución", Opus Cit. Pág. 71.

y a las fallas observadas en el procedimiento.

De acuerdo con los términos del dictamen se formulará un proyecto de resolución que se elevará a la consideración del Presidente de la República.

El Cuerpo Consultivo Agrario se cerciorará de que en los expedientes que se le turnen, los propietarios o poseedores de predios presuntamente afectables hayan sido debidamente notificados en los términos de los artículos 275 y 329, y en caso de que se llegare a encontrar alguna omisión a este respecto, lo comunicará al Secretario de la Reforma Agraria, para que éste mande notificarlo a fin de que en un plazo de 45 días, a partir de la notificación correspondiente, presenten sus pruebas y aleguen lo que a su derecho convenga.

No hemos querido omitir los párrafos primero y tercero del presente artículo, los cuales con motivo de las modificaciones efectuadas al mismo, no fueron sustituidos, y por tanto, aunque aparentemente, no entraña importancia su inclusión, para los efectos que perseguimos, sin embargo los asentamos, con el objeto de visualizar objetivamente (al compararlos con los concernientes al texto actual de dicho

artículo) el cambio real que operó en el mismo, precisamente en lo textual, y en consecuencia en lo concreto, relativo al efecto que pretendemos.

TEXTO ACTUAL

ARTICULO 304.-(sin modificación).....

En el caso de que el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario fuere positivo, con base en él se formulará un proyecto de resolución que se elevará a la consideración del Presidente de la República; cuando este dictamen sea negativo, se estará a lo dispuesto en el artículo 326 de esta Ley.

.....(sin modificación).....

El libro quinto, (Procedimientos Agrarios), título primero (Restitución, Dotación y Ampliación de Tierras, Bosques y Aguas), capítulo cuarto (Segunda instancia para dotación de tierras), de la Ley Federal de Reforma Agraria contiene este numeral.

De la comparación efectuada a los textos anterior y actual del artículo que comentamos, es de observar que únicamente se modificó el párrafo segundo del mismo —de acuerdo al texto actual que asentamos—, remitiéndonos éste, a -

lo dispuesto en el artículo 326 de la Ley de la Materia; sólo en el caso de que el dictamen que el Cuerpo Consultivo Agrario emita, sea negativo. (El artículo 326 ordena — como lo veremos — iniciar el procedimiento de creación de un nuevo centro de población, con el fin de dar cumplimiento al mandato del Artículo 27 Constitucional que en su Fracción X ordena dotar de tierras a los núcleos peticionarios que carezcan de ellas o no las tengan en cantidad suficiente).

De acuerdo con el texto anterior del citado Artículo, - en relación a este párrafo novedoso, no se distinguía respecto al sentido del dictamen que emitiera el Cuerpo Consultivo Agrario; de tal manera, que si éste lo emitía positivo o negativo — como quiera que hubiere sido — se elevaba a la consideración del Ejecutivo Federal y éste resolvía. Sin embargo, ahora sólo lo hace, en consecuencia, en aquellos casos en que el dictamen fuere positivo; en la inteligencia de que lo anteriormente expuesto sólo procederá en aquellos casos concretos de las acciones agrarias negativas de dotación; ya que en el caso contrario que manifestamos, así como en las demás acciones agrarias no se presenta obviamente, tal situación, (con sus excepciones también, relativas a sus modificaciones efectuadas) debido precisamente a lo - -

dispuesto en el estricto sentido en que lo expusimos, según lo contempla la Ley.

A efecto de concretar el razonamiento anterior, y concluir el análisis relativo a este Artículo podemos decir, que el texto del mismo disponía en su párrafo segundo —antes de su modificación— que: "De acuerdo con los términos del dictamen se formulará un proyecto de resolución que se elevará a la consideración del Presidente de la República". De conformidad -- con dicho párrafo, no se distinguía respecto al sentido del dictamen (positivo o negativo); es decir, en ambos casos, los proyectos eran elevados a la consideración del Ejecutivo Federal; luego entonces, podemos observar en relación con las disposiciones anterior y actual del multicitado párrafo, que al Presidente de la República, continuarán elevando a su consideración, sólo los proyectos de resoluciones, efectuados con base en los dictámenes positivos que emita el Cuerpo Consultivo, más no, aquellos emitidos por dicho Organó, en sentido negativo; respecto a este último sentido —como ya vimos— se estará a lo -- dispuesto en el artículo 326 de la Ley de la Materia, cuyo análisis comparativo derivado de su texto actual, en relación con su texto anterior, veremos enseguida:

