

301809

27
2ºy

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO
INCORPORADA A LA U. N. A. M.



LA TRASCENDENCIA JURIDICA Y POLITICA DEL CUERPO
CONSULTIVO AGRARIO, EN LA SEGURIDAD
JURIDICA DE LA TENENCIA DE
LA TIERRA

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE;
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

MARIA LIDIA PEÑA PEREZ

MEXICO, D. F.

1986

FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

PAGINA

INTRODUCCION

I. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.	
A. - LEY DE 6 DE ENERO DE 1915	1
B. - DECRETOS DE:	3
I. 19 DE ENERO DE 1916	3
II. 27 DE ABRIL DE 1917	4
III. 24 DE ENERO DE 1918	5
C. - LEY DE EJIDOS DE 1920	7
D. - LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE 1927	13
E. - REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL DE 1934.	16
II. CODIGOS AGRARIOS Y LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.	
A. - CODIGO AGRARIO DE 1934	27
B. - CODIGO AGRARIO DE 1940	24
C. - CODIGO AGRARIO DE 1942	31
D. - LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA	35
III. NATURALEZA JURIDICA.	
A. - FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL	42
B. - LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA	49
C. - REGLAMENTO DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.	57
D. - TESTS JURISPRUDENCIALES	69
IV. ATRIBUCIONES Y FACULTADES DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO EN EL AMBITO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.	
A. - NATURALEZA JURIDICA, ATRIBUCIONES Y FACULTADES.	75
B. - ORGANIZACION INTERNA DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.	76
C. - ALCANCES DE SUS ACUERDOS, DICTAMENES Y RESOLUCIONES QUE EMITE.	85

D.- SU FUNCION POLITICA.	115
V. EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO EN EL PROGRAMA NACIONAL DE PROCURACION E IMPARTICION DE JUSTICIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.	
A.- PROGRAMA 1983 - 1988	118
B.- EL REGIMEN DE SEGURIDAD JURIDICA - EN LA TENENCIA DE LA TIERRA.	125
C.- AVANCES Y RESULTADOS DEL CUERPO -- CONSULTIVO AGRARIO EN EL PROGRAMA- DE 1985.	129
D.- CONSIDERACIONES PERSONALES.	135

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

I N T R O D U C C I O N

Al hablar de la Seguridad Jurídica en materia de tenencia de la tierra, es un trabajo un poco complicado en razón de los principios jurídicos que existen sobre el concepto de la propiedad en el Derecho Constitucional, Administrativo y Civil, los cuales nos definen el concepto de propiedad y la forma en que éste se da.

Queda claro que nuestro Derecho Mexicano define perfectamente las instituciones jurídicas de la propiedad, fundamentalmente basadas en nuestra Constitución Política, a este respecto cabe señalar que el artículo 27 Constitucional establece que el Estado es el propietario originario de todos los bienes que se encuentran dentro del Territorio Nacional y que éste, puede imponerle las modalidades que dicte el interés público.

Asimismo, señala que existe la propiedad privada reglamentada por las disposiciones del orden común emanadas de la propia Constitución, las cuales estudiamos en el Derecho Civil, Derecho Constitucional y Derecho Administrativo, conceptos que nos hablan sobre la forma de la adquisición, goce, uso y disfrute de los bienes considerados como propiedad.

Además, del concepto de propiedad privada, el propio artículo 27 Constitucional establece como modalidades de la propiedad del Estado, la propiedad de carácter social, como bienes ejidales y reconoce el derecho de la propiedad comu-

nal a las comunidades que poseen tierras y aguas desde tiem
po inmemorial.

También establece el concepto de la pequeña propiedad de ca
rácter agrícola y ganadero, la que se sujeta a las modalida
des que se establecen.

Para el estudio del presente trabajo no debemos olvidar el-
concepto de Derecho Agrario que proviene del Latín AGRARIUM
de AGER, campo, es decir, designa todo lo relativo al campo
de una manera amplia, el Licenciado Angel Caso señala que -
la palabra Agrario tiene dos acepciones: "... En su acepción-
restringida Agrario debe ser tomado como sinónimo de repa-
to de tierra en su acepción amplia quiere decir lo relativo
a la tierra...". En esta última acepción debemos considerar
el contenido del presente trabajo en razón de que a partir
de la Constitución de 1917, se ha venido realizando el re-
parto de la tierra en todo el Territorio en beneficio de --
los campesinos.

Dentro de este proceso de reparto de tierras acorde al ar-
tículo 27 Constitucional Fracción XI inciso b) y 16 de la -
Ley Reglamentaria aparece el Cuerpo Consultivo Agrario como
una Autoridad Agraria, que participa en los procedimientos-
agrarios establecidos por dicha disposición reglamentaria -
y acorde a sus atribuciones puede ser el órgano de carácter
administrativo que resuelve en una supuesta forma "defini-
tiva" la problemática agraria del país.

En cuanto a la Seguridad Jurídica de la tenencia de la tie-
rra, este órgano es de vital importancia, por lo que debe -
mos estudiar sus funciones, ya que sus acuerdos y resolucio

nes en algunos casos ponen fin a conflictos de carácter --
agrario, por lo que trataré de explicar más ampliamente --
sus atribuciones específicas que redundan en el ámbito de --
la Reforma Agraria del país y en consecuencia en la forma --
de regular la propiedad.

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.

A. - LEY DE 6 DE ENERO DE 1915.

B. - DECRETOS DE:

I. - 19 DE ENERO DE 1916.

II. - 27 DE ABRIL DE 1917.

III. - 24 DE ENERO DE 1918.

C. - LEY DE EJIDOS DE 1920

D. - LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES DE 1927.

E. - REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL DE 1934.

A.- LEY DE 6 DE ENERO DE 1915.

Esta Ley presenta en sus considerandos de manera breve el problema agrario del país desde 1856, concretándose en el despojo de los terrenos comunales, las enajenaciones, el otorgamiento de concesiones y composiciones y las diligencias de apeo y deslinde hechos por Autoridades; actos por los que invadieron terrenos que pertenecieron a pueblos. Asimismo, establece el régimen de propiedad del "ejido" de una manera muy escueta, que es formalizada hasta la Constitución de 1917.

Dentro de los antecedentes históricos que podemos hablar -- del Cuerpo Consultivo Agrario encontramos primeramente una referencia en la Ley de 6 de enero de 1915, que no en una forma específica nos habla de este organismo pero establece las bases de la creación de las Autoridades Agrarias para afrontar el conflicto agrario suscitado con motivo de la Revolución de 1910.

El artículo 4° de esa propia Ley, establece lo siguiente:

"...Para los efectos de esta Ley y demás leyes agrarias que se expidieren de acuerdo con el programa político de la Revolución; se crearán;

I.- Una COMISION NACIONAL AGRARIA, de nueve personas y que presidida por el Secretario de Fomento tendrá las funciones que esta Ley y las sucesivas le señalen;

II.- UNA COMISION LOCAL AGRARIA, compuesta de cinco personas por cada Estado o Territorio de la República y con las atribuciones que las le

yes determinen;

III.- Los COMITES PARTICULARES EJECUTIVOS, que en cada Estado se necesiten los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se le señalen..." (1)

De este artículo 4° vemos que se crea la Comisión Nacional Agraria, una Comisión Local Agraria para cada Estado de la República y los Comités Particulares Ejecutivos que sean necesarios, cada uno de estos órganos integrados de una manera muy especial y con las atribuciones que les corresponden a cada una de ellas.

A la Comisión Nacional Agraria, el artículo 9° de esta ley le otorga atribuciones de: dictaminar las resoluciones elevadas a su conocimiento para aprobarlas, modificarlas o rectificarlas, es decir, las Comisiones Locales Agrarias enviarán a la Comisión Nacional Agraria los proyectos de resolución para su análisis como órgano de Primera Instancia y la Comisión Nacional Agraria como una Segunda Instancia de revisión.

Asimismo, se establece que el Poder Ejecutivo de la Nación, sancionará las REIVINDICACIONES o DOTACIONES efectuadas por la Comisión Nacional Agraria debiendo el Presidente de la República expedir los títulos respectivos.

(1) FERNANDO GONZALEZ ROA, Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana, SRA., México 1981, pág. 235.

De esto último, se denota de una manera clara que con la -- "EXPEDICION DE LOS TITULOS RESPECTIVOS", se trata de otorgar Seguridad Jurídica en la Tenencia de la Tierra, como un principio de Derecho Social en favor de los pueblos y comunidades.

De los anteriores señalamientos vemos que el espíritu de la Ley de 6 de enero de 1915, es bastante idealista en cuanto a las posibles soluciones a los problemas de Tenencia de la Tierra en aquella época; lo que es de reconocerse que el legislador de la época tenía ideas de carácter social en favor de los campesinos de México.

Por otra parte el autor González Roa, calificó a esta Ley de "...imperfecta, inadecuada para algunas regiones del país pero el primer paso serio en el sentido de la resolución del problema rural, que reconoció de una manera "OFICIAL" la existencia del problema agrario..." [2]

B.- D E C R E T O S.

De los puntos que he señalado con referencia a la integración de las primeras Autoridades de carácter agrario en el país para la solución de los problemas de la Tenencia de la Tierra, es necesario hacer una referencia de su evolución histórica ya que con la emisión de posteriores Decretos emitidos a la Ley de 6 de enero de 1915, se analiza profundamente la composición orgánica y de funcionamiento de la Comisión Nacional Agraria:

I.- El acuerdo emitido el 19 de enero de 1916 por Don Venus

(2) FERNANDO GONZALEZ ROA, Aspecto Agrario de la Revolución Mexicana, SRA., México 1981, pág.235.

tiano Carranza, queda integrada de la siguiente manera:

- 1.- El C. Secretario de Fomento, como presidente-nato.
- 2.- Un representante de la Secretaría de Gobernación.
- 3.- Un representante de la Secretaría de Justicia.
- 4.- Un representante de la Secretaría de Hacienda.
- 5.- El Jefe de la Dirección Agraria de la Secretaría de Fomento.
- 6.- El Jefe de la Dirección de Agricultura de la Secretaría de Fomento.
- 7.- El Jefe de la Dirección de Aguas de la Secretaría de Fomento.
- 8.- El Jefe de la Dirección de Bosques de la Secretaría de Fomento.
- 9.- El Jefe de la Dirección Jurídica de la Secretaría de Fomento.

La Comisión Nacional Agraria así formada, nombrará un Secretario General, Abogado, un Ingeniero Delegado para cada uno de los Estados y Territorios de la República y el personal necesario para el mejor desempeño de sus labores, de acuerdo con el presupuesto adjunto, -- aprobado por esta Primera Jefatura..." (3)

II.- El 27 de abril de 1917, esta primera integración se reformó por Decreto de Venustiano Carranza, radicando únicamente en cambios de carácter administrativo en cuanto a sus integrantes ya que en los números 2, 3 y 8 del Acuerdo antes aludido, se modifica a los representantes incluyéndose en esta reforma, a el "...Secretario de Estado, a la Procu-

(3) MANUEL FABILA, Op.cit. pág. 282.

raduría General de la República y la Dirección Forestal y de Caza y Pesca de la Secretaría de Fomento..." (4)

Funcionando así este órgano agrario como desde su creación, emitiendo sus dictámenes que elevard a conocimiento del Ejecutivo Federal.

III.- Sin embargo, la estructura orgánica de la Comisión Nacional Agraria, se reforma nuevamente el 24 de enero de 1918, señalando que sus integrantes serán:

- "...1.- El C. Secretario de Agricultura y Fomento, como Presidente nato.
- 2.- Un representante de la Secretaría de Gobernación.
- 3.- Un representante de la Procuraduría General de la República.
- 4.- Un representante de la Secretaría de Hacienda.
- 5.- Un representante de cada una de las Direcciones: Agraria, de Aguas, de Agricultura, Forestal y de Caza y Pesca, Departamento Jurídico de la Secretaría de Agricultura y Fomento..." (5)

De esta integración de la Comisión Nacional Agraria, vemos que en base a los Decretos expedidos, primeramente se integra con un número de nueve personas de las cuales eran un Secretario de Estado que fungía como Presidente; tres representantes de Secretarías de Estado y cinco Jefes de Direcciones relacionadas con materia agraria, además, de un Secretario General y un Delegado en cada Estado, de esta primera integración vemos que hay una participación activa por

(4) MANUEL FABILA, Op.cit.pág. 336.

(5) Idém.

parte de funcionarios de primer nivel en el ámbito de la Administración Pública del Gobierno en Turno para resolver -- los problemas agrarios que aquejaban al país en aquella época.

En la Reforma del 27 de abril de 1917 se maneja el mismo -- concepto de integración, únicamente cambiando al representante de Justicia por el representante de la Procuraduría General de la República, cambio que no tuvo mayor trascendencia en el funcionamiento de la propia Comisión Nacional Agraria.

