

63
2 Es.



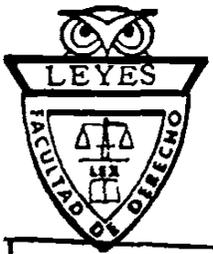
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA MODERNIZACION DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO"

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

MA. DE LOS ANGELES BARAJAS CARDENAS



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

46019
1998.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA
MODERNIZACION

DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

MEXICO 1998

ESTA TESIS FUE ELABORADA EN EL SEMINARIO DE DERECHO AGRARIO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, A CARGO DEL LICENCIADO ESTEBAN LOPEZ ANGULO Y CON EL ASESORAMIENTO DEL MAESTRO Y LICENCIADO ROBERTO ZEPEDA MAGALLANES.

A MI PADRE:

EJEMPLO DE AMOR Y FUERZA, GRACIAS A TU APOYO Y CONSEJOS HA SIDO POSIBLE MI SUPERACION PROFESIONAL Y COMO SER HUMANO.

A MI MADRE:

FUENTE DE LUZ Y AMOR, A TI MADRE, MUJER INTEGRAL, RESPONSABLE Y TRABAJADORA. GRACIAS POR TU APOYO Y FORTALEZA PARA PODER REALIZARME EN TODOS LOS ASPECTOS DE MI VIDA; ERES LO MAXIMO.

A MI HIJA:

ABRIL, DIOS ME DIO EL MEJOR REGALO AL TENERTE COMO HIJA, ERES LO QUE ME IMPULSA A SER CADA DIA MEJOR COMO MUJER, MADRE Y AMIGA, GRACIAS POR TODO, TE AMO.

A MIS HERMANOS:

LOURDES, IGNACIO, JOSEFINA, CARLOS, CARO Y SONIA; NUESTROS PADRES NOS INCULCARON SIEMPRE EL AMOR FRATERNAL Y GRACIAS A ESO Y AL APOYO QUE SIEMPRE HE TENIDO DE USTEDES, HA SIDO POSIBLE MI SUPERACION; LOS QUIERO.

AL INGENIERO APOLINAR:

LA REALIZACION DE ESTA TESIS ES GRACIAS A TI; EJEMPLO DE PROFESIONALISMO Y ENTREGA, ERES UN SER MUY ESPECIAL.

AL LICENCIADO ROBERTO ZEPEDA MAGALLENES:

GRACIAS POR SU AYUDA Y DIRECCION EN LA REALIZACION DE ESTA TESIS.

PRESENTACION

No obstante la gran deuda que los mexicanos tenemos con el campo y sus habitantes, conocemos poco y mal la realidad de lo que ahí acontece; por eso, la finalidad de este trabajo es ofrecer un resumen de los antecedentes y la evolución Jurídica del Cuerpo Consultivo Agrario como órgano técnico de consulta del Ejecutivo Federal y del Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, en materia agraria. Interesante resulta indagar en la actualidad, sobre sus actividades, la naturaleza de sus funciones, su vigencia legal e inquirir en relación a su futuro, como ente colegiado bajo la vigencia de normas hoy derogadas.

En consideración a la importancia de los asuntos de que se ocupa, también se comentan algunos aspectos generales del problema agrario en nuestro país y de la trascendencia social y económica que la legislación y las instituciones han tenido en la búsqueda de soluciones. Al finalizar se anotan breves referencias a manera de conclusiones para orientar el sentido de esta investigación.

La motivación para realizar este trabajo, fue el contacto permanente con los servidores agrarios, y la experiencia del haber tenido la oportunidad de colaborar en este Cuerpo Consultivo Agrario y de esta manera, vivir de cerca la problemática del sector campesino.

PRESENTACION.	4
INDICE.	5
CAPITULO I LA FUNCION JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.	6
I.1 EL ESTADO SOCIAL DEL DERECHO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA	8
I.2 LA DIVISION DE PODERES.	10
I.3 LA FUNCION ADMINISTRATIVA.	21
I.4 LA FUNCION LEGISLATIVA.	35
I.5 LA FUNCION EJECUTIVA.	41
I.6 LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA AGRARIA.	47
CAPITULO II EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO A TRAVES DE LA HISTORIA.	62
II.1 ANTECEDENTES.	62
II.2 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.	69
II.3 NATURALEZA Y FUNCIONES.	74
II.4 CONSECUENCIAS DE LA REFORMA DEL 6 DE ENERO DE 1992.	86
CAPITULO III. MODERNIZACION DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.	95
III.1 PROGRAMA DE ACCION.	95
III.1.1. OBJETIVOS.	96
III.1.2. PROPUESTAS.	101
III.2 ORGANISMO DE CONSULTA Y AUTORIDAD.	104
III.3 ORGANISMO DE ASESORIA.	107
CONCLUSIONES.	111

1.- LA FUNCION JURISDICCIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

El aumento de la población, el progreso social, la complicación de las relaciones humanas la diferenciación de clases sociales agravadas por los desequilibrios económicos y la inseguridad social y política han traído como consecuencia un aumento en grado antes no conocido de las necesidades públicas y como consecuencia de este gran movimiento, la ampliación de campo de acción del Poder Ejecutivo, parece exigir necesariamente una extensión de sus facultades, que le permita cumplir en forma debida y eficaz con sus nuevos deberes.

Esa extensión de facultades no se ha limitado como se creería natural a aumentar el número de órganos y funciones y servidores públicos y a adaptar el mecanismo gubernamental a las nuevas funciones que tiene que realizar sino que se ha llegado hasta atribuir al Poder Ejecutivo facultades que corresponden normalmente y de acuerdo con la separación clásica de las funciones públicas a los poderes legislativo y judicial.

La Constitución General de la República, depositó en el Ejecutivo Federal una serie de atribuciones que implican la aplicación de la ley para dirimir conflictos particulares, es decir creación de normas particulares concretas, deducidas de otras generales abstractas y dictadas a propósito de la función jurisdiccional. Una revisión interna de la Administración

Pública, revela que cuenta con órganos con actividades jurisdiccionales, que en la medida que se han fortalecido, han ganado institucionalidad y relativa autonomía hasta asimilarse a los órganos integrantes del Poder Judicial.

En nuestro afán de investigación relativa a dichas instituciones, hemos procurado consultar a los autores que tratan dicha materia, los cuales distan mucho de ponerse de acuerdo sobre la misma, pero cuya lectura nos ha servido para formarnos un criterio acerca de dicho tema. Nos referimos en consecuencia al Estado Social de Derecho y la Administración Pública. La División de Poderes; la función administrativa, la función legislativa, la función ejecutiva y la administración de justicia agraria haciendo los comentarios que creamos pertinentes para finalmente expresar nuestro modo de pensar, motivo de nuestro desarrollo.

1 EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y LA ADMINISTRACION

PUBLICA

La Constitución de 1917, fué el origen del Estado Social de Derecho Mexicano, modificó estructuralmente las bases teóricas y prácticas del Estado de Derecho Liberal Clásico. La Teoría Constitucional resolvió en beneficio de los derechos sociales, la pugna entre lo económico y lo social, y lo definió como instrumentos permanentes de integración y perfeccionamiento de la vida política, económica, social y cultural del país.

Estado y Derecho se justifican por servir a la justicia. En el Estado Social de Derecho, la justicia cobra una nueva dimensión que le permite garantizar en la realidad la libertad, la igualdad y la dignidad de los hombres. Sólo puede hablarse de Estado de Derecho en la medida en que se ha logrado estructurar un sistema de justicia capaz de garantizar la sumisión del propio Estado o lo que es lo mismo, cuando el Estado es capaz de hacerse justicia así mismo, porque en definitiva, este es el magno problema del Estado de Derecho.

El Estado Social de Derecho se caracteriza por la intervención creciente en las actividades económicas, sociales, políticas y culturales para armonizar y coordinar los diversos intereses de una comunidad pluralista, redistribuir bienes y servicios para obtener una

meta muy difícil de alcanzar LA JUSTICIA, y por este motivo se le ha calificado de muy diversas maneras como “Estado benefactor, promotor, distribuidor, etcétera” (1).

Los lineamientos que se le imponen a la Administración Pública en México, son en base a una Constitución de gran contenido social como lo es la nuestra, que pretende que el Estado sea titular de los recursos básicos que se encuentren en su territorio, así como de las estructuras fundamentales y de los servicios públicos elementales regulados en vista del interés público y bien común para servir a la sociedad en vista de una justicia social y dentro de un régimen de pluralidad ideológica y de libertades garantizadas por la Constitución.

El Estado de Derecho sometido por el orden jurídico asume la responsabilidad de los problemas sociales y se preocupa en todos sus actos por proteger el interés general por medio de su actuación primordial a través del ejercicio del Gobierno lo cual nos lleva a meditar sobre el principio de separación de poderes y la acción coordinada y armónica de la Administración en consonancia con los intereses generales de los ciudadanos.

(1) NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.- Editorial Porrúa, 1983

1.2 LA DIVISION DE PODERES

Por razón de método y toda vez que la función jurisdiccional de la Administración Pública, se deriva de la concepción moderna de la división de poderes, trataremos primero de precisar someramente las concepciones clásica y moderna de ésta, para después pasar al estudio concreto de la función jurisdiccional de la administración pública desde un punto de vista muy particular.

a) CONCEPTO CLASICO: SU EVOLUCION.

Nuestra Constitución vigente en su artículo 49 consagra “el principio de la división de poderes”, al establecer que “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial...”.

Tena Ramírez señala que “la división de poderes no es meramente un principio doctrinario, logrado de una sola vez y perpetuado inmóvil, sino una institución política proyectada en la historia. De allí que sea preciso asistir a su alumbramiento y seguir su desarrollo, si se quiere localizar y entender su realización en un momento histórico determinado” (2).

(2) TENA RAMIREZ, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa 19a. Edición. México. 1983.p 193

Es conveniente analizar el desenvolvimiento de esta institución. Este principio ha evolucionado constantemente al grado que, en nuestros tiempos ha sido considerado como un problema de estructuración de los Estados.

“Desde Aristóteles hasta Montesquieu, todos los pensadores a quienes preocupó la división de poderes, dedujeron sus principios de una realidad concreta” (3).

En Grecia, Aristóteles diferenció claramente los tres poderes con los que consta el principio ya enunciado: “La Asamblea Deliberante, que dictaba las leyes, el Cuerpo de Magistrados que tenía la facultad de decisión y mando, el Cuerpo Judicial, que decidía toda clase de conflictos entre los ciudadanos” (4).

Estas clases de poderes coinciden con los clásicos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Aristóteles así concibió la existencia del poder, dividido en esas tres formas, teniendo en cuenta el Estado-Ciudad que existía en Grecia, en el cual todos los ciudadanos podían actuar, debido a que la esencia del espíritu de la democracia, en concederles a todos el derecho de pronunciarse en las actividades del estado, esto es la igualdad a que aspira continuamente el pueblo y por ello la necesaria división del poder.

(3) ARISTOTELES. La política. Libro VI. Capítulo IX. Editorial Iberia. Nueva Edición. p. 320

(4) Idem. Capítulo XI.

No es posible pasar por alto el estudio que hizo Polibio sobre la Constitución Romana de la cual descubrió las formas combinadas y dedujo la forma mixta de gobierno .

“En Francia afirmó la existencia de cinco diferentes clases de soberanía que por ser indivisibles la incluyó en el órgano legislativo” (5). y en Alemania, “Puffendorfs distinguió siete potencias “Summi Imperi”, después de la Paz de Westfalia, en presencia del estado Alemán” (6).

En el derecho natural no existe precisamente la tesis de la división de poderes, sino que esta división ha surgido de la aplicación o concepción del derecho en general, como derecho emanado de los pueblos, desprendido de esa evolución lógica o devenir constante del derecho, surgiendo forzosamente la división de poderes, por una indefectible práctica humana del Derecho Natural para defensa de las realidades positivas por las que ha tenido que pasar la humanidad, partiendo del principio “Lo Equitativo y lo Justo” (7), pregonado por Aristóteles de Estagira.

Por fin, son Locke y Montesquieu son los encargados de formular la “Teoría Moderna de la División de Poderes”.

(5) TENA RAMIREZ, Felipe. Ob. Cit. Supra nota 1.p. 192

(6) Idem.

(7) GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa 34a. Edición México, 1982. Capítulo 1. p. 30

John Locke, en su libro “Ensayo sobre Gobierno Civil” (8), es el primero en encontrar la división del poder, limitándolo, es decir, busca la forma de impedir abusos. Hasta antes de Locke la división de poderes obedecía al principio de la división del trabajo, el motivo de este autor, consiste en la limitación del poder para impedir su abuso, de modo tal, que la división de poderes ha llegado a ser la limitación principal interna del Poder Público, la cual haya su complemento en la limitación externa, que son las establecidas en la Constitución como garantías individuales.

En la historia de Inglaterra encontramos como el pueblo inglés va arrancando al monarca, uno a uno los derechos consagrados a las personas. Cabe hacer notar que casi siete siglos tardo en realizarse la obra, iniciándose realmente con la “Charta Magna lograda del Rey Juan, por los Varones” (9).

La Charta Magna consagró los dos principios de que se iba a nutrir el constitucionalismo del futuro al respecto de la autoridad a los derechos de la persona y la sumisión del Poder Público a un conjunto de normas que en Inglaterra integraban el “Common Law” (10).

A partir de entonces cada Rey hasta el siglo XV juró respetarlas, los Tutores durante su dinastía las postergaron; pero resurgieron bajo Jacobo I y el Justicia Mayor del Reyno, Lord

(8) LOCKE. Jonh. Ensayo sobre el Gobierno Civil. Editorial Aguilar. Madrid 1969.

(9) RABASA. Emilio. el Art. 14 y el Juicio Constitucional. Edit. Porrúa. 4a. Edición. México 1978. p. 181

(10) TENA RAMIREZ. Felipe. Ob. Cit. Supra nota 1. p. 192

Edward Coke, puso en jaque el derecho divino de los reyes al negarle al monarca que podía fallar en cualquier causa. La historia conserva en los documentos que se cambiaron entre sí, el extraordinario y valiente diálogo que sostuvo Coke con Jacobo I; y de sus ideas expuestas en el momento en que se juzgaban las libertades humanas, surge claramente la diferencia de funciones y órganos. Si los caos debieran fallarse por los jueces, tal cosa significaba que la función jurisdiccional pertenecía a un órgano independiente del Monarca, el cual sólo era el titular de la función gubernativa y el Rey estaba bajo la Ley humana del Parlamento, ésta era ajena y superior a la voluntad del Rey.

Como nació un poder derivado de la ley hubo necesidad de buscar una fórmula armonizante del equilibrio entre el poder que la ejecuta. “Para lo que son tres los poderes; el Legislativo, que dicta las normas de carácter general; el Ejecutivo, que las realiza a través de la ejecución de las mismas y; el Federativo, que se encarga de la seguridad y asuntos exteriores, tanto el ejecutivo como el federativo pertenecen al Rey; pero el legislativo, al rey en parlamento, según la tradición inglesa” (11).

Con esta habilidad de percatarse Locke del engranaje de la función gubernamental, consideramos que si bien es cierto dentro de su teoría de la división de los poderes existe una total autonomía en cada uno, necesita haber cierta flexibilidad y armonía para proyectar con criterios uniformes la función gubernamental, ya que de otra manera, los poderes en

(11) Idem. p 194

forma separada en lugar de servir realmente al gobierno de su país, estos se opondrían unos con otros, chocando constantemente por sentirse cada uno más fuerte que los demás, no llegando a resolver los problemas presentados, por tal razón consideramos que la teoría de John Locke es sumamente acertado, ya que desde el punto de vista práctico es el que día a día, por lo que toca a las relaciones entre los poderes, muchas naciones están siguiendo, buscando en su división tripartita cierta flexibilidad entre sí y una interdependencia gubernamental para beneficio de los gobernados.