TEXTO ANTERIOR

ARTICULO 326.- Si la resolución presidencial que recaiga en un procedimiento de dotación fuese negativa, el documento que la contenga ordenará que se inicie, desde luego, el expediente de nuevo centro de población, con la indicación de que se consulte a los interesados por conducto de la Delegación Agraria correspondiente, acerca de su conformidad para trasladarse al lugar en que sea posible establecer dicho centro.

TEXTO ACTUAL

ARTICULO 326.- Si el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario que recaiga en un procedimiento de dotación fuere negativo, la Secretaría de la Reforma Agraria lo notificará al Comité Particular Ejecutivo, a los propietarios que hubiesen sido señalados como afectables y al Registro Público de la Propiedad de la entidad correspondiente, para que se tilden las anotaciones a que se refiere el Artículo 449 de esta Ley, y ordenará que se inicie, desde luego, el expediente del nuevo centro de población ejidal, con la indicación de que se consulte a los interesados, por conducto de la Delegación Agraria respectiva, acerca de su conformidad para trasladarse al lugar en donde sea posible establecer dicho centro.

De no aceptar los campesinos su traslado, la Secretaría

de la Reforma Agraria dictará acuerdo de archivo del expediente, como asunto concluido, comunicándolo al Gobernador del Estado correspondiente y al núcleo interesado, sin perjuicio de que ejerciten el derecho de acomodo en los términos de esta Ley.

El libro quinto (Procedimientos Agrarios), título primero (Restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas), capítulo séptimo (Nuevos Centros de Población Ejidal), de la Ley que nos ocupa, contiene este Artículo.

El referido Artículo 304 de la Ley Federal de Reforma Agraria, contempla dos situaciones —según quedó apuntado con antelación— en cuanto a los términos o sentido (positivo o negativo) de los dictámenes que emite el Cuerpo Consultivo Agrario, precisándose y definiéndose en éste, en el caso de la primera, (dictamen positivo) su trámite correspondiente, en la consecución de los expedientes de tierras de dotación en segunda instancia, remitiéndonos el citado numeral, en el caso de la segunda (situación apuntada) —dictamen negativo— a lo dispuesto en el artículo cuyo análisis efectuamos.

En tal virtud, como consecuencia de lo antes expuesto,

fue necesario modificar este precepto legal (326), a efecto de establecer congruentemente la remisión que señala el artículo 304, refiriéndose, en tal sentido al presente artículo; con la finalidad, de disponer y establecer claramente en el mismo, - que en los casos de dictámenes negativos del Cuerpo Consultivo Agrario, en expedientes de dotación de tierras, la Secretaría ordenará que se consulte a los interesados, con el objeto, de que si aceptan trasladarse éstos, a cualesquier otro lugar en que se localicen terrenos afectables, se instaure o se inicie de oficio el expediente de creación de un nuevo centro de población. En el caso de que los campesinos no aceptaran el referido traslado al lugar que se escoja para la ubicación del nuevo centro aludido, el expediente se archivará - como asunto concluido.

En esencia, este Artículo propone, ampliando el sistema que consagra el artículo 335 de la Ley, que establece - una doble vía ejidal (creada en la Ley del 25 de abril de -- 1927) entre la dotación y ampliación sobre resoluciones Presidenciales y entre la acción de un nuevo centro de población ejidal -- como lo señaló Martha Chávez Padrón, en -- efecto, según comentamos al respecto con antelación --. En resumidas cuentas, esta doble vía viene a ser similar al --

sistema original que refiere el artículo 274 de la propia Ley, al establecer que: "Si la solicitud es de restitución, el expediente se iniciará por esta vía; pero al mismo tiempo se seguirá de oficio el procedimiento dotatorio, para el caso de que la restitución se declare improcedente...".