La última Reforma del 24 de enero de 1918, observamos que -- hay cambios substanciales en cuanto a la integración de este órgano agrario ya que se sigue la misma secuencia de -- 1916, pero en cuanto a los Jefes de las Direcciones, Agraria, Agricultura, Aguas, Bosques y la propia Secretaría de Fomento, establece que los titulares de estas Direcciones -- nombrarán a sus representantes que formarán parte de la Comisión Nacional Agraria. Que única y exclusivamente atenderán y conocerán de las labores de la propia Comisión de -- ello se deduce que conforme al espíritu de la Ley de 6 de enero de 1915, el problema agrario del país es tomado con -- una formalidad sui-generis ya que se establecen las bases -- de la organización agraria del país para resolver los conflictos sobre Tenencia de la Tierra.

Como se puede deducir de la transcripción de los Decretos -- de reforma de la integración de la Comisión Nacional Agraria, se observa que se le da una estructura más sólida para atender los asuntos sobre la Tenencia de la Tierra. Estableciéndose que el Ejecutivo Federal tendrá facultades para --

nombrar a los representantes de esas Direcciones, lo anterior sienta el precedente de que el Presidente de la República, toma las decisiones sobre materia agraria, lo cual se confirma perfectamente en el artículo 27 constitucional y Ley Reglamentaria vigente.

C.- LEY DE EJIDOS.

De los ordenamientos jurídicos analizados se establece la forma de integración de un órgano agrario, pero no es sino hasta la Ley de Ejidos de 1920, reglamentaria de la de 6 de enero de 1915 y del artículo 27 constitucional de 1917, en la que se establecen ya las facultades y obligaciones de la Comisión Nacional Agraria.

La Ley de 1920, señala en su artículo 20 como Autoridades Agrarias las mismas que la Ley de 6 de enero de 1915, exceptuando a los Jefes Militares, a los que ya no se les concedió ninguna intervención por no ser necesaria.

El artículo 21 de esta Ley, alude a la función de cada una de las Autoridades Agrarias que son:

A.- Comisión Nacional Agraria, debe proponer resoluciones definitivas al Ejecutivo de la Unión sobre problemas agrarios.

B.- Comisiones Locales Agrarias, reunir elementos de prueba, información y dictamen.

C.- Comités Particulares Ejecutivos, ejecutar los fallos definitivos emitidos por el Ejecutivo Federal, -- que resolvían dotación o restitución de tierras a pueblos, además de integrar los expedientes para su subs-

tanciación en Primera Instancia e informar a los interesados del estado de trámite.

Las facultades y obligaciones de la Comisión Nacional Agraria las señala el artículo 22 del ordenamiento en cuestión, el cual a la letra dice:

"...ARTICULO 22.- La Comisión Nacional Agraria estará formada por nueve miembros, nombrados por el Ejecutivo de la Unión, y será presidente nato el Secretario de Agricultura y Fomento o quien lo substituya. La Comisión Nacional Agraria tendrá las Facultades y Obligaciones siguientes:

1.- Dictaminar, de acuerdo con el reglamento particular que fije la distribución del trabajo, en todos los expedientes que envlen las Comisiones Locales sobre -- los puntos que siguen:

a).- Si un pueblo ha probado plenamente su derecho a una restitución de tierras.

b).- Si la reivindicación probada no afecta a -- otro.

c).- Si las tierras reivindicadas son o no suficientes o son excedentes para las necesidades del pueblo -- que ha probado su derecho a ellas.

d).- Si un pueblo que no ha probado suficientemente su derecho a reivindicar sus tierras, debe obtener -- por dotación la cantidad suficiente para sus justas ne -- cesidades.

e).- La necesidad o conveniencia que un pueblo, -- ranchería, congregación o comunidad obtenga por dotación tierras para su subsistencia económica.

f).- La cantidad de tierras que deba darse en cada caso, por jefe de familia, de acuerdo con el mínimo fijado por esta Ley; y la situación y forma del ejido -- que ha de dotarse.

g).- Dictaminar en los incidentes que se presenten por reclamaciones de poseedores anteriores que se juzguen afectados por las solicitudes de dotación, y por las resoluciones definitivas del Ejecutivo Federal.

II.- Vigilar, por medio de un cuerpo de inspectores de la Comisión Nacional Agraria, que las Comisiones Locales Agrarias y los Comités Particulares Ejecutivos procedan con diligencia y rectitud en cada negocio que se someta a su estudio, según las facultades que les otorga esta Ley, y de acuerdo con las disposiciones que -- dicte la Comisión Nacional Agraria para la mejor resolución de los asuntos agrarios;

III.- Obtener la planificación, por medio de agentes técnicos, de los terrenos reivindicados por los pueblos, y de los terrenos obtenidos "por dotación" de -- los mismos para la correcta limitación de los predios -- y facil fraccionamiento posterior de los terrenos;

IV.- Reglamentar el funcionamiento de las Comisiones -- Locales Agraria, de los Comités Particulares Ejecutivos, y de las Comisiones de Aprovechamiento de Ejidos, de acuerdo con las disposiciones generales de esta ley;

V.- Dictaminar sobre el monto de las indemnizaciones -- que se reclamen como consecuencia de una dotación de -- tierras, teniendo a la vista el valor catastral del -- predio, la porción afectada del mismo, las mejoras materiales, y las demás circunstancias de justa influen-

cia para el valor del predio ocupado. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular, por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial, debiendo nombrarse dos peritos: uno por la Comisión Nacional Agraria y otro por el interesado y en caso de inconformidad de éste o de la Comisión Nacional Agraria con el juicio pericial, el avalúo de las mejoras deberá someterse a la resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rústicas;

VI.- Llevar un cuidadoso registro de todo el movimiento agrario del país, en el que aparezcan la acción del fraccionamiento de los latifundios, la forma nueva del aprovechamiento de la tierra y las consecuencias del fraccionamiento en la producción natural de la República;

VII.- Dictaminar sobre todas las consultas de orden técnico o administrativo que le hagan los pueblos o las Comisiones Locales, de acuerdo con la Constitución General, con esta ley o con las que en lo sucesivo se dieren..." [6]

De las atribuciones que se le otorgan a la Comisión Nacional Agraria, se confirma la integración de los miembros en un número de nueve que serán designados por el propio Ejecutivo Federal, lo que confirma los Acuerdos a los que me he referido en este capítulo.

Algo importante que establece esta Ley es sobre las características que deben tener los miembros que integran la Comi-

sión Nacional Agraria y que son:

- Ser mexicano por nacimiento.
- No haber servido a gobiernos ilegales.
- No poseer más de 50 hectáreas de tierras.
- No ser patrono ni empleado de latifundistas.

De estos requisitos, en cuanto a la nacionalidad y ser servidor público se basan en el conocimiento de que como nacionales verlan los problemas de carácter agrario que conoceran, con una panorámica imparcial para cumplir con las atribuciones encomendadas a la propia Comisión Nacional Agraria a las que me he referido, el ser miembro de este órgano - agrario llevaba implícito el no poseer más de 50 hectáreas de tierras, ni ser patrono ni empleado de latifundistas, en razón del problema de Tenencia de la Tierra, que ha perdurado durante la historia de nuestro México.

Esta Ley del 28 de diciembre de 1920, es abrogada por el Decreto del 17 de abril de 1922, el cual otorga facultades al Titular del Ejecutivo de la Unión para organizar y reglamentar el funcionamiento de las Autoridades Agrarias en el país. En esta misma fecha el Presidente de la República promulga el REGLAMENTO AGRARIO y en el artículo 24 de dicho ordenamiento confirma a la fracción I del artículo 4° de la Ley de 6 de enero de 1915, expresando que la Comisión Nacional Agraria seguirá estando integrada por nueve miembros, presididos por el Secretario de Agricultura y Fomento, de este número tres serán Agrónomos, dos Ingenieros Civiles y las demás personas de buena honorabilidad a juicio del Ejecutivo de la Unión quien hacía la designación de los mismos y que para todos los miembros en el momento de su nombramiento, ni durante la vigencia de éste no deberían de tener

propiedades que resultaran afectadas por alguna restitución o dotación de tierras, ello para que la Justicia Agraria -- fuere expedita.

He estado analizando la organización estructural de la Comisión Nacional Agraria, sin olvidar que en aquellas fechas -- se dictaron constantes Acuerdos y Decretos que de alguna y otra manera inciden en el establecimiento de las soluciones a los problemas agrarios de una manera muy específica, sin embargo, en cuanto al presente estudio únicamente analizaré lo relacionado a la integración y funcionamiento de las Autoridades Agrarias.

El 9 de diciembre de 1924, el Presidente Plutarco Elías Calles, promulgó un Decreto en el cual delega sus facultades para nombrar a los miembros de la Comisión Nacional Agraria al Secretario de Agricultura y Fomento de la época, fungiendo éste como Presidente y designando a un Secretario General y un Delegado para cada uno de los Estados y Territorios de la República.

Del análisis, de este Acuerdo se ve claramente que el Gobierno en Turno atiende el problema agrario del país con un órgano institucional al que le asigna un presupuesto para su funcionamiento, lo que conlleva a que las soluciones sobre la tenencia de la tierra fuesen más eficaces.

Como ya ha quedado señalado, la Comisión Nacional Agraria -- es el primer órgano institucional que funciona como una Autoridad de carácter administrativo para resolver los proble

mas sobre la tenencia de la tierra que existían en el país a principios del presente siglo.

D.- LEY DE DOTACIONES Y RESTITUCIONES
DE TIERRAS Y AGUAS DE 1927.

Dada las características políticas de estabilidad de los -
Gobiernos en Turno, no es sino hasta el año de 1927, en --
que se emite la primera Ley de Dotaciones y Restituciones-
de Tierras y Aguas, reglamentaria del artículo 27 constitu-
cional, el motivo de análisis de esta Ley en el presente-
trabajo es en el sentido de ver la forma de organización -
de las Autoridades Agrarias que resuelvan los problemas --
agrarios.

La Ley de Dotaciones y Restituciones de 1927, establece --
por primera vez quienes son las Autoridades Agrarias en el
país, quedando organizadas de la siguiente manera:

"...ARTICULO 4º.- En la tramitación y resolución de -
los expedientes ejidales y en la ejecución de las re-
soluciones que en ellos se dicten, intervendrán, en -
la forma que esta ley establece, las siguientes Auto-
ridades:

- I.- El Presidente de la República.
- II.- La Comisión Nacional Agraria.
- III.- Los Gobernadores de los Estados.
- IV.- Las Comisiones Locales Agrarias.
- V.- Las Delegaciones de la Comisión Nacional en -
los Estados.
- VI.- Los Comités Particulares Ejecutivos..." (7)

(7) MANUEL FABILA; Op.cit.pág.450.

De este artículo vemos que ya se hace una formal designación de las Autoridades Agrarias del país que van ha intervenir en la substanciación e integración de los expedientes agrarios, específicamente por lo que hace al Presidente de la República, ya que se observa que en las diversas disposiciones que se emitieron de 1915 a 1927 no se señala en forma específica al Presidente de la República como Autoridad Agraria lo cual no sucede sino hasta esta Ley en que se le da la característica de Suprema Autoridad Agraria.

El maestro Lucio Mendieta y Núñez, en su obra el Problema Agrario en México, señala que esta Ley "... trató de resolver una situación que se hacía insostenible desde el punto de vista político, porque muchos pueblos, después de recibir ejidos y de luchar años enteros para conservarlos, se veían privados de ellos por un amparo concedido en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los propietarios en vista de alguna deficiencia en el procedimiento. Por este motivo, se trató de organizar el procedimiento agrario de acuerdo con una técnica jurídica que lo hiciera inatacable constitucionalmente.

Por primera vez en la legislación agraria, se llevó a cabo un vigoroso intento para obtener una codificación congruente, armónica, asentada en sólidos principios jurídicos al redactarse esta Ley..." (8)

De la acertada opinión del maestro Lucio Mendieta y Núñez, vemos que esta Ley establece las bases fundamentales de un Derecho Agrario para el país. Nos señala quienes son los sujetos de Derecho Agrario, las Autoridades que intervienen -

(8) LUCIO MENDIETA Y NÚÑEZ, El Problema Agrario en México, - México 1971, Ed. Porrúa, págs. 219-220.

en los procedimientos que a esa fecha únicamente se consideraban los de restitución, dotación de tierras, ampliaciones, dotación de aguas, así como la superficie de la unidad de dotación, que es el antecedente del derecho parcelario en favor de los beneficiados. Establece las características de la pequeña propiedad inafectable y de las enajenaciones de ésta para afectarse en materia agraria. Asimismo, establece las bases de la substanciación e integración a que deben sujetarse las solicitudes que se promuevan por sujetos de derecho, fundando un procedimiento de cada una de las acciones enumeradas y la forma en que se resolverían definitivamente con ello se demuestra un claro panorama para la solución de los problemas agrarios del país estableciéndose las bases de una reorganización agraria en un solo documento y la forma de integración de expedientes agrarios, para dar una pronta y expedita solución, esta Ley de 1927, deroga las disposiciones emitidas con anterioridad, las que he analizado y que aisladamente hacían referencia a como deberían resolverse los problemas agrarios.