Ahora bien, Montesquieu con su famosa obra “El Espíritu de las Leyes”, fué quien consagró en su sistema la teoría de la libertad Política; al escribir sobre el principio de la separación de poderes Montesquieu decía que: “Si el que ejecuta las leyes, es el mismo que las hace, no hay libertad, pues puede hacer y ejecutar leyes tiránicas; el que detenta el poder propende a abusar de él; por eso, la seguridad de los ciudadanos se encuentra en el equilibrio que dá el dividir ese poder, el legislativo se opone al ejecutivo y le marca una norma de voto, impide empresas despóticas del legislativo. En esa forma, los poderes se contienen el uno al otro. Este es el secreto de las constituciones libres, pero el mayor peligro se encuentra, si un poder se haya unido a otro o bien, caso catastrófico, o los otros dos, y por eso es recomendable que los magistrados sean independientes. Así el poder legislativo debe ser el pueblo o encomendado al pueblo pues todos los hombres tienen en su conciencia el ser gobernados por si mismos” (12).

(12) SECONDANT. Carlos. Barón de la Brede y de Montesquieu. El espíritu de las Leyes. Libro I Edición Especial para la Fac. de Estudios Generales de la Universidad de Puerto Rico. 1964.

Carlos de Secondat, Barón de la Bréde y de Montesquieu, afirmaba que “El poder legislativo debería estar integrado por representantes de los ciudadanos, elegidos por el pueblo, debería así mismo estar formado por dos cuerpos, el de la nobleza y el del pueblo; este poder legislativo no podía intervenir en la ejecución de las leyes. El poder ejecutivo debería estar en manos de una sola persona (el monarca), no conviene un cuerpo colegiado, porque no habría celeridad en ejecución de la ley; el Poder Judicial debería constar de dos tipos de tribunales; para los ciudadanos del pueblo y para los nobles” (13).

En esta forma Montesquieu concibió la Teoría Tripartita de la División de los Poderes, al separar las actividades para cada uno de ellos, formando: El Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, con facultades específicas para cada uno de ellos. Como consecuencia sostiene que un poder debe estar limitado por otro poder, lo que le serviría de contrapeso o freno para los otros poderes; a este sistema se le llama; el sistema de pesos y contrapesos” que ha influido indiscutiblemente en diversas constituciones como la “Norteamericana y la Francesa” (14).

Ahora bien, con esta exposición, hemos dado el concepto clásico del principio de la separación o división de poderes, y sin embargo en el devenir del tiempo y con el cambio de las condiciones tanto jurídicas como sociales y económicas, hemos visto que el mencionado principio a sufrido un virage como consecuencia del cambio de circunstancias

(13) *Idem.* p. 14

(14) SABINE. George H. Historia de la Teoría Política F. C. E. 2a. Edición. México. 1963.

muy distintas ahora de las que lo vieron nacer.

b) CONCEPTO MODERNO; COLABORACION DE FUNCIONES.

Los autores mexicanos que se ocupan de la teoría de la división de poderes, como Carrillo Flores, Miguel Lanz Duret, Gabino Fraga, etcétera, están acordes que el mencionado principio ya no funciona por lo menos en la práctica.

Groppali opina con respecto a la existencia de la separación de poderes: “El principio de la División de Poderes, como principio político, como era entendido por Montesquieu, que con él se proponía sobre todo garantizar las libertades individuales contra la posibilidad de prevalecer de una voluntad dominadora, se ha transformado de tal modo en la dogmática moderna en un principio de colaboración de poderes, o mejor, en un principio jurídico de organización del Estado a través de sus órganos y de sus respectivas competencias, así como a su coordinación alrededor de un órgano central que determina sus directivas y mantiene su unidad” (15).

(15) GROPPALI. Alessandro. *Doctrina General del Estado*. Editorial Porrúa. Méx. 1944. traducción Serra Rojas, Andrés. p. 165

Como hemos venido afirmando, el principio de la división de poderes en su concepción clásica, o sea la tajante separación del ejecutivo, legislativo y judicial, en los tiempos actuales, solamente se le puede encontrar teóricamente en nuestra Constitución, porque existen muchas muestras claras de que existe una colaboración de poderes más que una separación.

Tena Ramírez afirma: “Nuestra Constitución consagra la división de los tres poderes en legislativo, ejecutivo y judicial, y realiza su colaboración por dos medios principales. Haciendo que para la validez de un mismo acto se necesite la participación de dos poderes (ejemplo; en la celebración de los tratados participan el Presidente de la República y el Senado); u otorgando a uno de los poderes algunas facultades que no son peculiares de ese poder, sino de alguno de los otros dos (ejemplo; la facultad judicial que tiene el Senado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios con fuero” (16). De donde se deduce que aún cuando la Constitución señala en su artículo 49 la división de poderes, haciendo una interpretación sistemática, notamos que la separación de éstos no es rígida; es decir total, sino atenuada o flexible, esto es, que no hay dislocamiento sino coordinación.

Podemos citar el pensamiento de Gabino Fraga. Estudia las tantas veces citada teoría, desde dos puntos de vista demostrándose la elasticidad o flexibilidad que presenta en nuestro derecho:

(16) TENA RAMIREZ. Felipe. Ob. Cit. Supra nota. p. 188

1) Respecto a las modalidades que impone en el ordenamiento de los órganos del Estado; examinando este aspecto, los órganos del Estado forman tres grupos diversos e independientes unos de otros y constituidos cada uno de ellos, en tal forma, que no pierden la unidad que les dá el carácter de poderes. Es así como se han creado los poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial, diversas entre sí teóricamente, aunque en la realidad tengan relaciones necesarias para colaborar entre sí y controlarse recíprocamente.

2) Respecto de la Distribución de las Funciones del mismo entre sus Organos: Desde este punto de vista, la separación de poderes señala específicamente a cada uno de los poderes una sola función a realizar, así tenemos que el Legislativo debe realizar la función legislativa, el Ejecutivo la función administrativa y el Judicial la jurisdiccional. No obstante esto, sigue señalando Fraga han sido precisamente las necesidades prácticas las que han impuesto a un mismo poder, funciones que normalmente no le corresponderían de ahí que la legislación no ha podido sostener esa separación de funciones.

Ahora bien, para apoyar nuestra afirmación de que la teoría de la separación de poderes ha sido ya superado, durante el desarrollo de este capítulo expondremos algunas reflexiones al respecto, además López Velarde señala: "No es exacto que el poder ejecutivo efectúe actos de carácter ejecutivo o administrativo únicamente; como tampoco es cierto que el poder judicial efectúe únicamente actos de carácter judicial y por último tampoco es verdad que el

poder legislativo efectúe únicamente actos legislativos, sin que cada uno de esos organismos ejecuta funciones de las tres especies” (17).

Por todo lo expuesto, llegamos a pensar que la “Teoría de la División de Poderes” que fue piedra angular en la elaboración de nuestras constituciones y que tan magníficamente expuso Montesquieu, hoy en día ha evolucionado, que no se encuentra ya, con toda la fuerza de antaño y que ha venido a desembocar en lo que hoy llamamos “Colaboración de Funciones”, ya que no podrá haber división de poderes porque solamente existe uno que es el Estado.

A continuación definiremos lo que constituye la función administrativa, relacionada con las otras dos funciones la judicial y la legislativa, precisando desde dos aspectos a aquella, es decir, tanto material como formal.

(17) LOPEZ VELARDE. Guillermo. Apuntes para en Segundo Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México. 1944

1.3 LA FUNCION ADMINISTRATIVA.

El concepto de función, constituye la base de este desarrollo: “La misma etimología de la palabra *función* determina cumplidamente su concepto: proviene de *fungere*, que significa hacer cumplir, ejercitar, que a su vez se deriva *definere*, por lo que dentro del campo de las relaciones jurídicas de cualquier clase que ellas sean, la función significará toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera de privada y pública” (18).

Estos medios jurídicos son procedimientos de técnica jurídica encaminada a desarrollar los principios generales, Bonnard nos dice: “que las funciones del Estado son los medios que le permiten cumplir sus atribuciones. Del mismo modo como las personas realizan ciertas operaciones para ejercer una profesión”. (19).

La legislación positiva ha reconocido tres actividades esenciales del Estado para realizar los fines, resultado del principio lógico jurídico de la división del trabajo aplicado a la teoría Constitucional.

- a) **La función legislativa, que es la función encaminada a establecer las normas**

(18) SERRA ROJAS. Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa 2a. Edición México p. 41

(19) BIELSA. Rafael. Derecho Administrativo. Tomo I. Editor Roque de Palma. Buenos Aires. 1964. p. 151

jurídicas generales.

- b) La función jurisdiccional, que es la actividad del Estado encaminada a resolver las controversias, estatuir o declarar el derecho.

- c) La función administrativa, que es la función encaminada a regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico.

La pluralidad jurídica determinaría que a cada poder debería corresponder una función específica, es decir, al Poder legislativo, le corresponde la función legislativa, al Poder Ejecutivo la función administrativa y al Poder Judicial la función jurisdiccional. Sin embargo, constitucionalmente, por diversas razones de necesidad orgánica se han visto obligados a seguir un criterio distinto; de este modo nos encontramos que al Poder legislativo, además de la función legislativa le corresponde por excepción, otras funciones por ejemplo: Las Cámaras nombran a su personal, que es un acto administrativo; se erigen en gran jurado, lo cual es un acto jurisdiccional y otros semejantes.

Si analizamos al Poder Administrativo, veremos que, además de la función administrativa, le corresponden otras actividades, por ejemplo: La facultad reglamentaria que es un acto de naturaleza legislativa, decidir las controversias es materia fiscal y obrera, que son actos materialmente jurisdiccionales.

El Poder Judicial, además de ejercer la función jurisdiccional, realiza otros actos no propiamente de esta naturaleza, por ejemplo el nombramiento de su personal, lo cual es un acto administrativo.

Lo anterior ha creado la necesidad de contemplar las funciones del Estado desde dos puntos de vista diferentes: El formal o externo y el material o intrínscico; atendiendo en el primer caso al Organismo que lleva a cabo el acto y en el segundo, a los rasgos característicos del mismo, presidiendo del poder que la ha afectado. Los actos que realiza el Poder Ejecutivo son formalmente administrativos, aunque sustancialmente deben considerarse legislativa o jurisdiccional, y a su vez un acto que por su naturaleza interna sea administrativo, puede ser ejecutado por cualquiera de los otros poderes en el desarrollo de sus actividades. Este es el doble aspecto de las funciones del Estado.

Tenemos que atender a las funciones del Estado desde los puntos de vista antes referidos, en virtud de esa disidencia existente entre los poderes y los medios de realización de sus atribuciones.

a) LA FUNCION ADMINISTRATIVA DESDE EL PUNTO DE VISTA FORMAL.

Desde este punto de análisis, Serra Rojas nos dice: “La función administrativa es la actividad que normalmente realiza el Poder Ejecutivo” (20), Berthelemy considera “A la función administrativa como la actividad del Poder Ejecutivo encaminada a la ejecución de las normas legislativas” (21). Para determinar la naturaleza de la función administrativa, en este caso la Federal, se alude en forma exclusiva al órgano que realiza la función, o sea al Poder Ejecutivo Federal. Todos los actos jurídicos que tiene a su cargo el Poder Ejecutivo Federal, se denominan actos formalmente administrativos.

En el artículo 89 de la Constitución Federal, “Se señalan en principio, las facultades del Poder Ejecutivo Federal”.(22) Otros preceptos de la Constitución amplían la esfera de *competencia del mismo Poder*; “Formalmente los actos de los órganos administrativos centralizados, descentralizados y desconcentrados, se incluyen en el concepto de función

(20) SERRA ROJAS. Andrés. Ob. Cit. p. 42

(21) Idem. p. 84

(22) CARPIZO. Jorge. Algunos aspectos de la Org. del Ejec. Fed. Méx. Revista de la Fac. de Derecho.

administrativa" (23), inaceptables es, a nuestro modo de ver, tal postura, porque en la realidad nos encontramos con que el Poder Ejecutivo lleva a cabo ciertos actos que no podemos considerar como formalmente administrativos y de otro lado, actos formalmente administrativos, son efectuados por el Poder legislativo y por el Poder Judicial, con sobrada frecuencia.

Desde el punto de vista formal y orgánico, consideramos que la función administrativa es aquella que realiza el Poder Administrativo o Ejecutivo, aunque dentro de ella esté incluida una serie de actos que revisten una naturaleza interna diferente. Pero nuestro problema consiste precisamente en determinar cual es la nota distintiva de los actos administrativos considerados en su aspecto material, sin guiarnos por notas externas, esto es, sin tener que acudir al elemento formal del órgano ejecutor de la función y a ello vamos a dedicar nuestra atención a continuación

b) LA FUNCION ADMINISTRATIVA DESDE EL PUNTO DE VISTA MATERIAL.

En nuestro afán de llegar a una conclusión acerca de la naturaleza intrínseca de la función administrativa, hemos procurado consultar los autores que tratan dicha materia, los cuales distan mucho de ponerse de acuerdo sobre la misma, pero cuya lectura nos ha servido para

(23) CORTES FIGUEROA. Carlos. Estudios sobre Administración Pública. Revista de la Fac. de Derecho de México. Tomo XXIX. Enero- Abril de 1978. UNAM. Num. 112 ps. 107-125.

formarnos un criterio acerca de dicho tema. Nos referimos en consecuencia a diversas opiniones al respecto, haciendo los comentarios que creamos pertinentes para finalmente, poder adoptar una determinada postura, expresando nuestro modo de pensar.

Rafael Bielsa, define la Administración Pública como “La actividad general del Estado, externa e interna jurídica y social, que tiene por fin proveer a las necesidades colectivas cuya satisfacción entra en los fines del Estado” (24).

Piensa el autor referido que la Administración Pública desenvuelve su actividad en una esfera que aumenta infinitamente, a veces conforme a las normas jurídicas existentes, cuando efectúa actos jurídicos; otras, sin atender a dichas normas, cuando su actividad no es necesariamente jurídica, pero en todo caso debajo de las limitaciones impuestas por el derecho objetivo. Nos dice también que lo que define la naturaleza y el especial carácter de la función administrativa es la forma en que su actividad jurídica se realiza y las instituciones que genera. “La Legislación y la Jurisdicción -continúa diciéndonos Bielsa- no alcanzan a integrar la actividad jurídica del Estado. El solo establecimiento de la norma y su aplicación en la esfera jurisdiccional no bastan. El Estado debe realizar una actividad continua, previniendo, ordenando, manteniendo, todo el orden jurídico y social, y esta actividad es la que ejerce la administración. Por eso, a diferencia de la actividad legislativa y de la judicial que son más o menos intermitentes, la actividad administrativa es continua y

(24) BIELSA. Rafael. Ob. Cit. Suprema nota. 23 p. 202

ejecutoria. El Estado no sólo realiza funciones jurídicas, sino de bienestar general que no son legislativas, ni judiciales, se trata de la acción administrativa. La Ley crea un servicio público y la administración lo realiza”. (25)

Para el jurista que venimos consultando la administración es, ante todo, organización, y piensa que ella no puede manifestarse ordenadamente si antes no se organiza, puesto que, primero debe haber una actividad interna de índole económico, ético, técnica, no jurídica; y después una actividad externa, que comprende las funciones jurídicas y sociales. En su actividad interna, la administración se limita a sí misma y no produce efectos de derecho. De este modo, por administrar, en la acepción común del vocablo, debemos entender, ordenar económicamente los medios que se tienen a la mano y usarlos convenientemente para satisfacer las propias necesidades. Una buena administración supone precisamente el establecimiento o mantenimiento de una relación armónica y proporcionada entre la satisfacción de las necesidades y los medios disponibles.

Otto Mayer opina a este respecto. “El Estado es un pueblo organizado bajo un poder soberano para la persecución de sus intereses. La Administración es la actividad del Estado para el cumplimiento de sus fines así comprendida, ella se opone a la Constitución que no hace sino preparar esta actividad; Administración implica la existencia del poder soberano mediante el cual el Estado llega a ser capaz de obrar. La Administración nos sigue

(25) Idem. p. 199 y ss.

diciendo el jurista germano es la actividad del Estado para realizar sus fines, bajo su orden jurídico, dispensando la condición de que debe de ser una actividad separada de la legislación y la jurisdicción, ya que bajo el orden jurídico la justicia se hace en cuanto la administración reafirma su dependencia a dicho orden bajo el cual ella actúa y es menos estricta y más variada la administración” (26).

Tanto en Bielsa como en Mayer, encontramos dos notas comunes con las cuales tratan de caracterizar la función administrativa. Ambos nos hacen referencias al fin que el Estado persigue por medio de esa función y a que dicha función se realiza bajo el orden jurídico. Encontramos todavía algunos autores más que piensan en igual sentido, esto es que creen encontrar la nota distintiva de la función administrativa en la idea de fin.