Todo lo anterior, redundará —como también lo señaló la referida Diputada, dentro de la etapa de discusión del proyecto de Decreto en la Cámara de Diputados, a la que a su vez nos referimos en líneas anteriores— en una máxima --economía procesal; ya que además, el tránsito para la consecución de una vía a otra, se tramita de oficio.

Dentro del análisis que al efecto del presente tema hemos venido haciendo de los artículos expuestos, corresponde ahora efectuar el concerniente al 432:

TEXTO ANTERIOR

ARTICULO 432.- La Secretaría de la Reforma Agraria, tan pronto reciba el expediente, hará un estudio del caso, valorizará escrupulosamente las pruebas recabadas y en el término de treinta días elaborará su dictamen, que deberá llevarse al Presidente de la República para la resolución definitiva que proceda.

TEXTO ACTUAL

ARTICULO 432.- En caso de inconformidad con la resolución de la Comisión Agraria Mixta, la parte directamente interesada podrá, en un término de treinta días, computados a partir de su publicación, recurrir por escrito ante el Cuerpo Consultivo Agrario, el que deberá dictar la resolución correspondiente en un término de treinta días a partir de la fecha en que se reciba la inconformidad.

El expediente de inconformidad se integrará con el o los casos de los campesinos interesados para los efectos del párrafo anterior y quedará firme la resolución de la Comisión Agraria Mixta, respecto a los que no se inconformen.

El libro quinto (Procedimientos Agrarios), título sexto (De la Suspensión y Privación de Derechos Agrarios), capítulo lo segundo (Privación de Derechos Agrarios), de la Ley Federal de Reforma Agraria, contiene el presente numeral.

Como se puede observar en el texto anterior, relativo a esta disposición legal que se comenta, la Secretaría de la Reforma Agraria al recibir el expediente que le remitía la Comisión Agraria Mixta, con fundamento en el artículo 431 del propio Ordenamiento Legal de la Materia, procedía al -

estudio minucioso del mismo, valorizando las pruebas recabadas al efecto; y en treinta días debía elaborar su dictamen -- (por conducto del Cuerpo Consultivo Agrario, desde luego), para llevarlo posteriormente a la resolución definitiva del C. -- Presidente de la República. Sin embargo, con motivo de la disposición actual (según el texto referente), la Comisión Agraria Mixta en lugar de remitir el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria -- como anteriormente lo hacía --, resuelve el mismo, con fundamento en el texto actual del también -- modificado artículo 431, en tal sentido, no siendo necesario -- --obviamente-- en consecuencia, la remisión por parte de la Secretaría de la Reforma Agraria, al Presidente (el cual -- resolvía), ya que ésta resuelve con fundamento en el artículo modificado antes aludido, con esta nueva facultad que refuerza su propio carácter de autoridad agraria; pero sigue señalando el texto actual en su párrafo primero que en caso de inconformidad, con la resolución de la Comisión Agraria Mixta, -- podrán los interesados recurrir al Cuerpo Consultivo Agrario, el que resolverá, sólo en tal circunstancia; con la particularidad que aduce el párrafo segundo del artículo que nos ocupa, -- en el sentido de que la resolución de la Mixta quedará firme -- respecto a los interesados que no se inconformen con la misma.

La necesidad de la modificación de este artículo, se derivó de la congruencia relativa del mismo, relacionada con lo dispuesto por los artículos 16 y 89 de la propia Ley reglamentaria, para establecer concretamente, en favor de los campesinos interesados un recurso en contra de las resoluciones que en los términos del artículo 431, emitan las Comisiones Agrarias Mixtas en los juicios privativos de derechos agrarios individuales, recurso — que como ya se vió — será presentado ante el Cuerpo Consultivo Agrario, de acuerdo con lo establecido precisamente en los artículos 16 y 89 — que hemos mencionado, volviéndose a insistir que de no intentarse el recurso citado, dentro del plazo de treinta días, la resolución quedará firme.