Con esta Ley se da el primer paso de organización de Autoridades Agrarias, para atender y dar solución a los conflictos del campo; estando de acuerdo en la opinión del maestro Lucio Mendieta y Núñez, que se ha transcrito.

Además, encontramos que el artículo 5° de la Ley establece que la Comisión Nacional Agraria, estará formada por el Secretario de Agricultura y Fomento o el Encargado del Despacho, como Presidente y nueve Vocales Ponentes, designados por el Ejecutivo de la Unión, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Fomento, esto confirma la delegación de facultades del Ejecutivo Federal a un Secretario de Estado --

para proponer la designación de los miembros de este órgano agrario, como se estableció por el Decreto de 1924 de Plutarco Elías Calles.

F. - REFORMAS AL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL DE 1934.

Para el estudio del Cuerpo Consultivo Agrario en cuanto a su función política y jurídica, en el ámbito de los asuntos que conoce para otorgar seguridad jurídica a la Tenencia de la Tierra, iniciaré el estudio del artículo 27 constitucional, en forma detallada vemos que cuando fue promulgada la Constitución de 1917, este artículo constitucional constaba de seis párrafos y VII fracciones, que del texto original únicamente establece que el Decreto del 6 de enero de 1915, se eleva a la categoría de Ley Reglamentaria del propio artículo y como lo he señalado con antelación en el presente capítulo esta Ley da las bases de una organización agraria por parte del Estado para atender los problemas del campo - en aquella época, no apareciendo como órgano agrario el - - Cuerpo Consultivo Agrario.

Se han analizado las diversas disposiciones emitidas por -- las Autoridades en Turno para la atención del problema agrario de México, no siendo hasta el año de 1934 en que se reforma el artículo 27 constitucional, que abroga a la Ley de 6 de enero de 1915 que en la parte conducente dice:

"...ARTICULO 27, Fracción XI. - Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

b).- Un CUERPO CONSULTIVO AGRARIO compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrán las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen..." (9)

Esta Reforma al artículo 27 constitucional, crea al CUERPO CONSULTIVO AGRARIO, dando nacimiento con ello a un órgano importante para la aplicación de la política agraria del país.

En virtud de que en este mismo año, se crea al Departamento Agrario, expidiéndose el primer Código Agrario de 1934, el que establece las funciones y atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario, en su artículo 7° que a la letra dice:

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

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

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

Tres de los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario deberán ser Ingenieros Agrónomos titulados.

El Cuerpo Consultivo Agrario tendrá las siguientes -- atribuciones:

(9) MANUEL FABILA, Op. cit. pág. 551.

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

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

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

d).- Dictaminar sobre las iniciativas del Ejecutivo Federal en materia de reforma a las leyes agrarias, y

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

(10)

De la lectura del artículo que antecede se desprende el - - porque de la función política del Cuerpo Consultivo Agrario. Ya que al emitir sus dictámenes sobre expedientes agrarios de su conocimiento tendría como consecuencia inmediata que el Presidente de la República promulgara la resolución definitiva del problema agrario en estudio.

De las Reformas de 1934 al 27 constitucional vemos que ya - existe el establecimiento de órganos que dependen del Ejecutivo Federal para la atención y solución de los problemas del campo, a este respecto el maestro Lucio Mendieta y Núñez en su obra el Problema Agrario en México, señala:

"...como se ve, la organización administrativa encargada de realizar la Reforma Agraria, es la misma; sólo - ha habido cambios de nombres y en la forma de integrar los cuerpos de trámite..." (11)

(10) MANUEL FABILA, Op.cit.pág.568.

(11) LUCIO MENDEIETA Y NUNEZ, Op.cit.pág.242.

Así tenemos que efectivamente lo dicho por el maestro Lucio Mendileta y Niñez, es acertado ya que si nos remontamos al análisis ya hecho de las dependencias de atención de asuntos agrarios, nos daremos cuenta de que la Comisión Nacional Agraria es lo que en la Reforma de 1934 al artículo 27 constitucional se le cambió el nombre al de Departamento -- Agrario, y su Cuerpo Consultivo Agrario; la Comisión Local Agraria viene a ser la Comisión Mixta, y así las demás autoridades ya se señalaban con anterioridad como vienen a ser el Presidente de la República (desde 1915); los Gobernadores de los Estados (desde 1927); los Comités Particulares Ejecutivos (desde 1915), sin embargo resulta también de primera creación los Comisariados Ejidales.

El artículo 27 constitucional en su fracción XIII, señala que del Ejecutivo Federal dependerá el Cuerpo Consultivo -- Agrario, que dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas; con las modificaciones que hayan introducido -- los Gobiernos Locales y se informará al Presidente de la República, para que éste dicte resolución como Suprema Autoridad Agraria. De lo anterior, se desprende el carácter de órgano de consulta y opinión del Cuerpo Consultivo Agrario -- del Ejecutivo Federal, atribuciones que pertenecían a la Comisión Nacional Agraria, que asume este órgano.

Finalmente podemos señalar que la Reforma de 1934, al artículo 27 constitucional, es la que da nacimiento formal al -- Cuerpo Consultivo Agrario.

C A P I T U L O S E G U N D O

C O D I G O S A G R A R I O S Y L E Y F E D E R A L D E R E F O R M A A G R A R I A .

- A. - C O D I G O A G R A R I O D E 1 9 3 4 .
- B. - C O D I G O A G R A R I O D E 1 9 4 0 .
- C. - C O D I G O A G R A R I O D E 1 9 4 2 .
- D. - L E Y F E D E R A L D E R E F O R M A A G R A R I A .

A. - CODIGO AGRARIO DE 1934.

El primer Código Agrario, se expidió por Abelardo Rodríguez el 22 de marzo de 1934, trata aspectos que se refieren a la distribución de la tierra, acorde a lo establecido en el artículo 27 constitucional. Es el primero en reunir todas las disposiciones agrarias en un solo cuerpo de leyes, motivo por el cual marca un acontecimiento de gran importancia en la atención de los asuntos agrarios que tanto aquejaban al país en esa época y que a la fecha subsisten por vicios en la aplicación de la Ley.

Del análisis de esta disposición legal encontramos que el espíritu del artículo 27 constitucional que también en ese año se Reformó queda debidamente plasmado en virtud de que establece ya de forma sui-generis y en una sola disposición:

- A).- Autoridades Agrarias.
- B).- Capacidad jurídica en materia agraria.
- C).- Procedimientos de las diversas acciones agrarias, etcétera.

Todo ello interrelacionando las atribuciones y funciones de las propias Autoridades para la solución de los conflictos de Tenencia de la Tierra.

El artículo 1° del Código, establece quienes son las Autoridades Agrarias y que en relación con el 27 constitucional coinciden en cuanto al número de Autoridades y que esta disposición señala de una manera específica las atribuciones -

que les corresponden a cada una de estas Autoridades que intervienen dentro del proceso agrario, en base a las acciones ejercitadas por los sujetos de Derecho Agrario.

Las Funciones y Atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario, se establecen en el artículo 7° del Código mismas que se -- han transcrito y que tiene el carácter de un órgano consultor y asesor del Presidente de la República y colaborador -- directo de éste en materia agraria.

En cuanto a los requisitos para ser miembro del Cuerpo Consultivo Agrario, cabe hacer notar, que el legislador atinadamente señala que éstos deberían estar ligados a la actividad agraria por la práctica y la profesión al establecer -- que tres de sus miembros deberán ser Ingenieros Agrónomos -- titulados y tener práctica no menor de cinco años en asuntos agrarios, debiendo ser propuestos por el Jefe del Departamento Agrario, de esto se desprende que los otros dos integrantes pudieran ser gente relacionada con la materia.

Además, de las Atribuciones conferidas por el artículo 7° - el artículo 69 del propio Código Agrario le otorga una Atribución más en materia de Privación de Derechos Agrarios.

El propio Código Agrario como compendio de disposiciones para la aplicación de la justicia agraria establece un Capítulo de Responsabilidades de las Autoridades que señala en dicho Código y que en cuanto al Cuerpo Consultivo Agrario especifica que incurrir en responsabilidad los miembros de -- éste, según lo establece el artículo 162 que a la letra dice:

"...ARTICULO 162.- Los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario, incurrirán en responsabilidad:

a).- Por actuar dolosamente en los casos a que se refiere el artículo 7°.

b).- Por proponer que se afecte la pequeña propiedad agrícola en explotación.

c).- Por no emitir dictámenes en los términos que les fije el Reglamento Interior del Cuerpo Consultivo Agrario, cuando la omisión les sea imputable total o parcialmente.

Por lo anterior los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario sufrirán pena de prisión de seis meses a dos años, a juicio del Juez de Distrito y según la gravedad del hecho..." (12)

En cuanto a las responsabilidades agrarias de las Autoridades que intervienen en el proceso agrario, el maestro Lucio Mendieta y Núñez señala que:

"...Desde el principio de la Reforma Agraria se comprendió la necesidad de establecer responsabilidades - en contra de los funcionarios y empleados que toman parte en la tramitación de los asuntos correspondientes a esta materia, pues nadie ignora que en gran parte la defectuosa y lenta realización de las leyes agrarias se ha debido a algunos de esos funcionarios y empleados..." (13)

(12) MANUEL FABILA, Op.cit.pág. 608.

(13) LUCIO MENDIETA Y NUNEZ, Op.cit.pág. 253.

Las responsabilidades a que aludo no son las primeras que en esta materia se conocen, así tenemos que en materia agraria las responsabilidades se encuentran en el Decreto del 22 de noviembre de 1921 así como en leyes posteriores y en la Ley Especial sobre Responsabilidades de Funcionarios Agrarios del 3 de septiembre de 1932, la cual no estuvo mucho tiempo vigente.

Por último, podemos señalar que lo trascendente de este Código Agrario es de que contempla al Cuerpo Consultivo Agrario como una Autoridad Agraria y órgano de consulta del Ejecutivo Federal ya que con anterioridad no existía en ningún otro ordenamiento legal en materia agraria que tuviera un contexto amplio de organización de Autoridades y Procedimientos en materia agraria.

El Código Agrario, se Reformó el 1° de marzo de 1937, siendo el único propósito de esta Reforma el establecer lineamientos para proteger la industria ganadera del país, sin que se observara cambio alguno en cuanto a Autoridades Agrarias.

B.- CODIGO AGRARIO DE 1940.

Es el segundo Código Agrario, el cual fue promulgado el 23 de septiembre de 1940, por el entonces Presidente de la República el General Lázaro Cárdenas. Dicho ordenamiento conservó en gran parte lo establecido por el Código Agrario anterior, es decir, el de 1934, incluye un capítulo sobre "Concesiones de Inafectabilidad".

En la exposición de motivos de este Código expresa lo siguiente, que a la letra dice:

"...Hace una división clara de las diversas materias - que se refieren a la intervención del Estado en la redistribución de la propiedad rural; define la organización, origen y atribuciones de las Autoridades; se ocupa de la propiedad agraria comprendiendo en esta materia la Restitución y la Dotación de tierras y aguas, las Ampliaciones y Dotaciones Complementarias, el régimen y la decisión de los conflictos de la propiedad comunal, redistribución de la población rural, la nulidad de fraccionamientos y el régimen de la propiedad agraria..." (14)

De esta exposición vemos que las Acciones Agrarias son consideradas de una manera más sistemática con una organización institucional para su adecuada atención, durante la época del Gobierno de Lázaro Cárdenas a la Reforma Agraria del país se le dió un impulso importante por las acciones - que al efecto llevó el Gobierno, dando soluciones inmediatas a problemas agrarios.

El Código que comento hace una distinción entre Autoridades y Organos porque éstos últimos nunca ejecutan, como sucede con el Cuerpo Consultivo Agrario.

Es importante señalar que este ordenamiento hace una separación de la parte sustantiva y de la adjetiva, a este respecto Lucio Mendieta y Núñez dice:

(14) MANUEL FABILA, Op.cit.pág.690.

"...da una estructuración sistemática de su articulado en tres grandes partes fundamentales:

- Autoridades Agrarias y sus Atribuciones.
- Derechos Agrarios.
- Procedimientos para hacer efectivos esos derechos --
..." (15)

En cuanto a las Autoridades Agrarias, estas se contemplan en el artículo 1° de dicho ordenamiento y son las siguientes:

- "... - El Presidente de la República.
- Los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- El Jefe del Departamento Agrario.
- La Secretaría de Agricultura y Fomento.
- El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas.
- Los Ejecutores de las Resoluciones Agrarias.
- Los Comités Ejecutivos Agrarios.
- Los comisariados Ejidales y los de Bienes Comunales..." (16)

De lo anterior, se desprende que aumentaron las Autoridades Agrarias ya que en el Código de 1934, señalaba únicamente seis Autoridades este nuevo ordenamiento señala ocho, aumentándose en éste a la Secretaría de Agricultura y Fomento, el Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas y los Ejecuto

(15) LUCIO MENDIETA Y NUNEZ, Op.cit.pág.258.