Fleiner, otro de los autores alemanes que han ocupado su análisis a tan importante punto, nos dice lo siguiente: “La Administración en sentido amplio a diferencia de la Constitución viene a ser la actividad que el Estado desarrolla para realización de sus fines esenciales. Así como la Constitución representa en el Estado el elemento estable, permanente, en la administración, por el contrario, se nos manifiesta el Estado en actividad” (27).

(26) MAYER. Otto. El Derecho Administrativo Alemán. Editorial de Palma. Buenos Aires. 1982. p. 15

(27) MAYER FLEINER. Fritz Ins. de Der. Admvo. traducción de la 8a. Edición. Alemana por Gendin. A. Sabino. Editorial Labor. Barcelona. 1933. p. 3

Fleiner encuentra dos factores de lo que él llama la tercera función política -esto es la función administrativa la función ejecutiva y el gobierno, y nos dice que todo lo que cae fuera de las atribuciones del legislador y no de los Tribunales, es la administración en sentido estricto. La administración para dicho tratadista es “Un conjunto de funciones de la naturaleza técnica, intelectual y jurídica, cada una de las cuales tiende alcanzar resultados útiles para el bien común” (28).

Tanto Gabino Fraga, como Andrés Serra Rojas en sus obras de derecho administrativo, citan a Hauriou como otro de los autores que intentan definir la función administrativa, en relación al fin que persigue, de ellos hemos recogido los datos que a continuación exponemos.

Para Maurice Hauriou la función administrativa se caracteriza por “manejar los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público y a la satisfacción de los derechos generales, haciendo todo esto por medio del régimen de policía y por la organización de los servicios públicos en los límites del Poder Público que ha asumido la empresa de la gestión administrativa” (29). Serra Rojas piensa que en esta importante definición se señalan varios elementos del concepto moderno de función administrativa, “Principalmente la noción del servicio público, de empresa administrativa y del régimen de policía, pero además señala un dato, dentro de la definición general del acto

(28) Idem. p. 4

(29) HAURIOU, Maurice. Précis Elementaire de Droit Administratif. De Recueil Sirey. 1943. p. 3242

administrativo, que según es indispensable para constituirlo, desde cualquier punto de vista que se le considere, se realice en vista del funcionamiento de un servidor público” (30). De este modo él considera que no constituyen actos administrativos, los actos relativos a las actividades privadas de la administración, principalmente cuando se trata de actos de gestión del dominio privado.

Gabino Fraga, en la definición de Maurice, precisa tres elementos que son: a) El fin de la función, b) Los medios con los cuales se realiza y c) Los límites que la constriñen. Los intereses generales, permanentes y ordinarios ponen de relieve el empleo de medios técnicos con marcada preponderancia sobre los medios jurídicos, aunque éstos deban ser al fin y al cabo empleados en el desempeño de una gestión que señala como inminente práctica. Fraga nos hace ver, el peligro que acarrea el empleo de los elementos que señala Maurice para definir la función administrativa, en cuanto a la posibilidad de “Crear una confusión lamentable entre la funciones y las atribuciones del Estado, así como también en cuanto a la forma de reglamentación de los medios de policía y de los servicios públicos que el Estado presta” (31).

Serra Rojas, distingue en la función administrativa los siguientes elementos: a) La subordinación al orden jurídico; b) La finalidad de la función; c) Los medios como se realizan y d) Los límites concentrados de los mismos. El elemento orgánico o formal es

(30) SERRA ROJAS. Andrés. Ob. Cit. Supra nota. 22. p. 170

(31) FRAGA. Gabino. Ob. Cit. Supra nota 19. p. 62

indispensable para precisarlo ya que el derecho administrativo hace intervenir una noción que es fundamental; el citado autor afirma que sin tales medios, el orden jurídico administrativo en general, carecería de factibilidad en su ejecución. Finalmente concluye dándonos su definición de la función administrativa: “La función administrativa expresa la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos jurídicos a los actos materiales o a los actos jurídicos que tiene por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades del Estado, reguladas por el interés, todo ello bajo el régimen de los poderes de policía” (32).

Fraga, al estudiar la función administrativa desde el punto de vista material hace un análisis de los elementos de que derivan las principales definiciones de dicha función que él examina en su obra y nos dice: “en primer término, en todas las definiciones no encontramos, en una forma o en otra, que la función administrativa se realiza bajo un orden jurídico. En segundo lugar, en todas ellas se encuentra otro elemento constante: La limitación de los efectos que produce el acto administrativo es, a la función administrativa que se le reconozca un efecto concreto individualizado. En tercer lugar, los actos en que la referida función se exterioriza no son de un tipo único desde el punto de vista de su naturaleza interna, pues al lado de los actos jurídicos (actos subjetivos y actos condición) el Estado realiza una serie de actos materiales que unánimemente se considera como actos administrativos” (33).

(32) SERRA ROJAS. Andrés. Ob. Cit. Supra nota 22. p. 43

(33) FRAGA. Gabino. Ob. Cit. Supra nota 19. p.69

El citado autor opina que en la función administrativa se requiere para su ejercicio una situación preexistente de conflicto, y por lo tanto no interviene tratando de resolver controversias con el fin de dar estabilidad al orden jurídico. El piensa que la función administrativa es una actividad ininterrumpida que puede prevenir conflictos por medidas de policía, pero si el conflicto ha surgido ya, se entra al dominio de la función jurisdiccional.

A nuestro modo de ver, no es el hecho, de que la función sea realizada normalmente por el Poder Ejecutivo, lo que le dá el carácter administrativo a sus actos; puesto que también el Poder Ejecutivo tiene, entre sus atribuciones la llamada potestad reglamentaria que es en esencia legislativa, exigida únicamente por las necesidades mismas de la ejecución. Creemos que las funciones del Estado, es su esencia, deben ser caracterizadas por los efectos jurídicos que producen, esto es, por su repercusión en el mundo del derecho, de ese modo el Estado ejercerá la función administrativa todas las veces que realice un acto condición o un acto subjetivo, o cuando los servidores públicos procedan, para asegurar el cumplimiento de sus propias atribuciones, a cumplir actos puramente materiales.

Por medio de la función administrativa el Estado interviene en un sector de la actividad jurídica, diferente a los que son invadidos por las otras dos funciones: La Legislativa y la

Judicial. Cuando el Estado ejecuta un acto administrativo, entra en vista de una situación particular, en relación con personas determinadas. Algunos piensan que administrar se reduce a ejecutar, ya hemos analizado el criterio que ve a la legislación como ejecución de la Constitución y a la ejecución propiamente dicha, como simple ejecución de normas legislativas; así como la opinión de quienes piensan que administración es simplemente la función encargada de ejecutar leyes. Pero administrar es algo más que ejecutar, puesto que si ejecutar es cumplir lo ordenado, administrar es concebir y luego llevar a la práctica la concepción o disposición con criterios de oportunidad, de elección, de medios, de mayor eficacia y de economía, ya que el poder administrar implica más que el simple poder de ejecutar, implica el ejercicio de facultades discrecionales por parte del encargado de dicha función.

Consideramos que la función administrativa, es una función del Estado que se realiza siempre bajo un orden jurídico como se realizan en nuestro medio. bajo un orden jurídico también, las otras dos funciones: Legislativas y Judicial. Pero la función administrativa se distingue de aquellas, por que en virtud de ella se determinan situaciones abstractas e impersonales como sucede verbigracia con el acto - regla, resultado de la labor legislativa.

Tanto Maurice Hauriou, como Andrés Serra Rojas, insisten en señalar como nota distintiva de la función administrativa, los medios que dicha función emplea para la consecución de

sus fines; afirman que los actos administrativos, tienen la función de la prestación de servicios públicos o a la realización de las demás actividades del Estado que se hayan reguladas por el interés público y que todo ello se lleva a cabo bajo el régimen de policía.

No negamos que el Estado cuenta entre sus atribuciones la prestación de servicios públicos, ni que éstos constituyan una actividad que se lleve a cabo a través de la función administrativa, así como tampoco negamos que el régimen de policía sea uno de los medios más eficaces con que la administración pública cuenta para el logro de sus propósitos, pero en lo que no estamos de acuerdo, en que ello forme parte de la esencia misma de la función administrativa, la cual debe de caracterizarse, insistimos, por los efectos que produce en el mundo del derecho.

1.4 LA FUNCION LEGISLATIVA.-

Desde un punto de vista material, la función legislativa se manifiesta en la actividad estatal que tiene por objeto la creación de normas de carácter general, imperativas y coercibles, es decir, de normas jurídicas, cuya expresión más clara es la ley. Su generalidad se manifiesta en el hecho de que su aplicación debe incluir a todas las personas, sin distinción alguna mientras se encuentra vigente, su imperatividad en la necesidad de sometimiento de las personas que queden en el supuesto que ella prevee, personas físicas o colectivas, gobernantes y gobernados, y la coercibilidad en la posibilidad de su aplicación aún en contra de la voluntad de sus destinatarios.

Visto de esta manera, encontramos que el estudio de la función desde el punto de vista material debe prescindir de la consideración de su creador, sólo se debe de tomar en cuenta la naturaleza propia del acto en que se manifiesta, prescindiendo del órgano que realiza la actividad. Cuando el Poder Legislativo emite una ley, ésta al ser reglamentada por el Ejecutivo o cuando la Suprema Corte expide un reglamento interno con base en la Ley Orgánica del Poder Judicial, estaremos frente a la función legislativa desde el punto de vista material, ya que esos actos se concretan a normas genéricas, imperativas y coercibles. A diferencia de este enfoque, también se ha identificado a la función legislativa teniendo en cuenta el órgano que la realiza independientemente de la materia o contenido del acto, este

enfoque se conoce como formal u orgánico. Por ello, “Todo acto que emane del Poder Legislativo, desde el punto de vista formal será una función legislativa” (34).

El enfoque formal de la función legislativa dió lugar al principio de la “Autoridad formal de la Ley” que establece que solo el poder legislativo puede crear leyes, derogarlas o modificarlas a través de un procedimiento que se conoce como “Proceso Legislativo”; así lo establece la fracción I del artículo 72 constitucional, el cual dispone que “En la interpretación, reforma o derogación de leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formulación”.

De acuerdo con lo anterior, para que un ordenamiento pueda ser considerado ley, desde el punto de vista formal y material, debe ser de carácter general, imperativo y coercible y, además ser producido por el Poder Legislativo mediante el proceso legislativo. La iniciativa es el primer paso en el proceso legislativo de formación de una ley o decreto, constituye su base o piedra angular y sin ella no hay función legislativa. “Conforme a nuestro Código Político la facultad de iniciar leyes o decretos corresponde únicamente al presidente de la República, a los diputados y senadores, al Congreso de la Unión, así como a las legislaturas de los estados” (35), por el cual esto indica que la evolución de la legislación mexicana depende únicamente de dichos órganos a quienes se supone más conocedores del medio y de las necesidades del pueblo y por lo mismo, los más indicados para convertir sus

(34) LANZ DURET. Miguel. Ob. Cit. Supra nota 21. p. 101

(35) CARPIZO Jorge y Madrazo Jorge. Derecho Const. Int. al Der. Mexicano. Méx. UNAM. 1981 pp. 64-67

anhelos, ya que ni la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación o algunos otros miembros del Poder Judicial encargados de la aplicación de la ley en los caos contenciosos pueden formular iniciativas por estimarse que debe haber una completa separación de las funciones del juez que es el intérprete de la ley y las que corresponden al legislador.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, regula detalladamente en sus artículos 55 a 64 todo lo relativo al trámite interno que se lleva a cabo en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso de la Unión una vez que han recibido la iniciativa de ley. Por otro lado es importante considerar conforme al precepto 61 del propio Reglamento que los particulares, las corporaciones o las autoridades no tienen la facultad de presentar una iniciativa de ley ante el Congreso, pueden sin embargo, en ejercicio del derecho de petición que otorga la constitución en su artículo 8o. en relación con el 35 fracción V, entregar su iniciativa de ley a la Cámara de su elección y el presidente de dicha Cámara la mandara pasar directamente a la comisión que corresponda, la cual resolverá si es tomarse en cuenta tal solicitud o no quedando desde luego a su arbitrio el destino, que le conceda, pero en caso de prosperar será ya presentada como suya, por los diputados o senadores que la hayan acogido.

La función que comentamos se vincula directamente con los artículos constitucionales que a continuación se cita: 49 que ordena la división de poderes; el 50 que establece

precisamente que el Legislativo se deposita en un Congreso General con dos Cámaras, la de Diputados y la de Senadores, el 65 que señala como fecha de reunión el 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 15 de marzo de cada año para un segundo período de sesiones ordinarias; el 66 que prevee que el primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en cuyo caso se podrá prolongar hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo período no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año; el 70 que dispone que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto; el 72 que estructura el proceso legislativo o de formación de leyes muy detalladamente, el 73 que otorga el Congreso facultades y entre ellas la de legislar tanto en el ámbito federal o nacional, como en el correspondiente al del Distrito Federal y el 89 fracción XX que indica que entre las facultades y obligaciones del Presidente de la República están las demás que expresamente le confiere la Constitución y una de las cuales es la potestad de iniciar nuevas leyes o bien las reformas a las vigentes.

Tomando en cuenta la metodología empleada en el desarrollo de nuestra investigación es pertinente referirnos someramente a la función jurisdiccional de la que nos ocuparemos en breves reflexiones.

“La jurisdicción fija en los casos individuales el derecho incierto o cuestionable o las situaciones o intereses jurídicos, de lo que podemos establecer que esta función presupone una contradicción de intereses o una situación de duda que con la aplicación del derecho puede resolverse” (36).

Esta concepción material de la función judicial o jurisdiccional tiene como origen la incertidumbre o el conflicto de intereses que el Estado, debe resolver a fin de procurar la seguridad de sus habitantes los cuales no pueden hacerse justicia por su propia mano como lo prevee el artículo 17 constitucional.

En virtud de los fines del Estado, esta función sólo puede ser realizada por él, a través de la declaración que se manifiesta en un acto concreto, generalmente la sentencia. De esta manera la función jurisdiccional subsume un caso concreto bajo la norma abstracta y dice cuál es la fuerza que le corresponde en virtud de la autoridad del Estado y las consecuencias jurídicas que se han de seguir de él, esto nos permite concluir que ha sido producto de la función legislativa al darle definitividad a la sentencia que adquiere la calidad de cosa juzgada, por lo cual no podrá ser modificada.

(36) ESCRICHE. Joaquin.

Identificada así, la función jurisdiccional desde el punto de vista material, es decir, en razón de la naturaleza intrínseca del acto en que se manifiesta, podemos localizarla en diversas manifestaciones de los poderes del Estado. “Desde el punto de vista formal y orgánico, la función jurisdiccional sólo es realizada por los órganos judiciales que la Constitución establece, que conforme al artículo 94 son: La Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Unitarios y colegiados en Circuito y los Juzgados de Distrito” (37).

Por lo tanto, desde el punto de vista material la función jurisdiccional supone la existencia de una situación de duda o conflicto de derechos, con la presencia de dos pretensiones opuestas, y se manifiesta a través de una resolución, generalmente una sentencia con el fin de mantener el orden jurídico y dar estabilidad a las situaciones jurídicas.

(37) CABRERA. Lucio. El Poder Judicial Fed. Mex. y el Const. de 1917, México, UNAM 1968 pp. 57-130

1.5 LA FUNCION EJECUTIVA.

Ha quedado asentado que la llamada división de poderes no es otra que la distribución de atribuciones y facultades que supone el ejercicio del poder, para evitar su uso indebido; de igual manera se ha mencionado que no es la única distribución de competencias pues conforme a nuestro régimen constitucional, mediante la existencia del municipio libre y de los Estados libres y Soberanos a que se refieren los artículos 115 y 40 constitucionales respectivamente estamos en presencia de otro criterio de distribución de funciones y atribuciones en razón del Territorio.

La llamada División de poderes es entonces un sistema de distribución de competencia que puede darse en los tres estratos de autoridad y que obedece no a un criterio geográfico, sino de clasificación de los actos que implica el ejercicio del Poder del Estado en tres tipos de funciones: La Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial, mismas que se encomiendan a tres órganos correlativos a los que suele llamarse Poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial por antonomasia en función de que la mayor parte de ellas corresponden a cada uno de los poderes.