Finalmente consideramos importante transcribir a continuación, el siguiente párrafo extraído de la intervención — que tuvo la Jurista Martha Chávez Padrón, en la discusión del proyecto de Decreto, en la Cámara de Diputados:

"...Compañeros, no podemos pensar en organizar en los ejidos, ni podemos pensar en que adquieran créditos del Banrural si no tienen sus depuraciones listas y sus listas de campesinos al día en el Registro Agrario Nacional.

Precisamente el tercer grupo de preceptos que se propone reformar se relacionan con la fracción XX que este -- permanente Constituyente adicionó en el Artículo 27 constitucional el año pasado, que también invoca la iniciativa como su fundamento legal, y que dice: "El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral".

En efecto, encontramos los siguientes grupos de artículos que intentan fortalecer ese desarrollo rural integral. Primero: Con la reorganización de las privaciones y nuevas adjudicaciones individuales como acción en el Artículo 85, -- como procedimiento en los Artículos 89 y 432, 433 y 431, se faculta a las comisiones agrarias a dar trámite y resolución definitiva a estos asuntos, pero se establece, como ya se explicó, un recurso de inconformidad respecto de algún- quejoso, quedando firme la resolución para quienes se conformen con la misma y continuándose el procedimiento para los inconformes.

El recurso de inconformidad, compañeros, es un recurso antiguo y hasta constitucional, la técnica constitucional no permite normas procesales en sí mismas, y sin -- embargo el Artículo 27 contiene un recurso de inconformi- dad en relación a los conflictos por linderos comunales, -

de tal manera que el recurso de inconformidad es algo ya de antiguo conocido en el sistema agrario; es importante señalar que en este tipo de procedimientos de privaciones se distingue ahora claramente que la privación de derechos agrarios-colectiva sólo podrá resolverla el Ejecutivo Federal (Artículo 64)..."(80)

(80) Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII Legislatura. "Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial-de Decreto que Reforma y Adiciona la Ley Federal de Reforma Agraria". Opus Cit. Págs. 131-2.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

- PRIMERA. - Por Decreto de fecha 30 de diciembre de 1933, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1934, fué creado un nuevo ente jurídico agrario: el Cuerpo Consultivo Agrario, quedando incorporado el mismo - al artículo 27 de la Constitución Política del País, con el carácter de órgano colegiado, independiente de la Secretaría de la Reforma Agraria.
- SEGUNDA. - La intención del Legislador al crear el Cuerpo Consultivo Agrario, fue la de dar vida a un órgano técnico de consulta, autónomo, auxiliar directo del Presidente de la República.
- TERCERA. - Desde la incorporación constitucional del Cuerpo Consultivo Agrario hasta antes de las reformas y adiciones realizadas en la Ley de la Materia en 1984, se le había considerado únicamente como un órgano técnico de consulta.
- CUARTA. - La Ley en relación al órgano colegiado de que se trata. - Este continuará teniendo funciones técnicas de consulta, - de auxilio directo del Ejecutivo Federal y con motivo de - las innovaciones de la Ley de la materia de 1984, también de la Secretaría de la Reforma Agraria.

QUINTA.- El Concepto de autoridad asignada al Cuerpo Consultivo Agrario, contribuirá en la esfera de su competencia al desahogo expedito de las acciones agrarias circunscritas a tal potestad e imperio, que como ya dijimos, es limitativa, dentro del proceso social de la Reforma Agraria.

SEXTA.- Desde el punto de vista del Derecho Social, es necesario, por la complejidad del problema agrario, que se aumente el número de Consejeros titulares, de acuerdo a un análisis sistemático basado en la realidad del campo, para lo cual es indispensable la reforma Constitucional respectiva.

SEPTIMA.- En lo que se refiere a la designación discrecional del número de Consejeros Supernumerarios a juicio del Ejecutivo Federal, dicha designación también debe estar apoyada en un estudio preciso de las exigencias inherentes a la solución efectiva de la problemática agraria.

OCTAVA.- La importancia de los Criterios Generales del Cuerpo Consultivo Agrario. Constituyen en buena medida, estudios técnicos y jurídicos, que se requieren para la correcta interpretación y aplicación de la Legislación Agraria, son resultado de la experiencia que ha ido adquiriendo el referido órgano colegiado.