(16) CÓDIGO AGRARIO, Ed.Porrúa,S.A., México 1941.

res de las resoluciones agrarias y se suprimió como Autoridad Agraria a las Comisiones Agrarias Mixtas.

En cuanto al Cuerpo Consultivo Agrario el ordenamiento en cuestión lo considera como un órgano agrario al decir en su artículo 2º, que:

"...Son órganos agrarios:

I.- El Departamento Agrario del que dependerán:

a).- El Cuerpo Consultivo Agrario..." (17)

En el artículo 16 de este ordenamiento da a conocer que el "Jefe Nato" del Cuerpo Consultivo Agrario, será el titular del Departamento Agrario integrándose con ocho miembros de los cuales dos serán ejidatarios en pleno uso de sus derechos agrarios y seis restantes serán Agrónomos, Ingenieros-titulados o Técnicos en materia agraria, con el requisito de tener una experiencia agraria de cinco años cuando menos.

De lo anterior, se desprende que permanece el interés de -- que el Cuerpo Consultivo Agrario estuviera formado por Ingenieros, Agrónomos o Técnicos en materia agraria agregándose la obligación de incorporar dos ejidatarios a su seno, además de que se incrementa el número de cinco a ocho.

El autor Mario Ruiz Massieu, al respecto dice:

"...de hecho, esto planteaba el deseo del legislador -- de que existiera una representación campesina en un órgano de tal importancia, cosa atinada, aún cuando la fórmula utilizada dejaba fuera en forma injusta a comuneros y pequeños propietarios..." (18)

[17] CODIGO AGRARIO, Ed. Porrúa, S.A., México, 1941.

[18] MARIO RUIZ MASSIEU, Temas de Derecho Agrario Mexicano, México 1981, Ed. UNAM., pág. 112.

Asimismo, el artículo en análisis también señala los requisitos para ser miembro de Cuerpo Consultivo Agrario, que son:

- "...1.- No poseer predios rústicos en extensiones mayores que las amparadas por este Código;
- 2.- No desempeñar cargo alguno de elección popular;
- 3.- No desempeñar alguno en las organizaciones campesinas o patronales, para los consejeros técnicos; y
- 4.- Ser de reconocida honorabilidad..." (19)

De estos requisitos se deduce que el Código Agrario de 1940 prohíbe que los miembros de este órgano agrario, desempeñen cargos de elección popular o en organizaciones campesinas o patronales; también establece la característica de que fueran de reconocida honorabilidad; lo cual vemos también plasmado en el Código de 1934, al establecer responsabilidades para los miembros de este Cuerpo Colegiado.

Asimismo, el artículo 42, establece las Atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario, que son las siguientes:

- "...1.- Emitir en los expedientes agrarios los dictámenes materia de las resoluciones, decretos y disposiciones que deba pronunciar el Presidente de la República;
- 2.- Revisar y autorizar los planos proyectos que sean consecuencia de los dictámenes aprobados;
- 3.- Dictaminar sobre los expedientes y planos de ejecución y de parcelamiento ejidales, cuando las resoluciones presidenciales hayan sido cumplidas en todos sus términos;

4.- *Discutir y aprobar, en su caso, los planos y expedientes de ejecución de aquellas resoluciones presidenciales que por imposibilidad material no hayan sido -- ejecutadas en todos sus términos:*

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

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

7.- *Opinar sobre los conflictos ejidales que se presenten;*

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

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

10.- *Todas las demás derivadas de la aplicación de este Código..." (20)*

De este artículo se desprende que sus Atribuciones se ampliaron al darles a los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario, facultades más amplias para opinar sobre las ampliaciones de plazos para levantar las cosechas en terrenos afectados o reducir los concedidos en caso de cultivos cíclicos; - en cuanto a la organización y funcionamiento de las sociedades de crédito sobre la conveniencia de dividir en núcleos independientes una región agrícola ejidal, sobre conflictos ejidales, de hecho amplió su ámbito de estudio y competencia pero sus Facultades siguieron siendo de mera opinión y trámite en el proceso agrario.

Por lo que hace a las Responsabilidades a las que pudieran incurrir los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario, permanecieron básicamente igual a lo establecido por el Código Agrario de 1934, en el artículo 162 correlativo del artículo 317 del Código de 1940 que no cambia las responsabilidades de los miembros integrantes del Cuerpo Consultivo Agrario.

En conclusión podemos señalar que las innovaciones de este Código Agrario de 1940, entre otras las más importantes son: se aumentó el número de miembros del Cuerpo Consultivo Agrario de cinco a ocho, de los cuales dos serán ejidatarios y los restantes Ingenieros Agrónomos o Técnicos en materia agraria; además de que prohibía a los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario desempeñar cargo popular alguno y su participación en las organizaciones campesinas o patronales, - debiendo ser de reconocida honorabilidad, también se amplió su ámbito de estudio, aunque sus facultades siguieron siendo de mera opinión y trámite en el conocimiento de las Ac-

ciones Agrarias contenidas en el propio Código Agrario.

C.- CODIGO AGRARIO DE 1942,

Este Código Agrario es el tercero y último el cual fue promulgado el 31 de diciembre de 1942, Lucio Mendieta y Nuñez, al comentar este Código en su obra el Problema Agrario en México, expresa:

"...no obstante sus deficiencias, significó una nueva etapa en el desarrollo jurídico de la Reforma Agraria y fue claro intento de perfeccionarla; pero no logró del todo sus objetivos y como permaneció intocado durante más de un cuarto de siglo se ha hecho indispensable renovarlo de acuerdo con las exigencias de la práctica, los fines constitucionales de la Reforma mencionada y los principios de la justicia social..." (21)

En este Código las Autoridades Agrarias se disminuyeron de ocho a cinco ya que únicamente se reconoce a:

- El Presidente de la República.
- Los Gobernadores de los Estados y Territorios y El Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- El Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.
- El Secretario de Agricultura y Ganadería.
- El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas.

(21) LUCIO MENDIETA Y NUNEZ, Op.cit. pág. 259.

OMITIENDOSE A

- Los Ejecutores.
- El Cuerpo Consultivo Agrario.
- Los Comisariados Ejidales y de Bienes Comunales.

Igualmente se precisó que el Cuerpo Consultivo Agrario, era un órgano agrario integrado al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, al establecerlo así el artículo 2º, -- que en su parte conducente, dice:

"...ARTICULO 2º.- Son órganos agrarios:

I.- El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización con todas las oficinas que lo integren, inclusive el - Cuerpo Consultivo Agrario..." (22)

El artículo 7º, establece que el Cuerpo Consultivo Agrario, se integrará por nueve miembros además, de que el mismo será presidido por el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (D.A.A.C.), y quien propondrá al Presidente de la República, el nombramiento y remoción de los demás componentes de este órgano. De lo anterior, se desprende que se aumentó un miembro es decir, que de ocho que señala el Código Agrario de 1940 a nueve asimismo, ya no se señala como "Jefe Nato" de este Cuerpo Colegiado al titular - del D.A.A.C., sino que ahora lo considera como el Presidente del mismo.

Este precepto además establece los requisitos para ser - -

[22] CODIGO AGRARIO, Ed. Porrúa, S.A., México, 1943.

miembro de este órgano agrario, siendo los mismos a los ya señalados por el Código de 1940.

Se establece que seis de los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario, deberán ser Agrónomos, Ingenieros titulados o Técnicos con cinco años de práctica en asuntos agrarios; - dos actuarán como representantes de los campesinos. Esto último reitera nuevamente el interés del legislador de que los integrantes de este órgano agrario, fueran personas -- con experiencia agraria permitiendo la participación de -- profesionales que intervinieran con comuneros y ejidatarios como lo concebía el ordenamiento anterior, pero que -- no necesariamente debían tener esta calidad, según lo establece el Código Agrario de 1940.

Por otra parte, el artículo en análisis considera al Cuerpo Consultivo Agrario como un órgano auxiliar del Presidente de la República.

Las Atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario, las establece el artículo 36, el cual a la letra dice:

"...ARTICULO 36.- Son atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario:

- 1.- Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República, cuando su tramitación haya concluido;
- 2.- Revisar y autorizar los planos-proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe;
- 3.- Opinar sobre los expedientes de ejecución, previa confronta con las resoluciones o acuerdos que les ha-

ya dado origen, y con los planos-proyectos correspondientes;

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

5.- Las demás que este Código y las otras leyes y reglamentos les señalen..." (23)

Atribuciones que se reducen en número a diferencia de las que le confiere el Código de 1940, pero que siguen conociendo de ellas en razón de que algunas de estas van implícitas en los asuntos que conocen, emitiendo sus dictámenes, opiniones y autorizaciones.

El Cuerpo Consultivo Agrario sigue siendo un órgano agrario considerado como órgano de consulta del Presidente de la República, según se puede deducir de la interpretación de la fracción I del artículo 36 del Código en análisis.

Asimismo, el artículo 348 del Código en cuestión, establece las responsabilidades en que pudiesen incurrir los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario, al no cumplir con los requisitos establecidos por el artículo 7º, en cuanto a las características que deben tener los miembros, por proponer -- afectaciones no fundadas y por no emitir dictámenes en los términos del Reglamento Interno de dicho Cuerpo Colegiado.

(23) CODIGO AGRARIO, Op.cit.

Finalmente podemos concluir, que en general, estos tres Códigos Agrarios, es decir, el de 1934, 1940 y 1942 tuvieron la tendencia de señalar al Cuerpo Consultivo Agrario como un órgano agrario del Departamento Agrario (Departamento de - - Asuntos Agrarios y Colonización), existiendo aumento y disminución de integrantes del mismo, así como atribuciones en materia agraria y que en todo caso únicamente se considera como un órgano de consulta dentro de la resolución de las Acciones Agrarias que debe resolver el Ejecutivo Federal en forma definitiva.

D.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Después de casi tres decenios de vigencia del Código Agrario de 1942, apreciadas algunas de sus imperfecciones jurídicas así como el surgimiento de nuevos problemas, nace la "Ley Federal de Reforma Agraria", como un imperativo social de las experiencias de la aplicación de la política agraria del país, ley que se expidió el 16 de marzo de 1971.

Esta Ley fortalece e impulsa la Reforma Agraria, ya que es indispensable para incrementar el desarrollo económico del país, lo cual se hace en estricto apego a los principios establecidos por el 27 constitucional, precepto que contiene las directrices de justicia social agraria.

En su exposición de motivos señala el por qué no se le denominó Código, ya que no se limita a compilar disposiciones preexistentes, considerándose de materia federal por ser reglamentaria del artículo 27 constitucional que se refiere -

a la Reforma Agraria, es un ordenamiento institucional nacido de los principios de la Revolución Mexicana.

En el artículo 2º de esta Ley, señala a las Autoridades Agrarias, que son:

- El Presidente de la República.
- Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- La Secretaría de la Reforma Agraria.
- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.
- Las Comisiones Agrarias Mixtas.

De este artículo vemos que las autoridades que señala son casi las mismas que se han manejado en los diversos ordenamientos jurídicos ya analizados en el presente capítulo.

El artículo 14 de esta Ley, señala que el Cuerpo Consultivo Agrario, se integra de cinco miembros titulares y con el número de supernumerarios que determine el Ejecutivo Federal, de los miembros titulares dos actuarán como representantes de los campesinos y la misma proporción se observará en el caso de los supernumerarios. También establece que el Secretario de Reforma Agraria será el Presidente de dicho Cuerpo Colegiado, teniendo voto de calidad en el pleno.

El Secretario de la Reforma Agraria propone al Presidente de la República el nombramiento y remoción de los integrantes del Cuerpo Consultivo Agrario.

Esta Ley señala los requisitos que se deben reunir para ser miembro del Cuerpo Consultivo Agrario, siendo:

- Ser de reconocida honorabilidad, titulados en una -- profesión relacionada con las cuestiones agrarias, - y contar con una experiencia suficiente a juicio del Presidente de la República.
- No poseer predios rústicos cuya extensión exceda de la superficie asignada a las propiedades inafecta-- bles.
- No desempeñar cargo alguno de elección popular.

De este artículo observamos la insistencia del legislador - en el sentido de que para ser miembro de dicho Cuerpo se re quiere ser de reconocida honorabilidad, además de recalcarse que deben estar ligados con la materia agraria, por la prá tica y la profesión. Finalmente establece que no deberían - desempeñar cargo de elección popular ni el poseer tierras - que excedan de la superficie de la propiedad inafectable.