La función gubernamental implica necesariamente las tres funciones por lo que entre los poderes no solo no existe independencia, sino que se da una absoluta interdependencia que de no existir, rompería con la unidad e indivisibilidad del Poder Público Soberano.

Por la brevedad de esta tesis es aconsejable definir únicamente las características de la función ejecutiva que nos ocupa dentro del sistema Presidencialista Mexicana mencionado en términos positivos sus rasgos más sobresalientes, para después vincularlo con las funciones jurisdiccionales de la Administración Pública en nuestro país.

Características de la Función Ejecutiva:

Con fundamento en el artículo 80 de Nuestra Carta Fundamental, podemos afirmar que la función ejecutiva se deposita en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo que automáticamente lo coloca como un Poder unipersonal, en contraposición de los órganos colegiados como lo son los Poderes Legislativos y Judicial, de lo que se desprende que dicha función corresponde exclusivamente al Presidente por lo que los demás funcionarios y servidores públicos, desde los Secretarios de Estado, hasta los empleados de base no forman parte del Poder Ejecutivo, sino del aparato administrativo que lo auxilia para cumplir con su función, por ello estos sólo pueden ejercer

una autoridad delegada conforme a lo que autoricen las leyes y lo que disponga el presidente de acuerdo a ellas.

En nuestro sistema político mexicano el titular del Poder Ejecutivo es electo por sufragio popular directo, quien nombra y remueve libremente a los integrantes de la Administración Pública.

Manuel Bartlet opina en el sentido de que : “El Presidente y sus colaboradores que se denominan secretarios de Estado son políticamente responsables el primer frente al pueblo y los segundos frente al Presidente quien a su vez puede pertenecer a un partido político diverso del que tenga la mayoría en el órgano legislativo, además que el titular de la función ejecutiva puede ser llevado a un juicio de responsabilidades por violaciones graves al orden jurídico pero jamás podrá ser removido por divergencias políticas con otro poder”
(38)

En nuestra opinión existen disposiciones constitucionales que enriquecen las facultades del Ejecutivo Federal a través de las leyes secundarias y por circunstancias sociológico-políticas, peculiares de nuestro país como lo son el refrendo, el Consejo de Ministros. El informe Presidencial, los informes y comparecencias de los Secretarios de Estado en el

Congreso, la designación del Presidente por el Congreso y la determinación de la Clausura de los períodos ordinarios de sesiones, que se detallan en los numerales 82, 29, 69 (respecto al primer período), 93, 84 y 85, 65 y 66 respectivamente, de nuestra Carta Fundamental.

También el Ejecutivo Federal tiene intervención en la actividad legislativa como lo es su derecho de iniciativa (artículo 71). De Veto (artículo 72 inciso b). De promulgación (artículo 89 fracción I). De legislar (artículo 131).

Moreno afirma que : “Una de las facultades legislativas características de la función ejecutiva tiene su justificación y fundamento en el artículo 89 fracción I que consiste en la emisión de Imperativos categóricos de conducta, dotados de coercibilidad, aún cuando más concretos y con base en la ley, por contener el mismo sustrato que la Ley, esto es, normas jurídicas, lo que podemos entenderlo como una función materialmente legislativa” (39)

Por lo hasta aquí expuesto han sido mencionadas las funciones del Poder Ejecutivo que se derivan de su interrelación con los otros poderes el Legislativo y el Judicial tantas veces mencionados pero no hay que dejar de considerar dentro de una visión amplia otros aspectos de su autoridad constitucional o legalmente preceptuada como los son aquellas que no siendo expresión de funciones legislativas o judiciales son producto de un régimen en el

(39) MORENO. Daniel. Síntesis del Derecho Constitucional. Editorial UNAM. 1973

que el poder integral del Estado se deposita en un solo individuo producto del liberalismo político como lo son diversas facultades económicas (Concertación de empréstitos, control de la inversión económica, suspensión de relaciones comerciales, etc.). Militares (Declaración y conducción de la guerra y envío de tropas al extranjero). protocolarias

(Recepción de Jefes de Estado, Embajadores y representación del país en el extranjero).

Políticas (Designación de funcionarios del Servicio Exterior Mexicano. Dictar y conducir la política internacional del País, establecer convenios con países extranjeros, etc.).

Ahora bien la ampliación del campo de acción del Titular del Ejecutivo parece exigir necesariamente una extensión de sus facultades que le permita cumplir en forma debida y eficaz con sus deberes, como lo son las funciones jurisdiccionales de la Administración Pública derivadas de la doctrina de la justicia social ante la convicción de que más que un enjuiciamiento de parte iguales contendientes es necesario otorgar a los sectores desvalidos de nuestra sociedad una protección integral, de tal forma que el Constituyente mediante un mecanismo compensatorio trate con desigualdad a quienes por naturaleza son desiguales para generar la igualdad, creando con ello las garantías sociales cuya tutela depositó en el Poder Ejecutivo.

Dichas atribuciones independientemente de lo justo de su intención que las motivo, son verdaderas excepciones a varias de las disposiciones constitucionales como lo son las contenidas en los artículos 13, 14 y 49 de nuestra Constitución, puesto que inegablemente hacen depositaria a la Administración Pública a través de su Titular de las funciones jurisdiccionales pregonizadas por la Doctrina de la División de Poderes al irse configurando para la atención de dichas necesidades sólidos órganos que en la medida que se han fortalecido han ganado institucionalidad y relativa autonomía hasta asimilarse a los órganos judiciales, creando el Ejecutivo sus propios Tribunales en los que como Juez se aboca a ello como lo son Las Juntas Federal y del Distrito Federal de Conciliación y Arbitraje, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal amén de la reciente creación con la Reforma del 6 de enero de 1992 de los Tribunales y Procuraduría Agraria quienes dado la honestidad y profesionalismo de sus titulares los convierten en auténticos, legítimos e idóneos órganos depositarios de la función jurisdiccional

1.6 LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA AGRARIA.

La administración de la Justicia Agraria, con su correspondencia con el Derecho Sustantivo Agrario, se explican en función de una historia y circunstancias particulares, en consecuencia, si el problema agrario es, ante todo, un asunto de justicia, resulta natural que hunda sus raíces en cierta condición nacional, no ignoramos, sin embargo, la existencia de ciertos hechos históricos que permiten de alguna medida explicar la negación de justicia en el campo mexicano por lo que es conveniente referimos a las etapas en que ha transitado el Derecho Agrario hasta la publicación del 6 de enero de 1992 de la reforma al artículo 27 constitucional el que merece una apartado especial como lo son sus consecuencias.

Si quisiéramos hablar de etapas o épocas de Derecho Agrario en México, por fuerza distinguiríamos cuatro a saber como lo son dos anteriores al establecimiento del Estado mexicano: Prehispánica y colonial y otras dos posteriores a la independencia formal de España; el período liberal y el período revolucionario.

a) EPOCA PREHISPANICA.

Se ha sostenido que los aztecas son la muestra representativa de la época prehispánica, por su mayor grado de desarrollo entre civilizaciones como los tarascos, zapotecas, mayas y otras, que se dan en el mismo período. “El considerarlos como punto de referencia obedece a su establecimiento en la zona de Tenochtitlán en el año de 1325 que se ubica en la etapa histórica, esto permite que la fase madura de su organización se dé en pleno siglo XV, delineando su estructura política, económica y social y en especial sus instituciones” (40). El desarrollo de los aztecas, que tienen como práctica principal la guerra posibilita la imposición de un sistema de vida, traducido en régimen jurídico de propiedad, división de trabajo y de clases sociales, de ahí que fines del siglo XV la difusión y la observancia de su organización sea más sólida y, en consecuencia, es la que va a resistir el embate y transculturización de los conquistadores españoles (41).

Su régimen agrario se determina en virtud de una pirámide social, controlada por la nobleza integrada por los señores, sacerdotes, guerreros y comerciantes, por lo que el régimen de propiedad de las tierras con fines de producción agropecuaria, se divide en colectivas y privadas. El mismo estatus social privilegia a las clases altas, exentas de gravámenes, que se benefician con los servicios y tributos de los pueblos conquistados y con la fuerza de trabajo de los esclavos, macehuales, tlámenes, mayeques y teccaliec. Estos últimos tienen la

(40) LEMUS GARCIA. Raul. Derecho Agrario Mexicano 1a. de LIMSA. México 1975. p. 25 y ss.

(41) La Organización Política y Social de los Aztecas 2a. Edición. México. 1981 pp. 95 y ss.

responsabilidad de la preparación de la tierra, siembra, cosecha de los productos agrícolas, al igual de la conservación de los predios para que estén aptos para el cultivo, no son propietarios de los bienes que producen. Los chinancaltec, eran personas que cultivaban en forma gratuita un predio del jefe máximo del calpulli. Estos servicios eran en recompensa por la dirección y defensa del calpulli y, por consiguiente, de sus integrantes.

“El régimen de tenencia de la tierra, era concomitante con las categorías sociales, la única propiedad absoluta era la del rey, quien no tenía restricción para transmitirla, enajenarla, cederla, etc. en las demás formas de propiedad de guerreros, funcionarios judiciales, principales, etc, había una estrecha regulación para realizar los actos de dominio, siendo manifiesta en la de los pueblos, cuyo usufructo correspondía a la persona física y la propiedad del pueblo” (42).

b) ETAPA COLONIAL

Desde que Cortés destruyó la gran Ciudad de Tenochtitlán, cabecera del poderoso imperio del Anáhuac y comenzó a repartir solares a sus soldados, se oyó el primer alarido de rabia de los desposeídos y allí se incubó uno de los problemas más serios que pueblo alguno haya tenido, porque después del despojo vinieron las encomiendas y después de las encomiendas

(42) GONZALEZ DE COSSIO. Francisco. Historia de la Tenencia y Explotación del Campo Mexicano. Tomo I. México.

esa otra forma de esclavitud llamada peonismo, con su correlativo el caciquismo en el régimen feudal en que vivía México en esta época.

Partiendo de la hipótesis de que la vasta extensión de nuestro territorio, era propiedad originaria de nuestros antepasados, el compromiso de la Corona con sus coterráneos, de darles tierras necesariamente era a costa de la propiedad indígena. En los siglos XVII y XVIII, desde lo cuantitativo queda relegada en terrenos inhóspitos y mal localizados de las zonas económicas importantes, en estas condiciones el mercado local se estrechó debido a la poca o nula capacidad económica de indios y casta, que de hecho generaban sus ingresos por fuerza de trabajo mal remunerada y sobreexplotada. La propiedad de los indígenas dejó de ser significativa, tanto en su extensión como en su calidad, más sigue como objetivo total su importancia socio-política-económica y por consecuencia, su recuperación por sus verdaderos propietarios. De ahí el peso de la propiedad rural como una de las causas de nuestro movimiento independentista, que retomaron los dirigentes más sobresalientes de dicho movimiento armado.

c) PERIODO LIBERAL.

El tránsito del movimiento independentista del 16 de septiembre de 1810 a la formalización de la consumación de la independencia el 28 de septiembre de 1821, es una constante lucha entre los grupos identificados con la Corona y de aquellos que auspiciaban y aspiraban romper la sujeción política y más tarde, económica con España, al mismo tiempo que instrumentar las bases ideológicas y políticas del naciente Estado, propósito que se manifiesta en ensayos constitucionales de diversa magnitud.

Los balbuceos constitucionales se enmarcan en el constitucionalismo francés, fincado en la triada de los poderes legislativos, ejecutivo y judicial. También es de considerar, en la teoría constitucional, a corriente hamiltoniana adoptada en los Estados Unidos de Norteamérica. En este contexto se dan los “Elementos Constitucionales de López Rayón” de marzo de 1813, en que se acepta y enfatiza la libertad e independencia de América de otra nación, criterios que aceptan José María Morelos y Pavón en el primer artículo de “Los Sentimientos de la Nación”. Más el verdadero embrión constitucional es el “Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana que reconoce el derecho de los individuos de adquirir la propiedad y su correspondiente ejercicio con apego en la ley” (43).

Los aspectos troncales para consumar la independencia los establece Agustín de Iturbe en el “Plan de Iguala de 24 de febrero de 1821” que establece como forma de gobierno con monarquía constitucional respaldada por el ejercicio de las tres garantías.

Más la vida propiamente del Estado Mexicano arranca en y con la “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824”, donde la Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

Por lo que respecta a la materia agraria se empieza con ensayos colonizadores que tienen como objetivos A) Políticas demográficas, B) Auspiciar movimientos inmigratorios para poblar la zona norte de México al aletar actividades agrícolas e industriales y D) de control político de los territorios. Es sensible que no hay una verdadera política agraria, lo que va a propiciar los serios problemas políticos de desintegración en la franja fronteriza del norte, que abre la puerta a la segregación de Texas en 1844, paso inmediato para la separación de Nuevo México y California.

“En la reforma se dá el choque ideológico entre liberales y conservadores, para reorientar el Estado y su gobierno con la consiguiente programa redistribuidor de la riqueza a favor del

grueso de la población. Este proyecto implica afectar a los grupos que concentraban la riqueza nacional entre los que destacaba el clero". (44).

Las vertientes en esta época se ubican en el desdoblamiento del poder espiritual y temporal del clero, y su sujeción al Estado, reservándose al clero el apartado espiritual. La otra vertiente es el andamiaje jurídico para normativizar las esferas de influencia y a la vez restar poder al clero a las corporaciones civiles.

Así se gestan la Ley de Desamortización de 1856, para incorporar el proceso económico los inmuebles de corporaciones civiles y eclesiásticas mediante la transformación de los arrendatarios en propietarios. Este pensamiento, en parte lo recoge el Constituyente de 1857 al negarle capacidad a las corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir en propiedad o administrar bienes raíces. Esto impacta en las comunidades indígenas al quedar sus terrenos sujetos a desamortización y, más adelante, al negárseles personalidad jurídica.

"Existe continuidad con la Ley de Nacionalización de 1859 de los bienes del clero secular y regular, y la Ley de baldíos de 1863, marco revitalizador para que los bienes de la Iglesia y de las comunidades engrosaran el patrimonio de latifundistas laicos de prosapia y otrorecente cuño. Culmina este período con la gestación de compañías deslindadoras en el

(44) MORA. José María Luis. *Dialéctica Liberal*. P.R.I. México. 1984. p. 42

decreto sobre colonización de 1875" (45). Cerramos esta etapa con una breve reflexión los objetivos implícitos en la legislación anotada se cumplieron de una forma inversa a la proyectada, al gestar y ensanchar el latifundismo .

Mención especial merece el porfiriato, en virtud que la dictadura aprovecha y adecua a su propósito la legislación de la reforma favoreciéndole las tres décadas en que ejerce el poder, que le permiten madurar y consolidar su política agraria, fincándose en la colonización de los terrenos baldíos, que más tarde conjuga con la de terrenos baldíos, demasías y excedencias a favor de personas físicas y morales, nacionales y extranjeras, existiendo un sentido empresarial para cumplir estos objetivos, vía las compañías deslindadoras, que se van apropiando, por servicios profesionales, de gran parte del territorio nacional combinado con la compra de terrenos de la nación. Estas heredades eran de la mejor calidad, acompañadas de un clima excelente, agua y la localización cercana a los más dinámicos centros demográficos.

Existen otros factores que incidieron en el violento proceso de concentración de tierras entre las que mencionaremos la legislación agraria que favorece la política global del porfiriato en favor del gran propietario que en lugar de frenarlo alentó su reproducción, fenómeno inverso al del pequeño y mediano propietario o poseedor rural que absorbieron la mayor carga tributaria manifestándose en un progresivo empobrecimiento, apuntalándose el latifundismo.

(45) TAVERA. Alfaro Javier. Tres Votos y un Debate del Congreso Constituyente 1856-1857. 1a. de. Universidad Veracruzana. Veracruz. México. 1958. p. 103

d) ETAPA REVOLUCIONARIA

El descontento campesino fué una de las causas de la revolución de 1910, ya que la dispar realidad económica fué polarizando las fuerzas sociales; por un lado un reducido grupo detentador de la riqueza y de las decisiones nacionales, por el otro se encontraba una amoria social compuesta de campesinos y labriegos que estaban al margen de las más mínimas bondades generadas por el sistema económica. conforme se agudizan las contradicciones sociales, al unísono se alientan la insurrección y más tarde los movimientos organizados en el medio rural. Si a lo anterior añadimos “El ingrediente político monopolizado por los científicos, a lo que no eran ajenos los grupos económicos, además de la sistemática conculcación de los más elementales derechos humanos y jurídicos, fueron variables que justifican y multiplican el proceso de la revolución” (46).