NOVENA . - La Suprema Corte de Justicia ha sustentado Jurisprudencia y Ejecutorias, considerando al Cuerpo Consultivo Agrario sin facultades decisorias, así como carente de imperio para ejecutar sus opiniones; sin embargo, dicha consideración general, tiene casos de excepción; es decir, se concede al citado órgano agrario el carácter de autoridad, en los siguientes aspectos:

- a). - Cuando sus acuerdos contienen órdenes que obedecen las autoridades agrarias, afectando la esfera jurídica de los particulares.
- b). - Cuando se niegue a integrar o dictaminar los expedientes en los que deba actuar.

DECIMA . - Las reformas y adiciones hechas en la Ley de la materia, tendrán como consecuencia nuevos pronunciamientos jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el carácter de autoridad, asignado al Cuerpo Consultivo Agrario en el indicado Ordenamiento Legal, siendo necesario e imprescindible adecuar y actualizar la actual función potestativa del citado órgano colegiado en la Reglamentación Interna de éste.

DECIMA

PRIMERA . - La desconcentración del Cuerpo Consultivo Agrario, como

forma eficaz para solucionar los conflictos en el lugar de origen, fué realizada en forma extemporánea; sin embargo, ésto no significa que el proceso social de la Reforma Agraria no haya continuado con la tarea de lograr los objetivos contenidos en sus principios fundamentales, consistentes primordialmente en la regularización de la tenencia de la tierra, problema que es atacado mediante la instrumentación de programas que contempla la Política Agraria del País, cumplimentada por la Secretaría del Ramo.

DECIMA

SEGUNDA.-

La apremiante necesidad de la regularización de la tenencia de la tierra en el campo, contemplada en la nueva fracción XIX del artículo 27 Constitucional, tuvo como consecuencia una variación esencial en el funcionamiento del Cuerpo Consultivo Agrario, concretizada en las adiciones y reformas de que fué objeto la Ley de la Materia en el año de 1984.

DECIMA

TERCERA.-

En los reconocimientos definitivos de pequeñas propiedades tiene el carácter de órgano agrario coadyuvante, en forma inmediata de la Secretaría del Ramo (antes del Ejecutivo -- Federal), para el efecto de que el titular de la misma cuente

te con los elementos técnicos y legales indispensables para estar en condiciones de expedir los Acuerdos de Inafectabilidad y los certificados respectivos. (función que con antelación era propia del Titular del Poder Ejecutivo de la Nación)

DECIMA
CUARTA.-

El Cuerpo Consultivo Agrario adquirió también, la función consistente en resolver en definitiva las acciones negativas de dotación ejidal (función que correspondía al Presidente de la República).

DECIMA
QUINTA.-

Este órgano colegiado, fué receptor de una atribución que era exclusiva del multicitado Depositario del Poder Ejecutivo Federal, inherente a la resolución en última instancia, a nivel administrativo, de los procedimientos relativos a la privación de derechos agrarios individuales de ejidatarios y nuevas adjudicaciones. La situación anterior fué motivada precisamente, porque se pensó que era necesario desligar, por tratarse de ejidatarios en particular y no de núcleos agrarios, de la función agraria presidencial, la atribución antes indicada.

DECIMA
SEXTA.-

En el caso de los procedimientos inherentes a descono

cimientos de inafectabilidad, el Cuerpo Consultivo Agrario, quedó encuadrado dentro de una situación contraria a la lógica jurídica, consistente en proponer al titular de la Secretaría del Ramo, declarar sin efectos legales un Acuerdo Presidencial de Inafectabilidad, ya que por razones de jerarquía jurídica, un subordinado no debe revocar las decisiones de un superior.