En cuanto a las Atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario, nos las señala el artículo 16 del citado ordenamiento que a la letra dice:

"...ARTICULO 16.- Son atribuciones del Cuerpo Consulti vo Agrario:

- I.- Dictaminar sobre los expedientes que deban ser re- sueltos por el Presidente de la República o por el Se- cretario 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 pre vio entre las partes;

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

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

VI.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos les señalen..." (24)

Las atribuciones que nos establece este artículo son básicamente igual a las señaladas en el Código Agrario de 1942, - aumentándose la fracción V y la de los artículos 308, 326 y 432 según la Reforma de 1984. Además del Artículo 64.

Atribuciones que se refieren a la resolución de problemas - sobre la ejecución de resoluciones presidenciales, así como de ordenar la instauración oficiosa de los expedientes de - nuevos centros de población ejidal, en base a la emisión -

(24) LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Ed. Porrúa, S.A., México, - 1984.

del dictamen negativo aprobado en la acción de Dotación de Tierras, además de que se le atribuye la facultad de resolver recursos de Inconformidad en materia de derechos agrarios individuales resueltos por la Comisión Agraria Mixta, atribución que en un estricto sentido le da la característica de Autoridad Agraria de Segunda Instancia.

En cuanto a las Responsabilidades en que pueden incurrir -- los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario en el ámbito del desarrollo de sus funciones se encuentran establecidas en -- el artículo 464 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que -- en todo momento preceptúa las mismas sanciones que los artículos 162, 317 y 348 de los Códigos Agrarios de 1934, -- 1940 y 1942 respectivamente sin que haya modificación a este respecto sobre el particular.

La Ley Federal de Reforma Agraria ha sufrido diversas reformas que en todo caso han ido adecuando la aplicación de la justicia agraria a la realidad de la época, modificaciones que substancialmente son en el orden procedimental.

Dentro de las Reformas más importantes es la del 30 de diciembre de 1975, fundamentalmente a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, hoy Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que cambia la denominación de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización a Secretaría de la Reforma Agraria.

La Reforma de 1984, es una de las más importantes, al esta-

blecer que el Cuerpo Consultivo Agrario ya no sería un órga
no administrativo más de la Secretaría de la Reforma Agra-
ria como se venía manejando desde 1934 en los diversos orde-
namientos legales, considerándosele a partir de esta Refor-
ma como una Autoridad Agraria, en el artículo 2° de la Ley-
Federal de Reforma Agraria.

CAPITULO TERCERO

NATURALEZA JURIDICA

- A.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.
- B.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.
- C.- REGLAMENTO DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO
- D.- TESIS JURISPRUDENCIALES.

A.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

Como he analizado en los capítulos precedentes el fundamento constitucional que crea a las Autoridades Agrarias es el artículo 27 constitucional fracción XI, que a la letra dice:

"...ARTICULO 27.

Fracción XI.- Para los efectos de las disposiciones -- contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan, se crean:

a) Una Dependencia Directa del Ejecutivo Federal - encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

b) Un CUERPO CONSULTIVO, compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen.

c) Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los gobiernos locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado y en el Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias dictaminen.

d) Comités Particulares Ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

e) Comisariados Ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos..." (25)

[25] CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ed. Porrúa, S.A., México, 1985.

De la fracción aludida y del contenido del propio artículo-27 constitucional se ve claramente que se establecen los -- principios del régimen jurídico de la propiedad comunal, el ejido y de la pequeña propiedad, existiendo entre dichas figuras claras diferencias. La personalidad del ejido surge -- con la entrega de las tierras a través de una resolución -- presidencial, en cambio la comunidad ya posee de hecho o -- por derecho los bienes rústicos que la propia Constitución- les autoriza para disfrutar en común, derecho que se les -- confirma por resolución del Ejecutivo Federal.

Los procedimientos en materia agraria, son claros en cuanto a los principios constitucionales y que para la debida sub- tanciación de los mismos vemos que el legislador crea orga- nos de carácter administrativo para la aplicación del orden agrario y que las disposiciones reglamentarias en este ru-- bro quedan encomendadas:

1.- Según la fracción XI, en su inciso a), se refiere a la Secretaría de la Reforma Agraria, entonces Departamen- to de Asuntos Agrarios y Colonización, estableciendo que el titular de este organismo será nombrado y removido por el - Presidente de la República.

2.- El Cuerpo Consultivo Agrario, que menciona el inci- so b), de la fracción XI del artículo en análisis, se en--- cuentra integrado por cinco titulares y el número de super- numerarios que acuerde el Ejecutivo Federal, mismos que se- rán nombrados por el Presidente de la República a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria, quien tiene la presi- dencia de dicho órgano colegiado con voto de calidad.

En este organismo por disposición del Constituyente se encuentran representados los campesinos, ya que la ley reglamentaria señala que dos de sus miembros titulares y en la misma proporción de los supernumerarios serán representantes de los sujetos de derecho agrario.

Este Cuerpo Colegiado tiene como función específica el dictaminar y revisar los expedientes que deba resolver el Presidente de la República, revisar y autorizar los planos proyectos relativos a los dictámenes que emiten y demás atribuciones que le confiere la ley reglamentaria.

3.- Las Comisiones Agrarias Mixtas, a que se refiere el inciso c), de la fracción XI, se integra por un Presidente, un Secretario y tres Vocales, cuyas funciones específicas conforme a la ley de la materia son de substanciar, dictaminar y opinar sobre los procedimientos agrarios que sean de su conocimiento como órgano de Primera Instancia.

4.- El Comité Particular Ejecutivo que menciona el inciso d), de la fracción XI, se integra con miembros del grupo de los solicitantes que inician un expediente agrario conforme a la ley, cesando en sus funciones en el momento de la ejecución del Mandamiento del Gobernador o de la Resolución Presidencial respectiva en cada caso.

5.- El Comisariado Ejidal que menciona el inciso e), de la fracción XI que también puede ser de Bienes Comunales, debe considerarse al igual que el Comité Particular Ejecutivo una Autoridad Interna del núcleo agrario, en forma conjunta con la Asamblea General y el Consejo de Vigilancia por dispo

sición de la ley reglamentaria. El Comisariado Ejidal tiene la representación del ejido y es responsable de hacer ejecutar los acuerdos que emita la Asamblea General (órgano supremo del ejido); el Comisariado Ejidal solo es un órgano de representación que trata de proteger los derechos inherentes al mejoramiento del ejido.

De lo anteriormente analizado, vemos que existen Autoridades de carácter Administrativo Ejecutivo y Autoridades Internas de los núcleos de población que nacen de los principios constitucionales, con atribuciones específicas a cada una de ellas dentro de la política agraria que tiene como fin otorgar seguridad a las formas de tenencia de la tierra para el desarrollo social y agrícola del campo mexicano.

El principal motivo de este trabajo es el análisis de las bases legales y tratar de explicar la naturaleza jurídica del Cuerpo Consultivo Agrario, como Autoridad en materia agraria.

Para hablar de ello es necesario considerar que el término de Autoridad debe entenderse de acuerdo con el autor Mario Ruiz Massieu, lo siguiente:

"...AUTORIDAD.- Es el órgano de la administración pública con facultades de decisión y ejecución..." [26]

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció al respecto la siguiente jurisprudencia:

"...AUTORIDADES, QUIENES LO SON.- El término "autoridades" para los efectos del amparo comprende a todas - - aquellas personas que disponen de la fuerza pública, - en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de -- obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen..." - [27]

De la definición y tesis jurisprudencial aludida se ve que el término Autoridad debe entenderse como un Acto por el -- cual pueden ejecutarse las resoluciones que emita un órgano que pertenezca a la Administración Pública, en el ejercicio de la facultad que le confiere la ley. Precísado este concepto trataré de explicar la naturaleza jurídica de las Autoridades Agrarias.

El artículo 27 Constitucional, fracción XI, señala que para los efectos de la aplicación de este artículo y de las leyes que se expidan en materia agraria, se crean órganos que dependen del Poder Ejecutivo Federal; en base a ello debe - considerarsele como "Autoridades Administrativas", que subs - tancian y aplican las disposiciones emitidas en materia - - agraria, por la propia naturaleza formal, ya que vemos que los miembros integrantes de estos organismos son designados en forma directa por el Presidente de la República, esto ba - sado en los principios de las disposiciones legales que so - bre el agro se expidieron a partir de la ley de 6 de enero - de 1915.

[27] SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, Apéndice 17/75, - 8a. Parte, tesis 53, pág. 98.

Como he explicado, en los capítulos precedentes quienes aplican y ejecutan la política agraria son personas designadas por el Presidente de la República, fundamentalmente basado en el constitucionalismo social del Constituyente de Querétaro, que trata de una forma trascendental el régimen de la propiedad y de la cuestión agraria que por tradición-histórica que todos conocemos ha sido el problema medular de la estabilidad económica y política de nuestro país en su historia.

El artículo 27 constitucional, establece los principios fundamentales sobre el régimen de la propiedad de las tierras y aguas que se encuentran comprendidas dentro del Territorio Nacional estableciendo las bases de la propiedad social como es el ejido y la comunidad que se encuentran integrados en su mayoría por campesinos mexicanos, estableciendo además, la forma en que los procedimientos agrarios deben seguirse para otorgar la seguridad jurídica en la Tenencia de la Tierra, establece las características de la pequeña propiedad que aunada a la propiedad social trata de dar una organización técnica para la producción del campo mexicano.

Dentro de los procedimientos agrarios que contempla el artículo 27 constitucional, tenemos los de Dotación, Ampliación, Confirmación y Titulación de Bienes Comunales dándose así los principios del seguimiento de dichos procesos además, de establecer qué Autoridades intervendrán y conocerán de éstos hasta su total resolución.

A este respecto el Cuerpo Consultivo Agrario, es creado como un órgano que depende del Presidente de la República, --

siendo sus atribuciones y funciones específicas y determinadas por la Ley Federal de Reforma Agraria y su propio Reglamento Interno, disposiciones que analizaré en este capítulo. El artículo 27 constitucional crea a este órgano agrario, - dando solamente la forma de su integración y que los miembros del mismo serán designados por el Presidente de la República como titular del Ejecutivo Federal y ser la máxima Autoridad agraria constitucionalmente.

B.- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

La Ley Federal de Reforma Agraria se promulgó el 16 de marzo de 1971, publicada en el Diario Oficial de la Federación el mismo día, dentro de esta disposición legal, se observa que ya no se le llama Código Agrario como se le venía denominado, el contexto de la Ley Federal de Reforma Agraria, es en el sentido de aplicarla en el ámbito federal, ya que la exposición de motivos establece claramente que el propósito de ésta, es dar un instrumento jurídico que reúna las experiencias en materia agraria que fortalezcan e impulsen la Reforma Agraria, apegada a los principios del artículo 27 constitucional.

La Ley Federal de Reforma Agraria, en su artículo 2º establece quienes son las Autoridades Agrarias, para la aplicación de dicha ley, siendo:

- El Presidente de la República.
- Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.
- La Secretaría de la Reforma Agraria.
- La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- "El Cuerpo Consultivo Agrario" *
- Las Comisiones Agrarias Mixtas.

Del contexto de este artículo, se ve claramente que al Cuerpo Consultivo Agrario, se le considera una "Autoridad Agraria", lo cual trataré de explicar más ampliamente en los al

* Fracción adicionada en las Reformas a la Ley, publicadas en el Diario Oficial el 17 de enero de 1984.

cances de la emisión de sus dictámenes y acuerdos que emite este órgano colegiado en el capítulo siguiente en el ejercicio de sus atribuciones y funciones específicas.

La Ley Federal de Reforma Agraria, considera al "Cuerpo Consultivo Agrario" como una Autoridad, misma que analizaré al tenor de los artículos 14, 15 y 16 de dicho ordenamiento legal que contempla la forma de integración, atribuciones y funcionamiento de este Cuerpo Colegiado, que pasaré a analizar cada uno de ellos.

El artículo 14 de esta Ley, a la letra dice:

"...El Cuerpo Consultivo Agrario, cuyas funciones se determinan en esta ley, estará integrado por cinco titulares y contará con el número de supernumerarios que a juicio del Ejecutivo Federal sea necesario. Dos de los miembros titulares del Cuerpo Consultivo actuarán como representantes de los campesinos, y la misma proporción se observará en el caso de los supernumerarios. El Secretario de la Reforma Agraria lo presidirá y tendrá voto de calidad. Sólo en casos de ausencia por asuntos oficiales, enfermedad o licencia, podrá el subsecretario suplir al titular de la Secretaría en la presidencia del Cuerpo Consultivo, en el orden establecido en el reglamento interior..." (28)

De este texto, se observa que de manera específica queda el Cuerpo Consultivo Agrario integrado por cinco Consejeros Titulares y los supernumerarios respectivos, en ambos casos -

estos miembros serán designados por el Presidente de la República a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria, - quien tendrá la Presidencia de dicho Cuerpo Colegiado. Esta integración tiene el antecedente en el artículo 27 constitucional reformado en 1934, año en que se expidió el primer Código Agrario, y los subsecuentes manejan este mismo concepto de que la designación de los integrantes de este Cuerpo Colegiado sería hecha por el titular del Ejecutivo Federal.