Los dirigentes y cuadillos de la revolución estructuran sus respuestas a la problemática nacional de los planes y programas correspondientes, de ahí que las corrientes más representativas de la revolución como lo fueron los magonistas, maderistas, carrancistas, villistas, entre otros, hayan generado esos planes, en los que le dan enfoque a los problemas como el agrario, en función a su doctrina, filosofía o ideología. En los programas y planes se conjuga el binomio caudillaje-intelectuales sustentado en la teoría de la propiedad y de la reforma agraria, que alimentan al constituyente del 17, paso inmediato

el marco jurídico procedimental, el operativo para las instituciones y sujetos agrarios, y otros aspectos embrionarios de nuestro derecho agrario" (47).

Todo el movimiento social relativo a la tierra, trata de encontrar solución en los principios fundamentales del artículo 27 de nuestra Constitución y contiene su programa para terminar con el régimen de explotación. "Ciertamente el rescate de la propiedad de tierras y aguas y, por sobre todas las cosas, el surgimiento de una nueva idea sobre la propiedad, son consecuencias de la incansable lucha del pueblo mexicano por alcanzar y consolidar su libertad, su independencia, su soberanía, así como un destino propio y una vida digna y decorosa" (48).

La variedad temática del artículo 27 es amplísima, téngase en cuenta que más de 20 leyes, entre orgánicas y reglamentarias, encuentran su fundamento en este precepto, si a este dato aunamos la falta de orden en que los distintos temas son tratados en la disposición, se advertirá la dificultad que entraña referirnos a éste, por ello intentaremos abordar sólo algunos conceptos fundamentales del artículo con una sistemática distinta a la del orden propio de la disposición que permita vincularla con el tema que nos ocupa que es la justicia agraria mexicana.

(47) PEÑA ROJAS. Abraham. El Agrarismo en la Constitución de 1917. México. 1982

(48) LEMUS GARCÍA. Raul. Sistemática Jurídica del Problema Agrario. México. 1968.p. 15

Ante todo el artículo 27 establece nuestro régimen de propiedad, del cual dependen, en última instancia, el concreto modo de ser del sistema económico y la organización social, construyendo un régimen de carácter triangular, en razón de la persona o entidad a quien se imputa la cosa, propiedad pública, propiedad privada y propiedad social, refiriéndose esencialmente a los ejidos y comunidades, determinando la dotación de tierras y aguas para los pueblos, rancherías y comunidades que no las tuvieran o por lo menos no en la cantidad suficiente para afrontar sus necesidades, se reconoce el derecho de condueños y congregaciones que de hecho o de derecho guardarán el estado comunal para disfrutar en común de sus tierras, bosques y aguas, declarando nulos todos los actos jurídicos que hubiesen concluído con la privación de dichas tierras para las comunidades y se declara que les serán restituidas incluyendo los bosques y aguas.

Es conveniente tener en cuenta el concepto de ejido como una persona moral o colectiva que ha recibido un patrimonio rústico a través de procedimiento de redistribución agraria, sujeto a un régimen jurídico de protección y cuidado por parte del Estado. Su patrimonio está formado por tierras de cultivo o cultivables, tierras de uso común para satisfacer las necesidades agrarias, incluyendo zona de urbanización, parcela escolar, unidad económica de producción para la mujer y la juventud, en cuanto a las tierras de cultivo se determinan tomando en cuenta la superficie de las tierras y el número de campesinos que forman el núcleo de población; de acuerdo con la fracción X del artículo 27 (anterior a la reforma de

1992), la unidad individual de dotación no debe ser menor de 10 hectáreas de riego o sus equivalentes en otra clase de tierra.

El régimen jurídico de la propiedad comunal es parecido al del ejido, aunque entre ambas figuras hay claras diferencias; la personalidad del ejido surge con la entrega de tierras, en cambio las comunidades ya poseen de hecho o de derecho bienes rústicos que la Constitución les autoriza para disfrutarlos en común. Los procedimientos de dotación y ampliación son distintos de los correspondientes a la restitución de tierra a las comunidades o a su confirmación y titulación.

En cuanto al procedimiento y a las autoridades agrarias existentes hasta antes de la reforma al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, es pertinente señalar lo siguiente; la fracción XI, en su inciso a) Se refiere a la Secretaría de la Reforma Agraria, que anteriormente se denominaba Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y cuyo titular es nombrado y removido por el Presidente de la República. El Cuerpo Consultivo Agrario, que menciona el inciso b) se integra por cinco titulares y por el número de supernumerarios que decida el Ejecutivo Federal, dos de los miembros titulares y la misma proporción en el caso de los supernumerarios, actúan como representantes de los campesinos. El Secretario de la Reforma Agraria, preside este Cuerpo, contando con voto de calidad sus funciones principales consisten en dictaminar sobre los expedientes que

deben resolverse por el Presidente de la República revisar y autorizar planos proyectos relativos a sus dictámenes y opinar sobre los conflictos que se originen por la ejecución de las resoluciones presidenciales.

Las Comisiones Agrarias Mixtas se integran por un presidente, un secretario, y tres vocales. El presidente, que es delegado agrario que reside en la capital del Estado y el primer vocal, son los representantes del gobierno federal y el secretario y el segundo vocal, los del gobierno del Estado. Sus funciones principales eran substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas; dictaminar en los expedientes que deban ser resueltos por los gobernadores y decidir sobre diversas controversias agrarias.

Los Comités Particulares Ejecutivos que se mencionaban en el inciso c) se integraban con los miembros del núcleo de población o grupo de solicitantes, cuando se inicia un expediente de restitución, dotación, ampliación o creación de un nuevo centro de población y cesan sus funciones al ejecutarse el mandamiento de gobernador o la resolución presidencial en su caso.

Los comisariados ejidales previstos en el inciso e) que también pueden ser de bienes comunales, tienen la calidad de autoridades internas de los núcleos agrarios, conjuntamente con las asambleas generales y los consejos de vigilancia. Están constituidos por un presidente, un secretario y un tesorero, propietarios y suplentes, tienen la representación del ejido o comunidad y son responsables de ejecutar los acuerdos de las asambleas generales.

Las fracciones XII y XIII fijaban las bases de los procedimientos agrarios de restitución o dotación de tierras y aguas. La presentación de una solicitud de restitución abre de oficio de vía dotatoria, para el caso de que la restitución se declare improcedente. Las solicitudes presentadas a los gobernadores eran turnadas a las Comisiones Agrarias Mixtas en un plazo de 10 días, las propias Comisiones tenían encomendadas las ejecuciones de los mandamientos del gobernador, las cuales debían expedirse dentro de un plazo de 10 días después de recibido el dictamen si se trataba de un expediente de restitución y de quince en los de dotación, debe decirse, sin embargo que los plazos previstos en la ley para la tramitación de los expedientes en primera y segunda estancia raramente se cumplían en la práctica. Antes de que se elaboraran los dictámenes a los que se refiere la fracción XIII el expediente se turna a la Delegación Agraria, la que en su caso completa el expediente y finalmente se ocupa de la ejecución de la resolución presidencial definitiva.

Hasta aquí las reflexiones relativas a la función jurisdiccional de la Administración Pública a continuación en el capítulo siguiente nos referimos al Cuerpo Consultivo Agrario, características y consecuencias de la Reforma del 6 de enero de 1992.

CAPITULO II.- EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO A TRAVES DE SU HISTORIA.

II.I ANTECEDENTES:

El hombre cobra conciencia de sí mismo, en proceso de identidad con la tierra. De tal identificación se han desprendido, en su momento los conceptos de posesión y propiedad y, en otro plano, desde la noción de simple vecindad, que sirve de referencia a tantas formas de organización primitivas (clan, tribu, etc...), hasta aquella otra, mucho más elaborada, de patria.

La historia de México es, primero, la de un pueblo en busca de un “paraiso” para fincar sus raíces, el que finalmente ubicaría en el islote donde el águila devoraba a la serpiente sobre un nopal de pencas duras; es luego - y aquí su singularidad - el enfrentamiento de dos concepciones, la del indígena, particular y sui generis, y la española, transplantada con sus propias contradicciones, al suelo americano. Esta singular adaptación de las tradiciones de un país con las normas de otro explica la existencia y permanencia de la propiedad social de la tierra, así como de la constante lucha para mantenerla como una opción de vida y de organización para la producción agropecuaria.

La diversidad de los grupos étnicos mexicanos era y es muy grande y, por supuesto que no es válido generalizar a todo el actual territorio mexicano las características de la sociedad azteca de 1520. Sin embargo, la influencia política de tenochtitlan y de la cultura nahua en general se dejaba sentir en todo Mesoamérica. Por ello, el calpulli es el punto de referencia más destacado de la organización social y productiva; el conocimiento de sus principales formas de operación es indispensable para comprender la evolución agraria del país. Además hay grandes semejanzas entre el antiguo calpulli y el actual ejido.

Al consumarse la caída de Tenochtitlan, la Corona Española adoptó diversas medidas tendientes a organizar la vida política, económica y social de ese nuevo y enorme territorio. Al efecto el Consejo Real de las Indias emitió diversas disposiciones para promover el mejoramiento espiritual y material de los indios; sin embargo, de manera paralela se autorizó la creación de otras instituciones, en primer término la encomienda cuyo propósito era modificar las costumbres de los naturales y obtener tributos y tierras. En breve tiempo se pudo documentar el increíble abuso de los encomendadores. La explotación inicua de hombres, mujeres, ancianos y niños fue tan desmesurada que pronto se levantaron voces exigiendo la desaparición de esta Institución. La Corona Española atendió esas quejas y suprimió la encomienda, pero mantuvo las mercedes y el repartimiento, que no fueron sino diferentes modalidades de explotar el trabajo de los indios y de desposeerlos de sus tierras, sentando las bases para la constitución de enormes latifundios.

Durante los tres siglos de la colonia, la Corona Española emitió miles de títulos y escrituras a favor de pueblos en todo el país, que constituyen la base jurídica de las actuales comunidades agrarias, pero a este respecto debe aclararse que las tierras otorgadas a los pueblos indios tuvieron siempre el carácter de una conceción con derecho a usufructo, mientras que las de los españoles se concedieron desde el principio como propiedad particular con dominio pleno, lo cual determinó que ambos tipos de tenencia tuvieran posesiones distintas en lo político, lo económico y lo social y, ésto trajo como consecuencia que poco a poco la hacienda invadiera todo el territorio nacional, acumulando cada vez una mayor proporción de la superficie.

Hidalgo y principalmente Morelos postularon la necesidad de moderar la extrema desigualdad que prevalecía en el país, en especial por medio de la constitución de una clase social formada por pequeños propietarios. Como la Independencia fue consumada por criollos, temerosos de que en México se aplicara la constitución liberal que empezó a regir nuevamente en España a partir de 1820, no se modificó ni se intentó modificar la estructura agraria.

En contraposición con su misión espiritual, desde la época colonial la Iglesia Católica devino en el principal propietario de tierras, que por añadidura se explotaba por demás ineficiente. De conformidad con la tradición católica, los hacendados novohispanos

y mexicanos tenían la costumbre de testar en favor de la Iglesia determinadas porciones de sus tierras, para el mantenimiento de conventos y órdenes monásticas, quizá con el propósito de hacerse perdonar los múltiples pecados cometidos, entre ellos el despojo de tierras a los verdaderos propietarios. De ese modo, en el transcurso de casi 350 años la Iglesia acumuló enormes superficies, que ocasionalmente daba en arrendamiento, pero que en general no se atendían ni cultivaban, por lo cual se decía que estaban en manos muertas.

Lo anterior propició, que en 1856 el Ministro Miguel Lerdo de Tejada promoviera la Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas, conocida también como Ley de Desamortización o Ley Lerdo. El propósito expreso era hacer circular la tierra de manos muertas, mediante su adjudicación a los arrendatarios. Dicho ordenamiento, junto con la llamada Ley Juárez, que establecía el Registro Civil y secularizaba los cementerios, fue la causa principal de la guerra civil que estalló en 1857. La Ley Lerdo representó un esfuerzo de modernización que hizo a un lado las consideraciones respecto de la situación real de los indígenas. Adicionalmente, adquirió pronto un carácter constitucional, pues ,la parte medular de su contenido se incorporó a la Constitución de 1857 en su artículo 27, con el añadido de la posibilidad de desposeer de sus tierras a las comunidades.

La larga permanencia de Porfirio Díaz en el poder, se caracterizó por la consolidación de la hacienda como sistema de producción. En ese lapso se emitieron dos ordenamientos fundamentales para la cuestión agraria: “el Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras (1883) y la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos (1894). Estos ordenamientos tenían el fin expreso de identificar las tierras que no tenían propietario, para incorporarlas a la vida económica del país mediante su deslinde, medición y venta a particulares. De conformidad con la Ley de 1883, y dado que el Gobierno carecía de recursos para pagar su trabajo a las compañías deslindadoras, se estableció que como compensación a sus gastos las compañías recibirían la tercera parte de la superficie deslindada. De 1883 a 1910, en 27 años de trabajo, unas cincuenta compañías deslindaron 63 millones de hectáreas, a razón de más de 2.3 millones por año; en consecuencia recibieron 21 millones de hectáreas, más del 10 % de territorio nacional, con un promedio de 420 000 cada una”. (49) El porfiriato, así, abandonó de modo absoluto el proyecto liberal de crear una numerosa clase de pequeños propietarios. Sin embargo, fue incapaz de impedir la sobrevivencia de las comunidades y, aún más, por necesidades del modelo crecieron de manera muy importante los peones acasillados y los jornaleros en las haciendas del norte.

La dictadura de Porfirio Díaz generó un conjunto de contradicciones que afloraron plenamente a partir de 1910 y fueron estandarte de uno u otro bando en las luchas que se sucedieron por casi diez años. Por ello es lógico que el documento que sienta las bases del

(49) FUJIGAKI CRUZ. E. Las Rebeliones Campesinas en el Porfiriato, en Historia de la Cuestión Agraria. Tomo II. Op Cot.

levantamiento de 1910, el plan de San Luis Potosí, Francisco I. Madero exprese: “Abusando de la Ley de Terrenos Baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los Tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de los que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetos a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos” (50). Madero, por diversas causas, no pudo lograr que se aprobaran las leyes necesarias para cumplir los postulados del Plan de San Luis. Por ello, las promesas agrarias no se cumplieron, lo cual generó inconformidad entre diversos líderes y caudillos.

El movimiento encabezado por Emiliano Zapata fue similar en muchos aspectos a otros movimientos agrarios. El Plan de Ayala, promulgado en noviembre de 1911, pugnó principalmente por la devolución de las tierras arrebatadas a los pueblos y la expropiación, previa indemnización de los grandes monopolios, “a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor”. (51)

Se ha querido concluir esta parte de antecedentes en la Ley del 6 de enero de 1915,

(50) LEMUS R. *Proceso Histórico del Agrarismo en México*. FCE. México. 1988.

(51) *Idem*.

emitida por Venustiano Carranza, y el antecedente más inmediato de nuestra Carta Magna. Su decisión no tiene nada de arbitraria y si por el contrario está llena de significado. Es dicha Ley, precisamente, la que marca el fin de sistemas de explotación exhaustiva del hombre y de la tierra y, a la vez, el principio de un período de reivindicaciones de todo tipo que hoy está en plena marcha. En efecto, la historia no se detiene. Mucho se ha avanzado y más habrá de escribirse sobre lo sucedido de 1915 a la fecha.