DECIMA

SEPTIMA.-

La reciente ubicación legal del Cuerpo Consultivo Agrario se debió a la necesidad de descargar al Ejecutivo Federal de algunas tareas procedimentales de tipo individual y secundario, las cuales no van en demérito de la Supremacía Agraria del Presidente de la República; en consecuencia, la solución de la problemática más importante del campo, fué distribuída entre el Ejecutivo Federal y la Secretaría de la Reforma Agraria.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

1. - Cámara de Diputados, XLVI Legislatura, Ley del Congreso de la Unión. "Derechos del Pueblo Mexicano". Tomo IV.
2. - Cámara de Diputados, LI Legislatura, "Mexicano: Esta es tu Constitución". México, 1982.
3. - Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII Legislatura. -- "Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Decreto que reforma y adiciona la Ley Federal de Reforma Agraria" Colección Documentos. México, 1984.
4. - Cuerpo Consultivo Agrario, "Criterios Generales del Cuerpo Consultivo Agrario". México, 1980-1983.
5. - Chávez Padrón, Martha. "Derecho Agrario Mexicano". Editorial Porrúa. Tercera Edición. México 1974.
6. - De Pina, Rafael. "Diccionario de Derecho". Ed. Porrúa, México, -- 1980.
7. - Decreto del 29 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1984, que reformó y adicionó diversas disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria. Tomo - - - CCCLXXII, 2a. Sección.
8. - Decreto relativo a la Desconcentración de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 1978.
9. - Diccionario Enciclopédico González Porto. Tomo I. España 1975.
10. - Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación "Agrario, - Cuerpo Consultivo. Consejeros. No son autoridades para los efectos del Amparo". Amparos en revisión 1361/70, 5310/70 y 3568/70.
11. - Ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación "Agrario, - Cuerpo Consultivo, Debe tenerse como Autoridad Agraria para los efectos del Juicio de Amparo, cuando sus acuerdos contienen órdenes que obedecen las Autoridades Agrarias". Amparo en revisión 3703/68.

- 12.- Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación "Agrario, Cuerpo Consultivo Agrario. Dictámenes del. Su aprobación por el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, es un acto de Autoridad". Amparos en revisión: 2371/69., 220/71 y 2740/74.
- 13.- Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo I, Ancala, S.A., Buenos Aires, Argentina 1976.
- 14.- Fábila, Manuel. "Cinco Siglos de Legislación Agraria". (1493-1940). Ed. Banco Nacional de Crédito Agrícola. México 1941.
- 15.- Fraga, Gabino. "El Derecho Administrativo". Ed. Porrúa. México, 1978.
- 16.- Gascón y Marfá José. "Tratado de Derecho Administrativo". Tomo I, Madrid, España 1928.
- 17.- Grompone, Antonio M. "Cuadernos de Sociología". Obra Editada por la Biblioteca de Ensayos Sociológicos, México 1973.
- 18.- Henrri, Capitant. "Vocabulario Jurídico". Editorial de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1972.
- 19.- Lemus García, Raúl. "Jurisprudencia Agraria". Ed. LIMUSA México, 1976 y 1978.
- 20.- Lemus García, Raúl. "Ley Federal de Reforma Agraria. Comentarios y Jurisprudencia". De la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ed. LIMUSA México, 1971, 1974 y 1979.
- 21.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.
- 22.- Martínez Vera, Rogelio. "Nociones de Derecho Administrativo", Ed. Banca y Comercio, Cuarta Edición. México, 1977.
- 23.- Mendieta y Núñez, Lucio. "El Problema Agrario de México". Editorial Porrúa, Décima Cuarta Edición. México, 1977.
- 24.- Nueva Enciclopedia Jurídica Española; Tomo III. Ed. Francisco Seix, S.A. Barcelona, España 1960.

25. -Pacheco Alvarez Enrique. "Análisis del Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario". Documento S.R.A., México 1980.
26. -Reglamento Interior de Trabajo de la Secretaria de la Reforma Agraria., publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10. de diciembre de 1980.
27. -Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1980.
28. -Secretaría de la Reforma Agraria. "La Legislación Agraria en México" (1914-1979). Edición hecha con motivo del Centenario del Nacimiento de Emiliano Zapata. (1879-1979). Tomo 3.
29. -Secretaría de la Reforma Agraria. "Informe de Labores de la Secretaría de la Reforma Agraria". México (1981-82-83).