La designación de los miembros de este órgano colegiado, es basada en un principio histórico de la evolución política y social de nuestro país, ya que desde la Conquista ha sido un problema el regular la propiedad y Tenencia de la Tierra y que a los Gobernantes en turno les ha preocupado esta situación, no siendo hasta con la expedición de la Ley de 6 de enero de 1915, en que se le otorga una verdadera atención al problema del campo y en especial una protección hacia los campesinos que hasta esa fecha venían siendo explotados en base a ordenamientos que protegían intereses a determinados grupos y no existiendo una verdadera justicia social agraria en el país.

A partir de 1915, se observa que las disposiciones emitidas tienen especial interés en que el titular del Gobierno en Turno se preocupe por la verdadera aplicación de la política agraria, por ello es de que los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario sean designados por el Presidente de la República, que como responsable del Poder Ejecutivo y para el cumplimiento y desempeño de las atribuciones que le confiere la Constitución y las Leyes que emanan de ella tiene co-

laboradores directos especializados en cada una de las materias de carácter administrativo.

Para que el titular del Ejecutivo Federal, nombre a los componentes del Cuerpo Consultivo Agrario, el Secretario de la Reforma Agraria, propondrá a éste a las personas que lo integrarán y que deberán cumplir con los requisitos de ser de reconocida honorabilidad y profesión relacionada con la materia agraria y experiencia en esta rama, además de no poseer predios rústicos que excedan de los límites de la propiedad inafectable, y no desempeñar cargo de elección popular alguno.

Estos requisitos se ven claramente que son idénticos a los que establecían los Códigos Agrarios emitidos en 1934, 1940 y 1942, que a su vez tienen su origen en los requisitos que deberían cumplir los miembros de la Comisión Nacional Agraria que es el antecedente más remoto del Cuerpo Consultivo Agrario.

En cuanto a que no deben poseer bienes rústicos los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario, que excedan de los límites de la propiedad inafectable, esto se entiende del espíritu del artículo 27 constitucional que establece las modalidades de la propiedad que puede ser ejidal, comunal o pequeña propiedad y que a esta última a partir de la Revolución de 1910 ha sido objeto de una constreñida vigilancia para evitar el acaparamiento y el latifundismo de la propiedad rural en manos de una sola persona a través de actos simulados, situación que previó el legislador para que los integrantes de este órgano tuviesen algún interés en prote-

ger el acaparamiento de tierras, y que en todo caso sus dictámenes y acuerdos que emitan en el ámbito de sus funciones para la resolución de las Acciones Agrarias que conocen se encuentren emitidas conforme a la justicia social emanada del artículo 27 constitucional.

Las Atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario, en la Ley Federal de Reforma Agraria, se encuentran contenidas en el artículo 16 que a la letra dice:

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

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

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

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

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

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

VI.- Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos les señalen..." (29)

De la primera atribución, se ve que implícitamente debe conocer y dictaminar todo lo que deba resolver el Presidente de la República en forma definitiva como son las Acciones relacionadas con los expedientes de Restitución, Dotación de Tierras, Ampliación, Creación de Nuevo Centro de Población, Confirmación de Bienes Comunales, Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales, Establecimiento de Zonas Urbanas, Privaciones Colectivas, según se observa y lo dispone el artículo 8° de la Ley Federal de Reforma Agraria.

En base a esta atribución vemos que el Cuerpo Consultivo -- Agrario es un órgano que debe revisar todo lo que resuelva el Presidente de la República y por ello que sea un "Órgano de Consulta" de este y que por disposición de la Ley Federal de Reforma Agraria según su artículo 2° este Cuerpo Colegiado se le considere como Autoridad Agraria.

Además de lo señalado también conocerá de los planteamientos que se le envíen por el Secretario de la Reforma Agraria, cuando con motivo de la resolución definitiva surjan conflictos en materia agraria, en este caso tenemos que opinará sobre la ejecución de las Resoluciones Presidenciales, cuando existe problema sobre la ejecución de la misma en -- los términos del artículo 308 de la Ley Federal de Reforma Agraria, precepto que se relaciona con el 16 que estoy analizando, del cual vemos que las funciones aunque están específicamente determinadas, no son únicas, ya que hay diver--

Los artículos (64, 308, 326 y 432) de este ordenamiento legal que le dan otras atribuciones inherentes a su función - como órgano agrario de consulta del titular del Ejecutivo - Federal.

Dentro de las demás atribuciones que le confiere la ley se denota que son ya más específicas sobre los rubros de aprobar los planos proyectos de localización que tienen su origen en el dictamen que emite sobre las Acciones Agrarias -- que conoce, así como de resolver en forma definitiva los Re cursos de Inconformidad en contra de la Privación de Derechos Agrarios Individuales decretada por la Comisión Agraria Mixta, de esta última atribución vemos que se le puede considerar como un órgano de revisión de Segunda Instancia en materia de Derechos Agrarios Individuales, por ello que se le considere como una "AUTORIDAD".

Asimismo, debe considerarse al Cuerpo Consultivo Agrario como un órgano de consulta técnico jurídico, ya que también - conoce de los proyectos de iniciativa de ley y reglamentos - en materia agraria emitiendo su opinión sobre estos, ya que de ser un órgano de opinión del Presidente de la República, este debe de conocer la política agraria de la máxima Autoridad Agraria del país, para otorgar y dar un máximo alcance de la justicia social agraria, establecida en la constitución que es nuestra Ley Suprema, y que las disposiciones - reglamentarias que se emitan, tengan los principios fundamentales de esta en cuanto se refiera a materia agraria - - siendo el Cuerpo Consultivo Agrario un órgano que conoce de

todas las modalidades de la problemática agraria, emitiendo acuerdos que tratan de dar una justa aplicación e interpretación de la ley, así como dictámenes que aprueba y sirven de base para la emisión de Resoluciones Presidenciales que ponen fin a una Acción Agraria en forma definitiva.

C.- REGLAMENTO DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.

El Cuerpo Consultivo Agrario nace por virtud de la Reforma que se hizo al artículo 27 constitucional el 30 de diciembre de 1933, teniendo como antecedente inmediato la Comisión Nacional Agraria, cuya creación se determinó en la ley agraria del 6 de enero de 1915.

Dicha Comisión tuvo entre sus facultades la de dictaminar la aprobación, rectificación o modificación de las resoluciones que se elevaran a su conocimiento para que el titular del Poder Ejecutivo de la Nación, en base a el dictamen que emitiera sancionara las Reivindicaciones o Dotaciones efectuadas y así expedir los títulos respectivos.

Al abrogarse la ley de 6 de enero de 1915, por la Reforma constitucional de 1934, dejó de existir la Comisión Nacional Agraria y se instituyó el Cuerpo Consultivo Agrario, cuya función principal ha sido la de dictaminar los expedientes de los procedimientos agrarios que deben ser resueltos en definitiva por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El funcionamiento y estructura del Cuerpo Consultivo Agrario, ha sido reglamentada por diferentes ordenamientos legales dentro de los que destacan los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942, así como la Ley Federal de Reforma Agraria, de be señalarse que los Códigos Agrarios de 1940 y 1942 contaban con artículos que contradecían lo previsto por la Constitución en la parte que se refiere al número de miembros -

del Cuerpo Consultivo Agrario; ya que el primero estableció que debían ser ocho y el segundo nueve, en vez, de cinco a que se refiere el precepto constitucional.

Por lo anteriormente expuesto pasará a hacer un análisis -- exegético del Reglamento que regula la estructura y funcionamiento del Cuerpo Consultivo Agrario, constando de VIII - Capítulos que en sus rubros tratan:

- I.- Disposiciones Generales.
- II.- Del Presidente del Cuerpo Consultivo Agrario.
- III.- Del Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario.
- IV.- Del Secretario General.
- V.- De Consultorías Estatales y Regionales.
- VI.- De los Impedimentos.
- VII.- Del Departamento de Compilación y Documentación de Leyes, Resoluciones y Dictámenes.
- VIII.- De las Responsabilidades.

Del análisis de este Reglamento, se ve claramente en forma particular lo siguiente:

Capítulo I, en éste encontramos que queda perfectamente claro y definido que su objeto es el de regular la organización y facultades de este Cuerpo Colegiado. Además algo importante que señalar es que se le considera como un "ÓRGANO DE CONSULTA" del Presidente de la República.

De esta situación vemos que se contraviene lo dispuesto por la Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 2º, ya que en éste le da la categoría de "AUTORIDAD AGRARIA", esto en base a las Reformas a la ley de 1984, situación que analiza

re con más detalle en el presente Capítulo en su inciso d), que se refiere a las Tésis Jurisprudenciales.

Los preceptos 3°, 4° y 5° del Reglamento en términos generales es idéntico su contenido a lo de los artículos 14 y 15- de la Ley Federal de Reforma Agraria, que establecen los requisitos, para ser miembro del Cuerpo Consultivo Agrario.

Asimismo, para el adecuado funcionamiento administrativo -- del Cuerpo Consultivo Agrario, éste contará con un Secretario General, que será designado y removido por el Presidente de dicho Cuerpo que es el Secretario de la Reforma Agraria. Además, deberá reunir los requisitos que se establecen para ser miembro del Cuerpo Consultivo Agrario.

Algo importante que simplifica la resolución de las Acciones Agrarias es el crear a las Consultorías Estatales o Regionales del Cuerpo Consultivo Agrario, que se integrarán con -- consejeros supernumerarios que conocerán y resolverán en el ámbito de su jurisdicción de los asuntos de su competencia.

Asimismo, dentro de este primer Capítulo se establece como -- funcionará el Cuerpo Consultivo Agrario, determinándose que será en Pleno, es decir cuando se reúnan los cinco consejeros titulares, el Presidente de dicho cuerpo y el Secretario General, para estudiar y analizar los dictámenes que presenten cada uno de ellos, debiéndose aprobar o retirar con las observaciones pertinentes a cada asunto, el Pleno conformemente al Reglamento sesionará cuando menos una vez a la semana.

Algo importante que destacar es que al crear el Reglamento a las Consultorías Estatales y Regionales es con el fin de que la justicia en materia agraria sea más expedita, conociendo de los asuntos agrarios de su competencia en los términos del artículo 16 de la Ley Federal de Reforma Agraria, y en el ámbito de su "jurisdicción territorial", que dará como resultado que los principios agrarios cumplan con su función social en favor del agro mexicano.

Las Consultorías Estatales y Regionales para cumplir con las atribuciones conferidas al Cuerpo Consultivo Agrario, al igual que el Pleno de este órgano colegiado, sesionará una vez por semana para la discusión y aprobación de los asuntos que conozcan. En la práctica las Consultorías Regionales y Estatales se encuentran integradas por lo menos de tres consejeros supernumerarios. Esto para que exista un quórum en cuanto a las sesiones de discusión de los asuntos que analizan, esto lo podríamos equiparar en la forma en que funcionan las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Hay que destacar que los Consejeros Agrarios podrán excusarse de asistir a las sesiones del Pleno, en virtud de tener algún impedimento legal, mismos que se establecen en el Capítulo VI, artículo 22 del Reglamento, sin que ello demerite su función como consejero agrario en el conocimiento y estudio de los asuntos que conoce.

El Capítulo II del ordenamiento en análisis establece las facultades del Presidente de este Cuerpo Colegiado, en esta calidad podríamos considerarlo como la persona que estable-

ce la forma en que debe llevarse al cabo las sesiones del "Pleno", así como la forma y términos en que las Consultorías Estatales y Regionales deben funcionar jurisdiccionalmente además designa al Secretario General, a los Consejeros de las Consultorías, así como a los Presidentes de dichas Consultorías fijando su sede y su competencia territorial. Estas atribuciones se derivan de lo establecido por el artículo 14 de la Ley Federal de Reforma Agraria, y en función de la dependencia económico-administrativa de este órgano colegiado, de la Secretaría de la Reforma Agraria, ya que los recursos proveídos para su funcionamiento son al través de esta dependencia del Ejecutivo Federal, ello acorde a lo establecido por la fracción XI del artículo 27 Constitucional.

Las atribuciones del Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario, son idénticas a las establecidas por el artículo 16 de la Ley Federal de Reforma Agraria, adicionándose de una manera resumida las de: aprobar el plan de actividades, elaborar informe de labores y manual de organización, así como el procedimiento de servicios al público, conceder licencia a los consejeros titulares o supernumerarios, resolver los conflictos de competencia entre las Consultorías Estatales y Regionales, facultades que se relacionan con su función jurídica en el proceso agrario.