El reparto de la tierra se ha cumplido en su mayor parte, y es ahora, bajo la vigencia de las reformas al artículo 27 Constitucional y su Ley Reglamentaria que el carácter material de la entrega de la tierra se suma al aspecto cualitativo de la producción, el cual, lejos de estar reñido con las modalidades de posesión y propiedad social de la tierra, colma el sentido de la letra y el espíritu de la Ley, al no detenerse en la asistencia técnica al campesinado, en el establecimiento de precios de garantía para sus productos, de sistemas efectivos de crédito y de canales expeditos de comercialización, sino al llevar la Reforma Agraria Integral a su más alto sentido de Justicia Social bajo la forma de alimentos suficientes para el pueblo, pues nunca podremos consentir que la reforma agraria se detenga en la repartición de la tierra, por más justa que esta pareciera, sino en la distribución equitativa de sus frutos, producto que son, de una u otra manera, del trabajo de todos los mexicanos.

II.2.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

La Ley Agraria del 6 de enero de 1915, emitida por Carranza en Veracruz, la cual recogió el aspecto nodal de la lucha zapatista, pues ordenó la restitución de tierras arrebatadas a raíz de una interpretación dolosa de la legislación de julio de 1856 y estipuló la dotación para aquellos pueblos que carecieran de ella. Asimismo, estipuló la creación de la Comisión Nacional Agraria. Este organismo fue el antecedente del actual Cuerpo Consultivo Agrario.

Dicha Ley fue elevada a rango Constitucional, al aprobarse la Ley fundamental en Querétaro y dio origen al desenvolvimiento y vigencia de las leyes secundarias posteriores. El artículo 27 Constitucional estableció normas relativas a los diversos procedimientos agrarios y creó las autoridades encargadas de aplicar las leyes respectivas y bajo este tenor, el primer fundamento legal que tuvo el Cuerpo Consultivo Agrario lo encontramos precisamente en la reforma hecha al citado artículo 27 Constitucional el 30 de diciembre de 1933, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934, ya que integra las fracciones VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII y XVIII en las que se crea una dependencia directa del Ejecutivo Federal, encargada de la aplicación de las Leyes Agrarias y un Cuerpo Consultivo, una Comisión Mixta, Comités Particulares y Comisariados Ejidales con las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias les fijen.

Inmediatamente después de la reforma que se cita en el párrafo anterior, se expidió el Primer Código Agrario en donde se prevee que el Organó que nos ocupa se integraríá de 5 miembros, de los cuales tres deberíán ser ingenieros agrónomos. El Segundo Código Agrario dictado en esta materia, fue dado durante el régimen del General Lázaro Cárdenas, con fecha 23 de septiembre de 1940, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de octubre de ese mismo año. Entre otros aspectos protegió la propiedad agrícola inafectable se sancionó la simulación agraria y se estableció la posibilidad de la creación de ejidos colectivos, y al referirse al Cuerpo Consultivo Agrario, por primera vez se hace una distinción legal entre autoridades y Organos Agrarios, clasificándolo en el Segundo Grupo por carecer de facultades de autoridad ejecutora.

Siendo presidente de la República Don Manuel Avila Camacho, el 31 de diciembre de 1942, se expidió un nuevo Código Agrario, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1943 y, es notoria la precisión con la que el artículo 7o. de este Código señala al Cuerpo Consultivo Agrario como un organo auxiliar del Ejecutivo de la Unión, ya que a la letra dice: "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” (52)

En el período Gubernamental del Presidente Luis Echeverría Alvarez, se elaboró una Ley, en la que se trató de ser más acorde con las necesidades existentes en el agro mexicano, denominándosele Ley Federal de Reforma Agraria, la cual fue de fecha 22 de marzo de 1971, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril del mismo año, y su Artículo 14 determinó que el Cuerpo Consultivo Agrario estaría integrado por cinco titulares y contaría con el número de supernumerarios que a juicio del Ejecutivo Federal fueran necesarios. Dos de los miembros titulares actuarían como representantes de los campesinos, y la misma proporción se observaría en el caso de los supernumerarios. El Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización presidiría el Consejo y tendría voto de calidad.

(52) Código Agrario 1942, D.O.F. 27 de abril de 1943.

La Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, en su Artículo 15 coincide con el Código Agrario de 1942 en los requisitos para ser miembro del Cuerpo Consultivo Agrario. Conforme al Artículo 16 de la Ley en cita, en sus fracciones I y IV se faculta a este Organismo para que también dictaminara respecto de los expedientes que deberían terminar con resolución del C. Secretario de la Reforma Agraria, y para que resolviera en definitiva respecto de los casos de inconformidad relacionados con los Juicios de Privaciones y Nuevas Adjudicaciones de Derechos Agrarios.

Como efecto de la reforma administrativa del Gobierno Federal efectuada durante el mandato del Presidente José López Portillo, se modificó el funcionamiento del Cuerpo Consultivo Agrario, que sesionaba siempre en Pleno y en la ciudad de México. El número de Consejeros (cinco titulares y los supernumerarios que resulten necesarios, según lo contemplan la Ley Federal de Reforma Agraria), propiciaba sesiones excesivamente deliberantes, que se traducían en un número muy reducido de expedientes dictaminados. A partir de 1978 se establecieron Consultorías Regionales y Estatales y se les encomendó que con base en los expedientes integrados formularan los proyectos de dictamen que el Cuerpo en Pleno integrado por cinco Consejeros Titulares, haría suyos en caso de que su revisión no revelara ninguna deficiencia.

En enero de 1992, se reformó nuevamente el Artículo 27 Constitucional y en esta reforma se derogó su fracción XI que estableció al Cuerpo Consultivo Agrario, entre otras autoridades agrarias, sin embargo el Artículo Tercero Transitorio estableció que la Secretaría de la Reforma Agraria, y el Cuerpo en cita, continuarían desahogando los asuntos que se encuentran en trámite; pero ésto, es materia de otro apartado.

II.3.- NATURALEZA Y FUNCIONES.

La naturaleza y funciones del Cuerpo Consultivo Agrario, están enmarcados precisamente en el Artículo 27 Constitucional, así como en sus leyes reglamentarias, ya que la Ley Federal de Reforma Agraria, en lo que concierne al Cuerpo Consultivo Agrario, establece su integración, requisitos y atribuciones, siendo los siguientes:

“Art. 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 sean necesarios. 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 caso de ausencia por asuntos oficiales, enfermedad o licencia, podrá uno de los Subsecretarios suplir al Secretario del Ramo en la Presidencia del Cuerpo Consultivo, en el orden establecido en el Reglamento Interior.

Art. 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; y

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.

Art. 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 solo 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 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.

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.

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 a la Secretaría de la Reforma Agraria, para que ésta mande notificarlos, a fin de que en un plazo de cuarenta y cinco días, a partir de la notificación correspondiente, presenten sus pruebas y aleguen lo que a su derecho convenga.

Art. 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 de 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 ejercite el derecho de acomodo en los términos de esta Ley.

Art. 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 la 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” (53)

Así pues, una vez comentado el origen y enunciados que los diversos ordenamientos atribuyen al Cuerpo Consultivo Agrario, es menester reflexionar brevemente sobre la naturaleza Jurídica de este Organismo, de acuerdo con la doctrina más autorizada y la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a las principales actividades sustantivas que realiza a la fecha en vigencia de la nueva Ley Agraria y de acuerdo a lo ordenado en los Artículos Transitorios de las reformas al 27 Constitucional.

En efecto, mucho se ha escrito sobre el tema; nuestros primeros códigos distinguieron entre autoridades y órganos agrarios; estos últimos auxilian a las autoridades en la preparación de los acuerdos y resoluciones que les compete realizar. En unos casos las funciones son de orden técnico y material, en otros tiene el carácter de órganos consultivos. Pueden desde luego tener ambas atribuciones.

(53) Ley Federal de Reforma Agraria, D.O.F. 16 de abril de 1971.

Entre los órganos de consulta, en ocasiones es discrecional para la autoridad solicitarle opinión o; también, sucede que por Ley se imponga escuchar previamente al organismo.

Como hemos advertido el Cuerpo Consultivo Agrario es el único Consejo cuya creación se previó en el Artículo 27 Constitucional, y las Leyes reglamentarias posteriores ratificaron esa función de auxiliar del Ejecutivo Federal, como órgano técnico de consulta.

No obstante lo anterior, la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha estimado que el Cuerpo Consultivo Agrario sí debe considerarse autoridad, cuando sus acuerdos contienen órdenes que obedecen las autoridades agrarias (A.R. 3703/68, STA. MA. TOTOLTEPEC, MPIO. DE TOLUCA, MEXICO y precedentes). En el mismo sentido la Suprema Corte estimó que los Consejeros Agrarios son autoridades, cuando se abstienen de dictar los acuerdos necesarios para la correcta integración de los expedientes en que deban opinar; como también el ,abstenerse de ejercer las funciones que les atribuye la Ley (A.R.3967/69, pob."LA CAÑADA DE COLOTLA", mpio. de Pantepec, Puebla y demás precedentes).

Como mencionamos, al adicionarse el Artículo 16 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en 1984 se confirió al Cuerpo Consultivo Agrario el carácter de autoridad para resolver los casos de inconformidad en los Juicios Privativos de Derechos Agrarios, que atendían las Comisiones Agrarias Mixtas, en las diferentes Entidades Federativas.

Lo anterior significó una evolución importante en su actuación, de sumo relevante, toda vez que además de dictaminar todas las acciones que resolvía el Presidente de la República, al suprimirse en la Ley que dejara de conocer de estos Juicios, se previó que en los casos de inconformidad, los interesados podrían ocurrir ante el Cuerpo Consultivo Agrario, interponiendo el citado recurso. Con lo que se avanzó en la desconcentración de funciones y se agilizó la resolución de controversias en el campo.

Por lo expuesto podemos concluir que el Cuerpo Consultivo Agrario, ha tenido el doble carácter de órgano de consulta y autoridad en materia agraria.

Como podrá entenderse, no es posible en unas líneas expresar un juicio definitivo sobre la actuación de este organismo en toda su historia. Sí diremos que su intervención fue determinante para alcanzar los objetivos de la Reforma Agraria, en la importante etapa de la distribución de la tierra. Más de la mitad del territorio nacional quedó en manos de millones

de campesinos, en poco más de 28 000 ejidos y se confirmó la posesión de comunidades. En todas estas acciones intervino el Cuerpo Consultivo Agrario, preparando los dictámenes positivos, aprobando los Planos Proyecto, para que se pudieran ejecutar las Resoluciones Presidenciales y los planos definitivos; también, debe decirse, dictaminó en forma negativa una cantidad no determinada de expedientes, cuando no existían causas legales para afectar terrenos en favor de los pueblos.

Así mismo, este Organismo Colegiado analizó y propuso la solución de los expedientes de división, permuta, fusión, dotaciones de aguas, cancelación de certificados de inafectabilidad, expropiaciones por causas de utilidad pública e intervino en todas las fases de los Juicios Privativos de Derechos Agrarios Individuales. Con toda esta actuación podemos afirmar que contribuyó en forma esencial, en una etapa en la que se consolidó la estructura agraria, se fortaleció la soberanía y la paz social en el sector rural.

Al respecto, la Dra. Martha Chávez, en su obra "El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos", señala:

"Extremadamente interesante resulta este órgano agrario, típico del nuevo Derecho Procesal Agrario, en donde como toda rama del Derecho Social, se presentan

modalidades, pues dicho órgano actualmente no se compone de personas cuya profesión sea la jurídica. Es un órgano que aunque teóricamente se considera vinculado a la Presidencia de la República, prácticamente lo está al Departamento Agrario; sus opiniones, aunque no tienen fuerza de autoridad, son normalmente las que preceden el sentido en que resuelve definitivamente el C. Presidente de la República; y sus acuerdos, sin ser sentencias del Cuerpo Judicial Colegiado o Leyes del Poder Judicial, tienen muchas veces la fuerza de cosa juzgada y el poder de llenar lagunas legales e interpretar Leyes Agrarias. La innovadora estructura social de este órgano agrario permanece oculta en el tráfigo de una febril actividad, pero su investigación a la luz del moderno Derecho Social, puede traernos interesantes consideraciones jurídicas” (54)

Con el ánimo de darle secuencia a este trabajo, es necesario señalar que la insuficiente inversión pública, la escasa presencia de fondos privados, la existencia de un marco jurídico rígido que restaba capacidad de decisión a, los ejidatarios y obstaculizaba sus posibilidades de asociación, así como la generación de mercados ilegales para la transacción de parcelas, bienes de consumo y fuerza de trabajo, mostraron los límites del ejido.

En 1988 el minifundismo y la pobreza de este sector eran sus características generales. Casi el 49 % de las parcelas ejidales eran menores de cinco hectáreas; en el

(54) CHAVEZ PADRON. M. El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos. Edit. Porrúa. México.

medio rural vivía casi una tercera parte de la población del país, que generaba apenas el 10 % del producto interno bruto.

En la satisfacción de las demandas campesinas, la dotación de tierras se había agotado, únicamente con Lázaro Cárdenas la proporción de la tierra de riego alcanzó casi el 5 % del total entregado en ese sexenio. En los años subsiguientes, de 1940 a 1964, el promedio por sexenio fue de 1.4 %; en la etapa en que se reactivó el reparto (1964-1970) este promedio descendió a 0.6 %. Como se puede observar en el cuadro, lo mismo sucedió con el porcentaje de las tierras de temporal, las cuales, junto con las de riego, constituyen los dos rubros de mayor calidad. En sentido inverso, la cantidad de tierra repartida que no pudo ser definida o que es solo de agostadero, monte y desértica, aumentó su promedio. El reparto más grande por periodo presidencial, el realizado durante la gestión de Díaz Ordaz, alcanzó en el número de beneficiados menos de la quinta parte de los beneficiados por Lázaro Cárdenas, lo que mostró que el reparto se iba haciendo marginal y, si cumplía con demandas particulares de justicia, cada vez cumplía menos con una demanda de justicia social del conjunto de campesinos.

TIPO DE TIERRAS ENTREGADAS 1935-1982

(PORCENTAJES)

PERIODO	HECTAREAS	RIEGO	TEMP.	AGOST.	MONTE	DESER.	NO DEF.
1935-1940	18 786 131	4.9	18.0	50.4	19.6	1.6	5.5
1941-1946	7 287 847	1.3	13.8	53.9	19.4	0.1	11.5
1947-1952	4 633 321	1.3	16.0	57.5	18.4	0.8	6.4
1953-1958	6 056 773	1.3	15.0	49.0	10.4	0.1	24.2
1959-1964	8 870 430	1.8	15.2	62.3	6.5	0.2	12.9
1965-1970	24 738 199	0.3	8.2	65.3	7.1	0.3	18.8
1971-1976	12 773 888	0.9	5.1	59.0	2.7	1.3	30.9
1977-1982	6 397 595	1.2	13.6	62.8	3.4	.06	18.4

FUENTE. Julio Moguel "La cuestión agraria en el período 1950-1970", Historia de la cuestión agraria, tomo 7, México, Cellam-siglo XXI, Editores, 1990.

Por otra parte, la acumulación histórica de la ineficacia administrativa se observa al analizar la diferencia entre el reparto decretado en las Resoluciones Presidenciales y el reparto efectivo. Hacia finales del Gobierno de José López Portillo, el Programa Nacional para el Abatimiento del Rezago Agrario informó haber atacado y resuelto el problema correspondiente a 14 130 168 Hectáreas, en beneficio de 244 107 familias campesinas.

Sin embargo, la situación en el campo, en especial en el Sector Ejidal, reclamaba la generación de nuevas expectativas de inversión y asociación productiva. Asimismo, era urgente replantear la alianza histórica entre los campesinos y el Estado, que favoreciera los intereses de los hombres del campo y les otorgara una mayor autonomía y control sobre sus procesos de producción y en la búsqueda de su bienestar económico.

Como corolario, en la opinión pública, alimentaba con información de claro corte ideológico, se generalizó el planteamiento de que las causas del atraso agrícola estaba en el ejido y la comunidad.

II 4 .- CONSECUENCIAS DE LA REFORMA DEL 6 DE ENERO DE 1992.

Desde fines de los años setenta se generalizó la opinión, tanto en el Gobierno como entre las organizaciones campesinas y los estudiosos, de que la situación del campo era crítica. Era evidente que el medio rural presentaba serios rezagos frente al urbano, en su economía, su contribución al producto interno bruto, la dotación de servicios con que contaba, los ingresos de la población y en general en todos los indicadores del bienestar social, familiar y personal. Era ampliamente reconocida la necesidad de abrir nuevas opciones productivas y de bienestar a los habitantes del campo, pero con respeto pleno a las tres formas de propiedad reconocidas en la Constitución: el ejido, la comunidad y la pequeña propiedad.