Algo importante, que resaltar es de que el Pleno del Cuerpo Consultivo "crea y establece criterios", que deben observar las Consultorías en la formulación de sus proyectos de dictamen además, de establecer como se deben integrar los expedientes para evitar la práctica de trabajos técnicos comple

mentarios que retracen el procedimiento social agrario, para así evitar contradicciones entre los estudios que se elaboran y presenten al Pleno.

El Pleno para celebrar sus sesiones, necesariamente deberán estar reunidos cuando menos tres de los consejeros titulares, el Presidente y el Secretario General; los acuerdos, dictámenes, criterios u observaciones que apruebe deberán ser por mayoría de votos de los consejeros presentes, esta aprobación será registrada por el Secretario General en el libro de actas respectivo y dará fe del sentido de la votación.

Como el Secretario General, es parte integrante del Cuerpo Consultivo Agrario, este tiene atribuciones de ser un Secretario de Actas, Fedatario y de realizar actividades de carácter administrativo, la Primera es específicamente derivada de las sesiones del Pleno ya que levanta acta poimemorizada de la sesión con los asuntos aprobados o retirados con observaciones.

La Segunda característica, de ser fedatario es en relación con la certificación que hace de documentos que se derivan de las sesiones del Pleno, para que estos prosigan con el trámite respectivo agrario administrativo, como podrían ser que se subsanen deficiencias procesales, se elabore el proyecto de resolución presidencial, planos proyectos, etc., esto de una manera enunciativa y no limitativa en estos rubros. Esta certificación no es para que surta efectos plenos contra terceros sino, que es una validación para que se cumplan con las resoluciones y acuerdos aprobadas por el --

Pleno, ya que los asuntos tratados se encuentran dentro de una etapa procesal y deben proseguir su trámite hasta culminar con Resolución Presidencial o acuerdo del Secretario de la Reforma Agraria según la acción agraria intentada.

La Tercera y última que es en lo administrativo el Secretario General acordará con el Secretario de la Reforma Agraria o el Subsecretario de Asuntos Agrarios los nombramientos de los Secretarios de Sesiones y Acuerdos de las Consultorías Estatales y Regionales, nombramientos del personal y coordinar administrativamente a las Consultorías Estatales y Regionales.

Para el cumplimiento de estas atribuciones conferidas el Secretario General, contará con una Secretaría de Actas y Acuerdos y una Jefatura Administrativa, que en la práctica se le denomina "Coordinación".

Asimismo, para el auxilio de fuentes de información legal - el Cuerpo Consultivo Agrario, cuenta con un Departamento de Compilación y Documentación de Leyes, Resoluciones y Dictámenes que depende del Secretario General, cuyas funciones son: compilar y mantener actualizadas las fuentes jurídicas en materia agraria así como los acuerdos y dictámenes que el Cuerpo Consultivo Agrario, estime deban darse a conocer a las diversas áreas de la Secretaría de la Reforma Agraria y Consultorías Estatales y Regionales, además, conserva y mantiene un acervo bibliográfico en materia agraria; Departamento que de hecho funciona como una biblioteca que da servicio al órgano colegiado, y áreas de la Secretaría de -

la Reforma Agraria así como a personas que se interesan en la materia agraria.

Algo trascendental, que contiene este Reglamento es que - - crea Consultorías Estatales y Regionales, que dependen del Cuerpo Consultivo Agrario, las cuales funcionan conforme a los Acuerdos que emite "el Pleno", determinando su ubicación jurisdiccional el Secretario de la Reforma Agraria como Presidente de este órgano colegiado.

Esto es importante porque el procedimiento agrario como es conocido para los estudiosos del Derecho Agrario, cuando un expediente llega al Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario, este se encuentra en una de sus últimas etapas procesales ya que su culminación con Resolución Presidencial tiene fundamento en el dictamen que emite este órgano.

El establecimiento de las Consultorías pretende y de hecho simplifica el trámite agrario, dando una pronta y expedita justicia social al campesino mexicano que promueve alguna acción agraria, ya que estas Consultorías son instaladas en el interior de la República para evitar así el "Turismo Agrario" de expedientes, es decir, el envío de éstos del Estado de origen al Distrito Federal donde radican las Oficinas Centrales.

Las Consultorías formulan los proyectos de dictamen que serán presentados a consideración del Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario, al través de los Consejeros Titulares; previa aprobación que realicen en la Consultoría, observando que -

Estos cumplan las normas e instrucciones establecidas por el Pleno. También tienen como atribuciones el integrar debidamente los expedientes conforme a las disposiciones de ley, conozcan; en caso de deficiencias estas deberán subsanarse de inmediato por la Comisión Agraria Mixta o Delegación Agraria, previo el análisis que practique la Consultoría.

Algo interesante que destacar es la "REMOCIÓN DE LOS CONSEJEROS" establecida por el Capítulo VIII del Reglamento, la cual se dará cuando procedan con negligencia en la formulación de los proyectos de dictamen, así como el asesorar a las partes interesadas dentro de un proceso agrario, por extravíar o mutilar expedientes que motiven y funden sus estudios respectivos.

La remoción se funda en los artículos 29 y 30 del Reglamento debiendo ser ejecutada por el Secretario de la Reforma Agraria en su calidad de Presidente, y/o a propuesta del Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario, sin que esto sea óbice para el ejercicio de las acciones penales que se pudiesen dar acorde a lo dispuesto por el artículo 464 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que establece la responsabilidad penal de los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario y contemplándose las sanciones respectivas.

Dentro del Capítulo de Responsabilidades se establece el -- "RECURSO DE QUEJA", que podrá ser promovido por quien legítimamente acredite tener interés jurídico en algún procedimiento que se tramite ante el Cuerpo Consultivo Agrario.

Este recurso debe de presentarse ante el Presidente de este órgano, siempre y cuando alguno de los Consejeros integrantes de una Consultoría Estatal o Regional no elabore y presente el proyecto de dictamen dentro del término de 30 días contados a partir de la fecha en que recibió el expediente.

El "RECURSO DE QUEJA" se substanciará cuando el Presidente solicita el informe correspondiente al Consejero responsable que tendrá un término de 3 días para rendir su informe, si no lo hace se presumirá fundada la queja y se procederá a sancionar al Consejero con suspensión de su cargo hasta por 30 días.

Será infundado el "RECURSO DE QUEJA", cuando no haya transcurrido el término de 30 días o el expediente no esté debidamente integrado teniendo en este último caso el Consejero la obligación de elaborar el acuerdo que ordene la práctica de trabajos técnicos complementarios para que el expediente quede debidamente integrado.

Como se ve del Capítulo de Responsabilidades, encontramos que establece la "REMOCIÓN Y LA SUSPENSIÓN DE FUNCIONES DE CONSEJEROS", esta última motivada por el ejercicio del "RECURSO DE QUEJA", que interponga algún interesado en un proceso agrario que se encuentre en el Cuerpo Consultivo Agrario, sin que ello sea óbice para el ejercicio de las acciones penales en que pudiesen tipificar e incurrir en el cono cimiento y resolución de los asuntos de su competencia.

La Ley Federal de Reforma Agraria, únicamente establece los requisitos para ser Consejero Agrario, sus atribuciones, -- así como la forma de integración del Cuerpo Consultivo Agrario como órgano colegiado y la responsabilidad penal en que incurrirán sus miembros.

El Reglamento establece sanciones más drásticas, como es el caso de la suspensión de funciones de un Consejero, fundada en el ejercicio del "Recurso de Queja" debidamente motivado y para el caso de que el mismo Consejero sea puesto en tela de juicio por otro "Recurso de Queja", procederá su remoción considerándose como reincidente.

El Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario es ambicioso ya que pretende ayudar a simplificar el proceso agrario con el establecimiento de las Consultorías Estatales y Regionales -- pero adolece de errores ya que a estas Consultorías indistintamente les denomina Salas lo cual en el tecnicismo jurídico, no se podría utilizar como un sinónimo en virtud de -- que éstas no tienen autonomía en sus determinaciones.

Después de haber analizado cada uno de los Capítulos del Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario, es importante observar que éste en ninguno de sus artículos señala las atribuciones de los Consejeros, siendo esto de cabal importancia -- ya que en mi opinión estos miembros son los que integran el Cuerpo Consultivo Agrario, y que a ellos compete dictaminar y revisar los expedientes que deba resolver el Presidente de la República, revisar y autorizar los planos proyectos relativos a los dictámenes que emiten, opinar sobre la ejecución de las resoluciones presidenciales, opinar en las ini-

ciativas de ley y de reglamentos en materia agraria y resolver los recursos de inconformidad en contra de la privación de derechos agrarios individuales, atribuciones que se señalan en forma genérica para todo este Organó Colegiado y que el Reglamento confirma en las atribuciones del Pleno, sin - que se deduzca la gran importancia que tienen los Consejeros integrantes de este órgano colegiado y por lo cual considero que es una omisión muy grave que el Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario no las contemple.

D.- TESTS JURISPRUDENCIALES.

Para fundar la naturaleza jurídica del Cuerpo Consultivo Agrario, como he analizado el artículo 27 constitucional fracción XI, la Ley Federal de Reforma Agraria artículos 2º, 14 15, 16 y 464; el Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario, - que establece su organización interna, funciones y responsabilidad; por esto así como las disposiciones legales aludidas, también es importante señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido Jurisprudencia en la que se determina la "NATURALEZA JURÍDICA DEL CUERPO CONSULTIVO-AGRARIO". Y que son de interés en este estudio, por ello se transcriben las siguientes, que se encuentran relacionadas - y que a la letra dicen:

"...CUERPO CONSULTIVO AGRARIO. NO ES AUTORIDAD PARA -- LOS EFECTOS DEL AMPARO.- En tanto el Cuerpo Consultivo Agrario, como "órgano de consulta", emita opinión sobre los asuntos que la Ley le señala o que le son sometidos a su consideración (art. 27, fracción XI, inciso b) de la Constitución Federal y 2º y 36 del C.A.), 16- de la Ley Federal de Reforma Agraria, carece de facultades decisorias, así como de imperio para ejecutar -- sus opiniones.

En tales condiciones procede concluir que "no tiene el carácter de autoridad para los efectos del juicio de - amparo..." [31]

"...CUERPO CONSULTIVO. DEBE TENERSE COMO AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO SUS ACUERDOS CONTIENEN ÓRDENES QUE OBEDECEN LAS AUTORIDADES --

[31] JURISPRUDENCIA Y EJECUTORIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EN MATERIA AGRARIA, Colección: Justicia Agraria, Ed.S.R.A, México 1982, Pág. 79.

AGRARIAS.- Que el Cuerpo Consultivo Agrario, no es autoridad para los efectos del amparo, debe entenderse - exclusivamente cuando se limita a emitir opinión en -- los asuntos de su competencia; pero cuando las autoridades agrarias cumplen con los acuerdos del mencionado Cuerpo Consultivo Agrario, afectando la esfera jurídica de los particulares, por tales determinaciones debe tenersele como autoridad y considerarse las mismas - - susceptibles de ser enjuiciadas mediante el juicio de garantías, en la forma y términos en que éste sea procedente..." (32)

"... CUERPO CONSULTIVO AGRARIO. ES AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, CUANDO NO ACTUA COMO SIMPLE-ORGANO DE CONSULTA.- Cuando el Cuerpo Consultivo Agrario no limita su actuación a la de un simple órgano de consulta, emitiendo su opinión, sino que actúa como autoridad en los términos del artículo 11 de la Ley de Amparo, pronunciando una decisión que se afirma lo es del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización -- (Secretaría de la Reforma Agraria), y sin someter su acuerdo a la autoridad correspondiente gira instrucciones tendientes a su cumplimiento, el amparo contra ese organismo resulta procedente, pues se está en presencia de auténticos actos de autoridad..." (33)

"... CUERPO CONSULTIVO AGRARIO. SUS CONSEJEROS. CUANDO SON AUTORIDADES.- Los Consejeros del Cuerpo Consultivo Agrario tienen el carácter de autoridades para los - - efectos del amparo, cuando se abstienen de dictar los-

[32] JURISPRUDENCIA Y EJECUTORIAS DE LA SUPREMA CORTE DE -- JUSTICIA DE LA NACION EN MATERIA AGRARIA, Op.cit.pág.79.