El primero de noviembre de 1991, en ocasión de su tercer informe de gobierno, el Presidente de la República expuso una nueva estrategia de desarrollo rural. Una semana después, el 7 de noviembre de 1991, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados la exposición de motivos e iniciativa de decreto que reforma el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El 6 de enero de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reforma el Artículo 27 Constitucional, y entro en vigor al día siguiente, reformándose el párrafo tercero y las fracciones IV, VI; primer párrafo VIII; XV y XVII; se adicionan los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX y se

derogan las fracciones X a XIV y XVI; y, en consecuencia se da por terminado el reparto agrario, se crean los tribunales agrarios. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal; se reconocen los derechos de los ejidatarios sobre sus parcelas; se suprime la prohibición a las corporaciones civiles de tener en propiedad o administrar bienes raíces y la adquisición de terrenos rústicos por parte de las sociedades mercantiles por acciones.

El Artículo tercero transitorio de dichas reformas previó que la Secretaria de la Reforma Agraria y el Cuerpo Consultivo Agrario, entre otras autoridades, continuarían desahogando los asuntos en trámite de dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas, creación de nuevos centros de población, restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, de conformidad con las disposiciones legales que reglamentan dichas acciones. Estos expedientes se pondrían en estado de resolución y se turnarían a los tribunales agrarios para que resuelvan en definitiva.

De esta manera, a partir de la reforma constitucional de 1992, las instituciones del sector agrario iniciaron las acciones de lo que ahora es el programa de ordenamiento de la propiedad rural, que comprende los siguientes asuntos principales:

- a).- Abatimiento del rezago agrario.
- b).- Regularización de predios en posesión precaria o irregular.
- c).- Certificación de derechos ejidales y titulación de solares urbanos.
- d).- Certificación de comunidades.
- e).- Regularización de colonias agropecuarias.
- f).- Deslinde de terrenos baldíos, declaratoria, y en su caso, enajenación de terrenos nacionales.
- g).- Regularización de la pequeña propiedad.

Así mismo la reforma al Artículo 27 Constitucional dio inicio a la promulgación de un conjunto de ordenamientos legales que de modo directo o indirecto actualizan la relación entre los núcleos agrarios y el estado. Además de la ley agraria y ley orgánica de los tribunales agrarios, se publicaron la Ley de Aguas Nacionales (primero de diciembre de 1992), la Ley Forestal (22 de diciembre de 1992) y la Ley General de Asentamientos Humanos (21 de julio de 1993). En su conjunto, estas leyes y los reglamentos que las complementan y hacen aplicables, fortalecen el marco jurídico que reafirma las tres formas de tenencia de la tierra establecidas y sancionadas por la constitución.

Para consolidar el abatimiento del rezago agrario, bajo este marco jurídico, ya se dijo que el Artículo tercero transitorio de las reformas al 27 Constitucional, previo que entre

otras autoridades agrarias el Cuerpo Consultivo Agrario, continuaría desahogando los asuntos de su competencia, los cuales se pondrían en estado de resolución y se turnarían a los tribunales agrarios para su resolución definitiva. En el citado precepto se estableció también que esta autoridad agraria debería prestar a dichos tribunales la colaboración que soliciten para la adecuada substanciación de los expedientes.

También, como consecuencia de las modificaciones constitucionales se suprimió el derecho de los poblados para solicitar dotación o ampliación de tierras. No obstante, es menester culminar todas las acciones instauradas con anterioridad a la vigencia de dichas reformas, como se estableció en el texto de las mismas. Este trabajo y cúmulo de expedientes, no resueltos en definitiva, es lo que se denominó rezago agrario y es objeto de un programa a nivel nacional, por parte de la Secretaria de la Reforma Agraria y demás autoridades que intervienen en los procedimientos que señalaba la legislación reglamentaria, también derogada, pero vigente para dichos casos, por obvias razones jurídicas.

En este tenor, la Secretaria de la Reforma Agraria por conducto del Cuerpo Consultivo Agrario, envía a los tribunales agrarios los expedientes dotatorios o de bienes comunales, debidamente integrados, es decir, en estado de resolución, para que aquéllos dicten la resolución que corresponda en derecho. Con ello, los tribunales se colocan como

autoridad sustituta del Presidente de la República, que con anterioridad resolvía estas acciones, según anotamos.

Desde luego, que la tarea esencial estriba en la integración, toda vez que en muchos casos se trata de expedientes muy complejos y añejos, donde las partes, propietarios y campesinos, se han enfrentado jurídicamente y en ocasiones hasta violenta, mediante ocupaciones de tierras y deben tomarse en cuenta otros aspectos, como los sociales que impiden completar los expedientes, en las distintas fases procesales previstas en la legislación agraria. Con esta finalidad el Cuerpo Consultivo Agrario tiene la necesidad de ordenar a los Coordinadores Agrarios en los Estados, trabajos informativos, notificar a los interesados, precisar superficie, explotación o calidad de tierras, etc.

Otra importante carga de trabajo que atiende la Secretaria de la Reforma Agraria, en la que participa técnica y legalmente el Cuerpo que nos ocupa, tiene relación con instancias y trámites agrarios que no compete atender a los tribunales agrarios, entre otros, aprobar los planos proyecto para ejecutar las resoluciones presidenciales pendientes (anteriores a las reformas); revisar los expedientes de ejecución y firmar los planos definitivos; resolver los expedientes de exclusiones de predios reclamados por particulares en terrenos reconocidos como bienes de las comunidades. Para comprender la magnitud del esfuerzo desarrollado en la regularización de la propiedad en México, y del papel que atravéz del Cuerpo Consultivo

Agrario a desempeñado la Secretaria de la Reforma Agraria, se dan a conocer el número de expedientes turnados a los tribunales agrarios (cuadro).

**REMISION DE EXPEDIENTES TURNADOS A LOS TRIBUNALES AGRARIOS POR ACCION
AGRARIA.**

ANO/ ACCION	1992	1993	1994	1995	1996	1997	TOTAL POR ACCION
Dotación de tierras	317	519	388	84	218	203	1729
Ampliación de tierras	518	855	547	146	249	222	2537
Nuevos Centros de Población Ejidal	55	101	78	37	126	151	548
Incorporación de Tierras al Régimen Ejidal	13	12	86	32	25	18	186
Dotación de Aguas	133	335	132	21	15	2	638
Ampliación de Aguas	14	28	12	4	0	0	58
Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales	106	111	129	44	67	153	610
Restitución de Tierras	16	3	21	7	6	15	68
Restitución de Aguas	0	0	1	1	0	0	2
Conflicto por Límites	7	23	29	16	67	30	172
Permutas	0	3	3	3	1	3	13
División de Ejido	0	0	0	0	0	4	4
Fusión de Ejido	0	0	0	0	0	1	1
Inconformidades	323	114	94	19	19	7	576
Nulidad de Actos y Documentos	2	1	0	0	1	0	4
Cancelación de Certificados de Inafectabilidad	11	0	0	21	7	6	45
Perdida del Derecho del Núcleo a las Tierras	17	19	78	7	2	1	124
Privación de Derechos Agrarios y Nuevas Adjudicaciones	1	6	0	0	4	5	16
Exclusiones	0	0	0	0	0	4036	4036
TOTAL	1533	2130	1598	442	807	4857	11367

Fuente: Diario Oficial de la Federación, 21 de agosto de 1997, tomo DXXVII, No. 15

Para comprender de una manera más amplia, de la labor del Cuerpo Consultivo Agrario, después de las reformas del Artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992, es necesario comentar que enfrentar este “rezago agrario”, acumulado a lo largo de décadas por diversos motivos que han sido abundantemente analizados, ha requerido un esfuerzo especial por parte del tribunal y, sin duda, de la Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas. Se ha tratado de un trabajo difícil y valioso, cumpliendo con solidaridad, comprensión recíproca y excelente comunicación. Resueltas adecuadamente las cuestiones que naturalmente surgieron en un principio, el traslado de los expedientes, que aquí se convierten en juicios agrarios, ha marchado en orden y fluidez razonables. Por ello el tribunal superior expresa su aprecio a la labor de las autoridades administrativas que han participado en este relevo histórico.

No ha sido fácil, lo sabemos, integrar los expedientes y remitirlos al tribunal verdaderamente en estado de resolución, como ordena la Ley Suprema. El juicio en el tribunal no significa la reapertura de los procedimientos ya realizados. Por eso hemos recomendado a los solicitantes de tierras y a los presuntos afectados que agoten sus pruebas y argumentos ante la autoridad administrativa, si así lo desean, por que en el tribunal superior no principia, sino concluye, el juicio correspondiente, exactamente como antes sucedía ante la Presidencia de la República, que se limitaba a dictar resolución. Ahora ésta compete al tribunal superior, bajo forma de sentencia.

Se advierte que cada vez resulta más difícil la integración de los expedientes agrarios que forman el rezago en esta materia. Por eso valoramos cabalmente, ahora como ayer, el trabajo que llevan acabo las autoridades administrativas.

CAPITULO III.- MODERNIZACION DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.

III.I.- PROGRAMA DE ACCION.

Interesante resulta examinar algunos aspectos del quehacer múltiple del Cuerpo Consultivo Agrario, de diversas disposiciones legales y reglamentarias en vigor y de otras que deben así considerarse, por no haber expedido nuevas, que normen dicha actividad, para inquirir sobre las futuras tareas de este órgano colegiado, la juricidad de su existencia o cuestionar ésta, al derogarse la fracción Constitucional que lo constituye formalmente.

Es indiscutible que organismos de esta significación, deban estimarse sin vida jurídica, por efecto automático de la reforma al Artículo 27 de nuestra Constitución. En efecto. al suprimirse la fracción XI que lo creó, también, entre otras, debía considerarse sin existir a la propia Secretaría de la Reforma Agraria, lo cual es ilógico y antijurídico, porque de acuerdo con los antecedentes fue por otra finalidad dicha mención de la Ley Suprema ; y sabemos, que no es adecuado, ni necesario, que en ellas se precisen las dependencias u organismos para atender los derechos o principios que aquella establezca o recoja. Para éllo basta que se contemplen en la Ley organica de la Administración Pública Federal , en las Leyes reglamentarias, en la ley orgánica específica, decretos presidenciales, acuerdos,

según su naturaleza jurídica o en los reglamentos interiores, tratándose de secretarías de estado, que puedan requerir consejos consultivos, como el que nos ocupa.

Los anteriores señalamientos se corroboran en la actuación que dicho órgano lleva a cabo a la fecha, y que mencionamos en el capítulo anterior, y del análisis de los siguientes aspectos legales que se consideran importantes:

III.1.1.- OBJETIVO.

El Cuevo Consultivo Agrario actualmente tiene dos grupos de tareas: una que se refiere a las actividades transitorias derivadas de la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria y que se circunscriben al desahogo del rezago agrario (tema ampliamente tratado en el capítulo anterior), así como todas aquellas emanadas de la propia Ley de la Reforma Agraria, pero que quedan fuera del tan citado rezago agrario, de las cuales mencionamos algunos ejemplos :

a) La que se refiere a las inconformidades presentadas por los núcleos agrarios, en el momento en que se ejecutan las resoluciones presidenciales. En efecto, el Artículo 308 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, establece que las resoluciones de

dotación se tendrán por ejecutadas al recibir los campesinos las tierras, bosques o aguas que se les hayan concebido, 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 Agrario; con estos elementos se formulará un dictamen en un plazo de 90 días, que se someterá a acuerdo del Titular del Ramo, quien lo resolverá en el término de 15 días.

b) Otra disposición vigente que otorga competencia al Cuerpo Consultivo Agrario es el denominado Reglamento para la tramitación de los Expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 1958, en el que se faculta a dicho órgano para resolver los casos de exclusiones de terrenos enclavados en los bienes reconocidos a las comunidades. En razón de no haberse regulado lo anterior en la reciente legislación, ni expedido nuevo reglamento, el señalado continúa en vigor, de conformidad al Artículo 2o. Transitorio de la nueva Ley Agraria. Además, debe considerarse que los casos sin resolver, se iniciaron con anterioridad a las aludidas reformas legislativas, por lo que deben concluir de conformidad a la Ley anterior.

El Cuerpo Consultivo Agrario, al igual que otras instituciones del Sector, aparte de las tareas que aún tienen encomendadas, bien podría conocer de otras, ya que a partir de la publicación de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional de 1992, siguen operando los procedimientos de expropiación de bienes ejidales y comunales, la desincorporación de terrenos nacionales, la regularización de colonias agrícolas y ganaderas, esto, para dar mayor seguridad en la tenencia de la tierra y fortalecer la autonomía de los núcleos agrarios.

En efecto, el capítulo IV de la Ley Agraria en vigor, relativo a la exportación de bienes ejidales y comunales (Art. 93 y siguientes), en el cual el C. Presidente de la República es la Autoridad para resolver las expropiaciones de los citados bienes, por causa de utilidad pública, mediante el trámite seguido ante la Secretaría de la Reforma Agraria (igual tratamiento que en la Ley Federal de Reforma Agraria), en consecuencia, si de acuerdo a la citada Ley y al Reglamento del Cuerpo Agrario, este órgano de consulta debe dictaminar los expedientes en que recaiga resolución del C. Presidente de la República, la conclusión lógica-jurídica es que, es necesario dicho trámite, para que tengan validez las referidas expropiaciones. De haber omisión al respecto, pueden perderse Juicios de Garantías, en los que se invoque lo anterior como deficiente procesal. Por esta circunstancia, es conveniente que el Cuerpo Consultivo Agrario siga dictaminando los expedientes mencionados.

En lo relativo a terrenos baldíos y nacionales, respecto de los cuales conocemos que fueron considerados hasta 1992 un esquema de reparto agrario, ya que la legislación agraria prevía que en el período 1963-1992 los terrenos nacionales eran básicamente para satisfacer necesidades agrarias. A partir de 1992 los terrenos nacionales se convierten en un activo de la nación, mismo que para su desincorporación debe de ser de manera onerosa, teniendo preferencia los poseedores que acrediten al menos tres años de posesión y, como al respecto existen una serie de inconformidades con este procedimiento, no obstante que el Cuerpo Consultivo Agrario, no es autoridad en esta materia, puede ser órgano técnico-jurídico del Titular del ramo y así opinar en las controversias que existan al respecto.

Por otra parte, en materia de regularización de colonias agrícolas y ganaderas, deben mencionarse que constituyen una forma de tenencia de la tierra claramente definida y protegida por las leyes que norman la materia. En efecto, de origen, la Nación es propietaria de las tierras que conforman su territorio y el Estado tiene facultades para transmitir su dominio a los particulares a través de los títulos correspondientes y de acuerdo a las modalidades que dicte el interés público. Una de las formas para transmitir el dominio de la tierra a los particulares es la colonia agrícola o ganadera, figura intermedia entre la propiedad sociedad y la propiedad privada. En ellas coexisten el pleno dominio sobre la tierra, que se obtiene a través del título de propiedad y la organización que deben adoptar y respetar los colonos mediante su participación en la asamblea general y la observancia de su reglamento.

Ahora bien si tomamos en cuenta de los recursos que en su epoca se asignaron, las colonias agrícolas y ganaderas, no lograron quedar plenamente regularizadas, pues no todos los colonos cubrieron el pago de lotes que recibieron, y por otro lado, muchas de las operaciones de compra venta no fueron notificados a la autoridades agrarias, y en consecuencia carecen de valides, presentando por tal motivo la siguiente problematica en términos generales: carencia de planos y las zonas urbanas; creciente fraccionamiento de predios. Controversias por indefinición por linderos entre lotes; irregularidad en los padrones de colonos; irregularidad o inexistencia de consejo de administración de reglamentos internos; por lo que no obstante que el Cuerpo Consultivo Agrario, no es autoridad en esta materia, al igual que en la desincorporación de terrenos nacionales, puede ser órgano técnico-jurídico del Titular del Ramo, para opinar en las controversias existentes y, de las cuales ya hicimos mención en este propio párrafo y así, dar mayor seguridad a dichas colonias.

III.1.2.- PROPUESTAS.

Cabe apuntar que la Ley Federal de Reforma Agraria (Art. 16) y el Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario confieren a éste el carácter de órgano consultivo del Secretario del Ramo, en los asuntos que debe resolver expresamente le consulte para emitir opinión tratándose de iniciativa de ley o reglamentos agrarios, así como los conflictos derivados de la ejecución de resoluciones presidenciales, en casos de inconformidad procurando el acuerdo previo entre las partes.

Dichas funciones, entre otras han sido realizadas por el Cuerpo Consultivo Agrario y salvo disposición expresa en contrario, que no se ha dado, y al estar vigente su ordenamiento interno, se consideran plenamente atribuidas a este consejo consultivo, que si bien dejó de ser autoridad, en algunas materias, puede continuar como órgano técnico-jurídico del Titular del Ramo y cumplir lo señalado en los distintos ordenamientos en vigor.

Por otra parte, con independencia de la eficacia y los aspectos positivos de la institución que nos ocupa, deben ponderarse las bondades y conveniencias del actuar de un organismo colegiado que avala, fundamenta y soporta las desiciones del Titular de la Dependencia, incluso frente a demandas o juicios de cualquier naturaleza; por lo que debiera

en su caso, reglamentarse adecuadamente dicha participación, en virtud de que el Reglamento Interior del Cuerpo Consultivo Agrario es de 1980 y no refleja cabalmente las modificaciones efectuadas en 1984 a la citada Ley Federal de la Reforma Agraria.

En el orden de las ideas señaladas, se puede sugerir que el Cuerpo Consultivo Agrario tenga ingerencia en la solución de otras acciones, que corresponde resolver al Titular del Ramo y a la Secretaria y que por diversas causas a la fecha no conoce integralmente. Entre ellas podemos enumerar las siguiente:

1) Conocer de las solicitudes de titulación de los terrenos nacionales, ya que en ocasiones se presentan controversias en la posesión o es necesario el análisis de pruebas y de valorar alegatos, entre diversas personas que reclaman un mismo predio.

2) Por las razones apuntadas participar en los casos de titulación o privación de derechos, en las colonias agrícolas o ganaderas.

3) Aprobar los dictámenes de expropiación de bienes ejidales y comunales, que compete resolver al C. Presidente de la República.

4) Constituirse en un elemento de asesoría para la solución de controversias y procurar la conciliación entre grupos de campesinos. Sobre este punto debe indicarse, que los anterior no pugna con algun ordenamiento, ya que ninguno prohíbe la conciliación y todas las autoridades e instancias, deben procurarla.

5) Opinar sobre expedientes de ejecución e inejecución de resoluciones presidenciales, ya sea de manera total o parcial, por imposibilidad jurídica o material.

6) Relacionado con la problemática anterior, puede ser la instancia idónea, para opinar sobre el cumplimiento de las ejecutorias sobre los juicios de garantías.

Para los fines apuntados será necesario adecuar el reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario, o mediante acuerdo del Secretario de la Reforma Agraria.

Todo lo anterior, también podrá precisarse en las modificaciones que en su momento pudiera necesitar el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, como unidad administrativa interna, con el carácter de órgano desconcentrado o incluso descentralizado, de acuerdo a las necesidades y funciones a desempeñar.

III.2.- ORGANISMO DE CONSULTA Y AUTORIDAD.

No obstante que en el capítulo anterior ya se trató algo sobre el tema, de acuerdo con lo que hemos venido analizando, el Cuerpo Consultivo Agrario es el único consejo cuya creación se previó en el Artículo 27 Constitucional, y las leyes reglamentarias posteriores ratificaron esa función de auxiliar del Ejecutivo Federal, como órgano técnico de consulta y también se dijo que de acuerdo a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha estimado que el Cuerpo Consultivo Agrario sí debe considerarse autoridad, cuando sus acuerdos contienen órdenes que obedecen las autoridades agrarias y desde luego cuando los consejeros agrarios se abstienen de dictar los acuerdos necesarios para la correcta integración de los expedientes en que deban opinar; como también, al abstenerse de ejercer las funciones que le atribuyen la ley.

Así pues, es pertinente mencionar que si bien es cierto que el Cuerpo Consultivo Agrario está compuesto por consejeros titulares y supernumerarios, el pleno del mismo sólo se compone por los cinco consejeros titulares, no pudiendo los supernumerarios formar parte de él. Por otra parte, de las circulares internas de la Secretaría de la Reforma Agraria, se desprende que los consejeros supernumerarios únicamente emiten proyectos de dictamen que pasan posteriormente al pleno del Cuerpo para su opinión definitiva. Esto es, que

colaboran con los consejeros titulares y no son en estricto derecho sino elementos de apoyo, puesto que sus dictámenes tiene que ser aprobados por dicho pleno.

Los anteriores señalamientos se corroboran con la actuación que dicho órgano lleva a cabo a la fecha y que a continuación se detallan:

- 1) Opina sobre los conflictos que se suscitan con motivo de la ejecución de resoluciones presidenciales, cuando hay inconformidad de los núcleos agrarios.

- 2) Resuelve sobre las solicitudes de exclusion de propiedades particulares incluidas en terrenos comunales.

- 3) En cumplimiento de resoluciones presidenciales del poder judicial federal, opina y resuelve procedimientos incidentales como: nulidad de fraccionamientos por actos de simulación, nulidad de acuerdos presidenciales y cancelación de certificados de inafectabilidad.

4) Asimismo, en cumplimiento de resoluciones del poder judicial federal, opina y resuelve acciones agrarias como: nuevos centros de población ejidal, dotaciones y ampliaciones.

5) Continúa conociendo de todos aquellos asuntos que se encuentran en trámite y cuya solicitud fue anterior al entrar en vigor la nueva legislación agraria y que de conformidad con sus disposiciones legales, no resultan ser de la competencia de los Tribunales Agrarios. Con esta actuación, se respeta la garantía de petición de los promoventes, prevista por el Artículo 8vo. Constitucional (fusión, permutas, accesoión de aguas y división de ejidos), entre otras.

6) Celebra audiencias y reuniones de concertación en forma permanente con las centrales campesinas y dirigentes de los grupos interesados para el desahogo de sus expedientes conforme a derecho.

III.3.- ORGANISMO DE ASESORIA.

No pasa desapercibido el hecho, de que aún no hemos tocado otro aspecto súmamente polémico del Cuerpo Consultivo Agrario, como lo es sin duda el de su ubicación como órgano asesor directo del C. Presidente de la República, o como una oficina más dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria. Sobre ello existe la opinión doctrinal casi unánime en el sentido de considerar que es un órgano de asesoría directa del Ejecutivo, con independencia absoluta de la Secretaría del Ramo, y la opinión oficialista que lo considera parte de dicha Secretaría. Revisamos ambas posturas.

La reforma Constitucional de 1934 que estableció la creación del Cuerpo Consultivo señaló concretamente en la fracción XI del Artículo 27, la siguiente: "... Para los efectos de las disposiciones contenidas en este Artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean: a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y su ejecución. b) Un Cuerpo Consultivo Agrario compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas y reglamentarias le fijen...". (55)

(55) ADICIONES Y REFORMAS AL ART. 27 CONSTITUCIONAL. D.O.F. 10 de enero de 1934.

De acuerdo con lo anterior, la intención del legislador fue crear dos dependencias diversas: una encargada de la aplicación de leyes agrarias y otra cuyas funciones se establecerían en las leyes reglamentarias, pero que serían cuando menos las de emitir dictamen en los casos de dotación y restitución de bosques, tierras y aguas, como lo estableció la fracción XIII del propio Artículo 27.

Lamentablemente la interpretación administrativa e inclusive de los legisladores fue equivocada y contraria a lo establecido en el texto Constitucional, puesto que salvo en el caso del Código Agrario de 1934, los ordenamientos agrarios posteriores lo incluyeron como parte del Departamento Agrario en un principio, y de la Secretaría de la Reforma Agraria después. El Código Agrario de 1940, preceptuó que el Cuerpo Consultivo Agrario dependería del Departamento Agrario; el de 1942 lo estableció como una oficina del propio Departamento, y la Ley Federal de Reforma Agraria en forma más cuidadosa únicamente determinó que estaría precedido por el Secretario de la Reforma Agraria, quien propondría la designación y remoción de sus miembros.

No obstante lo anterior, en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria y en su manual de organización es considerado como una oficina más de esa dependencia con la consiguiente sujeción al Secretario. Al respecto la opinión doctrinal ha sido en el sentido de que el Cuerpo Consultivo Agrario es una dependencia de asesoría al

servicio de la Presidencia de la República y que su ubicación como parte de la Secretaría invalida su autonomía. Además coinciden en afirmar que el Constituyente los preceptuó como entes independientes en incisos diferentes y que de ser su intención establecer el Cuerpo Consultivo como parte de la Dependencia que aplicaría las leyes agraria, hubiese bastado sólo la mención de ésta en el Artículo 27. Esto es, no tenía sentido establecerlas como dependencias diferentes si una iba a formar parte de la otra.

Si tomamos en cuenta las reformas del 6 de enero de 1992 (ya tratado ampliamente en el capítulo anterior), así como la experiencia administrativa que ha tenido el Cuerpo Consultivo Agrario, consideramos que es necesario que este órgano pase a formar parte de la Secretaría de la Reforma Agraria, conociendo de todos aquellos asuntos que actualmente lo competen y los que se proponen en este propio capítulo y, lo anterior, se sustenta en el hecho de que no basta con la Ley, sino que se requiere de las instituciones que los gobiernos de la revolución han creado, como lo es este órgano consultivo, quien se encargara de analizar, interpretar, opinar y aplicar las leyes agrarias con esmero, con escrúpulo, experiencia y justicia, ya que de otra forma la ley sería letra muerta, contenida en los libros y códigos; es por ello, que la funcionalidad del Cuerpo Consultivo Agrario, no se agota con la culminación del rezago agrario, que es de orden prioritario, sino hay que reconocer además, el funcionamiento real y permanente de éste, fundamental para nuestro sistema político, administrativo y social.

Con lo anterior, se pretende crear un clima de seguridad y tranquilidad para los sujetos agrarios, legitimando con transparencia y pleno valor jurídico, los derechos que sobre la tierra establece la nueva legislación de la materia, y por sobre todas las cosas, el surgimiento de una nueva idea sobre la tenencia de la tierra y en consecuencia, de la incansable lucha del pueblo por alcanzar y consolidar su libertad, su independencia, su soberanía, así como un destino propio y una vida digna y decorosa para el campo mexicano.

CONCLUSIONES.

Con base en lo señalado y para resaltar algunas de las principales referencias, se formulan las siguientes notas a manera de conclusiones:

PRIMERA.- No es exagerado afirmar que en más de quinientos años de historia de la ley otorgara al campesino, un estatus de poseedor exclusivamente. No obstante, actualmente tiene ya la posibilidad real de ser propietario de la tierra que trabaja, teniendo la libertad de optar por la propiedad colectiva o por la propiedad individual.

SEGUNDA.- Es importante destacar que el estado, no renuncia a la protección de los intereses de los ejidatarios y comuneros. La nueva legislación preserva ese mandato, pero distingue con claridad las acciones de protección y promoción que sí asume, de aquellos que no debe realizar porque suplantán la iniciativa campesina y anulan responsabilidad.

TERCERA.- De acuerdo con la doctrina y la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Cuerpo Consultivo Agrario ha tenido el doble carácter de órgano

de consulta y autoridad en materia agraria y al participar en una gran cantidad de acciones, contribuyó a consolidar la vigente estructura agraria y a la paz social en el campo.

CUARTA.- Es indiscutible que organismos de esta significación, deban estimarse sin vida jurídica, por efecto automático de las recientes reformas Constitucionales, ya que se requiere que su funcionalidad no se agote con la culminación del rezago agrario, sino que hay que reconocer lo fundamental que resulta para nuestro sistema político, administrativo y social.

QUINTA.- En el documento se analizan diversos ordenamientos vigentes, para concluir que el Cuerpo Consultivo Agrario sigue siendo el órgano técnico de consulta del C. Presidente de la República y del Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria en materia agraria.

BIBLIOGRAFIA

- ADICIONES y Reformas al Artículo 27 Constitucional, Diario Oficial de la Federación del 10 de enero de 1934, México.
- ARISTOTELES. "La Política". Libro VI, Nueva Edición, Editorial Iberia.
- BARTLET, Manuel. "El Sistema Presidencialista Mexicano", Pensamiento Político, Vol. II, Número 5, México, 1969.
- BIELSA, Rafael. "Derecho Administrativo", Tomo I, Editor Roque de Palma, Buenos Aires, 1964.
- BLANCO MARTINEZ, Rosilda. "El Pensamiento Agrario en la Constitución de 1857", México, 1957.
- CABRERA, Lucio. "El Poder Judicial Federal Mexicano y El Constituyente de 1917", México, UNAM, 1968.
- CARPISO, Jorge. "Algunos Aspectos de la Organización del Ejecutivo Federal Mexicano", Revista de la Facultad de Derecho, México.
- CARPISO, Jorge y Madrazo, Jorge. "Derecho Constitucional, Introducción al Derecho Mexicano", México, UNAM, 1981.
- CHAVEZ PADRON, Martha. "El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos", Editorial Porrúa, México.
- CODIGO AGRARIO 1942. Diario Oficial de la Federación del 27 de Abril de 1943, México.
- CORTES FIGUEROA, Carlos. "Estudios sobre Administración Pública", Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XXXIX Enero-Abril de 1978, UNAM, número 112
- FUJIGAKI CRUZ, E. "Las Rebeliones Campesinas en el Porfiriato", En Historia de la Cuestión Agraria, Tomo II, México.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa 34a. Edición, México, 1982.

- GONZALEZ DE COSSIO, Francisco. "Historia de la Tenencia y Explotación del Campo Mexicano", Tomo I, Primera Reimpresión, Secretaría de la Reforma Agraria, Centro de Estudios del Agrarismo en México.
- GROPPALI, Alessandro. "Doctrina General del Estado, Traducción Serra Rojas Andrés, México, 1944.
- HAURICU, Maurice. "Précis Elementaire de Droit Administratif", de Recueil Sirey, 1943.
- LA ORGANIZACION Política y Social de los Aztecas, 2a. Edición Fascimular, Secretaría de la Reforma Agraria, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1981.
- LEMUS GARCIA, Raúl, "Sistematica Jurídica del Problema Agrario", México 1968.
- LEMUS GARCIA, Raúl, "Proceso Histórico del Agrarismo en México", F.C E., México, 1988.
- LEMUS GARCIA, Raúl. "Derecho Agrario Mexicano", 1a. de Limsa, México, 1975.
- LOCKE, Jhon. "Ensayo sobre el Gobierno Civil", Editorial Aguilar, Madrid, 1969.
- LOPEZ VELARDE, Guillermo. "Apuntes para el Segundo Curso de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1944.
- MAYER FLEINER, Fritz. "Instituciones de Derecho Administrativo", Traducción de la Octava Edición Alemana, por Gendin A. Sabino, Editorial Labor, Barcelona, 1933.
- MOGUEL, Julio. "La Cuestión Agraria en el Período 1950- 1970", En Historia de la Cuestión Agraria, Tomo VII, México, CELLAM-Siglo XXI , Editores, 1990.
- MORA, José María Luis. "Dialéctica Liberal", P.R.I., México, 1984.
- MORENO, Daniel. "Síntesis del Derecho Constitucional", Editorial UNAM, 1973.
- NUEVO Derecho Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1983.
- PEÑA ROJAS, Abraham. "El Agrarismo en la Constitución de 1917", México, 1982.
- RABASA, Emilio. "El Artículo 14 y el Juicio Constitucional", Editorial Porrúa, 4a. Edición, México, 1978.
- SABINE, George H. "Historia de la Teoría Política", F.C.E. 2a. Edición, México, 1993.

SECODANT, Carlos, Barón de la Brede y Montesquieu. "El Espíritu de las Leyes", Libro I, Edición Especial para la Facultad de Estudios Generales de la Universidad de Puerto Rico, 1964.

SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo", Tomo I, Editorial Porrúa, 2a. Edición, México.

SILVA HERSONG, Jesús. "La Cuestión de la Tierra 1913-1914", Tomo III, México.

TAVERA ALFARO, Javier. "Tres Votos y Un Debate del Congreso Constituyente 1856-1857", Primero de la Universidad Veracruzana, México, 1958.

TENA RAMIREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, 19a. Edición, México, 1983.