[33] Ibidem. pág.80.

acuerdos necesarios para la correcta integración de -- los expedientes en que deben opinar, como también al -- abstenerse de ejercer las funciones que les atribuye -- la ley..." (34)

"...CUERPO CONSULTIVO AGRARIO. NO PUEDE SER REPRESENTA -- DO POR EL SECRETARIO DE LA REFORMA AGRARIA NI POR EL -- SUBSECRETARIO DE ASUNTOS AGRARIOS.- El Secretario de -- la Reforma Agraria y el Subsecretario de Asuntos Agra -- rios no son representantes del Cuerpo Consultivo Agra -- rio, ya que ni los artículos 27, fracción XI, inciso -- b), de la Constitución General de la República, 10, 14 y 16 de la Ley Federal de Reforma Agraria, 41 de la -- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ni -- el Reglamento Interior de dicha Secretaría de Estado -- facultan a tales autoridades para representar a ese -- Cuerpo Colegiado, el que debe actuar colegiadamente -- con sus cinco titulares, sin que ninguno de ellos, en -- forma aislada, tenga la representación jurídica del -- mismo..." (35)

"...CUERPO CONSULTIVO AGRARIO. CONSEJEROS DEL CUANDO -- DEJAN DE SER AUTORIDADES ES INNECESARIO QUE SE LES LLA -- ME A JUICIO.- Si bien es cierto que conforme a la té -- sis jurisprudencial publicada con el número 23 a fojas 48 de la Tercera Parte de la Compilación correspondien -- te a los de 1917-1975, los consejeros del Cuerpo Con -- sultivo Agrario tienen el carácter de autoridades cuan -- do dejan de cumplir con sus obligaciones o se rehusan --

(34) JURISPRUDENCIA Y EJECUTORIAS DE LA SUPREMA CORTE DE -- JUSTICIA DE LA NACION EN MATERIA AGRARIA, Op.cit., págs.79 y 80.

(35) Ibidem.Pág. 78.

a emitir su opinión, también es verdad que si de las constancias de autos se desprende que ya emitieron la citada opinión, sin importar el sentido de ésta, debe concluirse que no tienen el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo los referidos consejeros. En estas condiciones y ante la improcedencia del juicio de garantías en los términos de la fracción - - XVIII del artículo 73, en relación con la fracción I - del artículo 1° ambos de la Ley de Amparo, resulta innecesario llamar a juicio a los citados Consejeros..." (36)

De las Jurisprudencias aludidas encontramos que del análisis de las mismas al Cuerpo Consultivo Agrario se le debe considerar:

A).- Como "AUTORIDAD AGRARIA", cuando emite resoluciones que afectan la esfera jurídica de particulares, esto -- cuando las Autoridades Agrarias cumplen los acuerdos emitidos por el Cuerpo Consultivo Agrario.

B).- No es Autoridad Agraria cuando no ha emitido su opinión en los asuntos de su competencia, ya que carece de facultades de decisión e imperio para ejecutar sus opiniones.

C).- Los Consejeros Agrarios pueden considerarse como Autoridades Agrarias cuando se abstienen de ejercer sus -- atribuciones o no emiten su opinión en los términos de ley-

(36) JURISPRUDENCIA Y EJECUTORIAS DE LA SUPREMA CORTE DE -- JUSTICIA DE LA NACION EN MATERIA AGRARIA, Op.cit., pág.82.

en los asuntos de su competencia.

Como se ha resumido en los anteriores incisos y acorde a lo dispuesto por la Legislación Vigente y la Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación encontramos que la naturaleza jurídica del Cuerpo Consultivo - Agrario la debemos considerar de diversos puntos de vista - en cuanto la diversidad de las acciones que conoce y los actos que realiza en el ejercicio de sus facultades y atribuciones, mismas que se encuentran interrelacionadas con Autoridades Administrativas que aplican la Ley Federal de Reforma Agraria.

Sin embargo es importante señalar que desde el punto de vista dogmático el Cuerpo Consultivo Agrario es un órgano de consulta del Presidente de la República que depende administrativamente de la Secretaría de la Reforma Agraria, ya que las disposiciones legales omiten establecer su naturaleza jurídica por ello que sea tan controvertida y lo cual quedará analizado en los alcances jurídicos que pueden tener sus Acuerdos, Dictámenes y Resoluciones que emite en el ejercicio de sus facultades, lo que analizaré en el inciso C) del capítulo IV del presente trabajo recepcional.

C A P I T U L O C U A R T O

ATRIBUCIONES Y FACULTADES DEL
CUERPO CONSULTIVO AGRARIO EN
EL AMBITO DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL.

- A. - NATURALEZA JURIDICA, ATRIBUCIONES Y FACULTADES.
- B. - ORGANIZACION INTERNA DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.
- C. - ALCANCES DE SUS ACUERDOS, DICTAMENES Y RESOLUCIONES QUE EMITE.
- D. - SU FUNCION POLITICA.

A. - NATURALEZA JURÍDICA, ATRIBUCIONES Y FACULTADES.

El Cuerpo Consultivo Agrario, es creado constitucionalmente acorde a lo dispuesto por el artículo 27, fracción IX inciso b), en el que se le considera como un órgano encargado de aplicar las disposiciones que sobre materia agraria se derivan del propio texto constitucional.

Acorde a lo que dispone el artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (37), y el artículo 5° Fracción XXI del Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria (38), al Cuerpo Consultivo Agrario se le considera como un órgano de consulta del Presidente de la República en materia agraria, situación que se corrobora según lo dispone el artículo 2° del Reglamento de dicho órgano agrario expedido en 1980 y vigente actualmente.

Del análisis de los numerales referidos vemos que el Cuerpo Consultivo Agrario en estricto sentido es un "Órgano de Consulta y Opinión", que conoce de las acciones agrarias que debe resolver el Presidente de la República en forma definitiva y que se encuentran establecidas en la Ley Federal de Reforma Agraria.

Como he señalado, se le puede considerar a este Cuerpo Colegiado como órgano de consulta, según los ordenamientos invocados pero de acuerdo a las modificaciones a la Ley Federal de Reforma Agraria de 1984, a este órgano se le amplían sus

(37) LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.

(38) REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 1985.

facultades otorgándosele las de resolución en materia de De-
rechos Agrarios Individuales, lo cual conlleva a que tiene-
características de ser una Autoridad en materia agraria.

La Jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia-
de la Nación, establece que el Cuerpo Consultivo Agrario --
puede ser una verdadera "Autoridad Agraria", cuando los --
Acuerdos, Dictámenes y Resoluciones que emite aprobados a -
través del Pleno, son acatados por las diversas áreas que -
conforman a la Secretaría de la Reforma Agraria, ya que al-
ejecutarlos se considera que éstos son actos de autoridad -
por ello, en sentido amplio debe entendersele como una "Au-
toridad Agraria".

El Cuerpo Consultivo Agrario, acorde a las disposiciones in-
vocadas, sus funciones y atribuciones están perfectamente -
determinadas en la Ley Federal de Reforma Agraria y su Re--
glamento, las cuales se aplican en todos sus términos mis--
mas que fueron analizadas y comentadas en el desarrollo del
presente trabajo para entender la función de este Cuerpo Co-
legiado.

B.- ORGANIZACIÓN INTERNA DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.

El Cuerpo Consultivo Agrario como órgano de Segunda Instan-
cia en el proceso social derivado de la Ley Federal de Re--
forma Agraria, en los últimos años y a partir de la expedi-
ción de su Reglamento se ha organizado de una manera tal, -
que permite resolver con prontitud y eficacia las acciones-

agrarias de su competencia, estructurándose para ello de la siguiente manera:

- 1.- Un Presidente que es el Secretario de la Reforma Agraria.
- 2.- Cinco Consejeros Titulares.
- 3.- Un Secretario General.
- 4.- Consejeros Supernumerarios.
- 5.- Consultorías Estatales y Regionales.
- 6.- Departamento de Compilación y Documentación de Leyes, Resoluciones y Dictámenes.

Organización que en estricto sentido se apega a lo que establece el Reglamento que rige su estructura y funcionamiento, en el que se definen las atribuciones de cada una de estas áreas, siendo que en la práctica éstas se encuentran delegadas y apoyadas en otras que no están contempladas en el Reglamento respectivo.

En la práctica de hecho el Cuerpo Consultivo Agrario, funciona con los siguientes órganos:

- 1.- Presidente.
- 2.- Secretario General.
 - 2.1. Secretaría de Actas y Acuerdos.
 - 2.2. Departamento de Compilación y Documentación de Leyes, Dictámenes y Resoluciones.
 - 2.3. Departamento de Información y Audiencia.
 - 2.4. Departamento de Seguimiento de Programas.
 - 2.5. Unidad Administrativa.

- 3.- Consejeros Titulares.
- 4.- Consejeros Supernumerarios Adjuntos a los Titulares.
- 5.- Consejeros Supernumerarios sobre Fraccionamientos Simulados.
- 6.- Consejero Supernumerario Coordinador de Aguas con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- 7.- Consejero Supernumerario Coordinador de Consultorias Estatales y Regionales.
- 8.- Consejeros Supernumerarios asignados a Consultorias Estatales y Regionales.

Los tres primeros órganos relacionados, integran el Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario, mismo que emite Acuerdos, -- Dictámenes y Resoluciones sobre las acciones agrarias que conoce conforme a las disposiciones legales respectivas.

Del punto 4 al 8 relativo a los Consejeros Supernumerarios; a éstos se les puede considerar coadyuvantes especiales directos en la resolución de los problemas agrarios de la competencia del Cuerpo Consultivo Agrario, dependiendo de un Consejero Agrario Titular.

Conforme a esta organización interna analizaré, las funciones de cada uno de ellos de la forma que trabajan y desarrollan sus actividades de una manera específica.

1.- El Presidente del Cuerpo Consultivo Agrario es el Secretario de la Reforma Agraria, por disposición de la Ley Federal de Reforma Agraria, sus atribuciones son: presidir-

el Pleno, tiene voto de calidad sobre la votación de los -- asuntos que se presenten y decisión de carácter político sobre materia agraria acorde a lo dispuesto por los artículos 10 y 16 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

2.- El Secretario General tiene como funciones específicas las siguientes:

- A.- Desahogar para su cumplimiento los dictámenes, -- acuerdos y demás determinaciones aprobadas o tratadas por el Pleno.
- B.- Dar fe de la votación emitida durante las sesiones de Pleno, en aquellos asuntos competencia del mismo, así como el cumplimiento de los ordenamientos que el Pleno o el Presidente del Cuerpo Consultivo Agrario le señalen.
- C.- Designar y Coordinar: al Secretario de Actas y -- Acuerdos, Jefes de Departamento y al Jefe de la Unidad Administrativa, así como gestionar todos los trámites administrativos ante la Secretaría de la Reforma Agraria.
- D.- Designar a los Secretarios de Sesiones y Acuerdos de las Consultorías Regionales y Estatales, así como vigilar la correcta aplicación de los recursos financieros de las mismas.
- E.- Certificar los documentos relacionados con el -- Cuerpo Consultivo Agrario.

Funciones que se encuentran establecidas en el Reglamento de este órgano colegiado y que son validadas por la norma-

tividad establecida por la Administración Pública Federal, - a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto para efectos de asignación de su presupuesto de funcionamiento.

3.- Las atribuciones que en forma específica realizan los Consejeros Titulares y que se encuentran determinadas en el Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario, son:

- A.- Instruir a los Consejeros Regionales sobre los criterios que deben observar en la integración de los expedientes, así como en la formulación de los proyectos de dictamen y en lo relativo a la ampliación o modificación de los mismos.
- B.- Revisar y corregir los proyectos de dictamen y de acuerdos que les sean turnados por las Consultorías Regionales y Consejeros Adjuntos.
- C.- Presentar a consideración del Pleno los proyectos de dictamen y acuerdo, así como los planos proyectos que deban culminar en resolución presidencial.
- D.- Opinar sobre las iniciativas de ley que en materia agraria instrumente el Ejecutivo Federal.

4.- Los Consejeros Supernumerarios Adjuntos a los Titulares son órganos de apoyo que tienen las siguientes atribuciones:

- A.- Autorizar a los Consejeros Titulares en la revisión o modificación de los proyectos de dictamen, -

acuerdos y demás asuntos que en materia agraria -- son de la competencia del Cuerpo Consultivo Agrario.

- B. - Turnar a los Consejeros Titulares los proyectos de dictamen, acuerdos y planos proyectos de localización una vez revisados.
- C. - Apoyar a los Consejeros Titulares en la integración de los criterios que observarán las Consultoras Regionales, en la elaboración de los proyectos de dictamen y acuerdos en materia agraria.

5. - Consejeros Supernumerarios sobre Fraccionamientos Simulados, dado que la preocupación de los Gobiernos nacidos a partir de la Revolución de 1910 y regidos por las disposiciones de la Constitución de 1917, y que un problema grave es la explotación y tenencia de la tierra para la estabilidad política del país y que constitucionalmente se maneja el reparto de la tierra; y que a 76 años de la Revolución se ha estado repartiendo tierra en el país, siendo necesario realizar cada día investigaciones sobre superficies que aparentan y simulan ser pequeñas propiedades, por ello el que se cree un Consejero que analice estos supuestos y - que específicamente sus funciones son:

- A. - Integrar los expedientes sobre fraccionamientos simulados que sean susceptibles de afectación y cuyo estudio y dictamen sea competencia del Cuerpo Consultivo Agrario.
- B. - Elaborar los proyectos de dictamen en base a los -

preceptos que establece el artículo 210 de la Ley Federal de Reforma Agraria, relativos a la afectación de fraccionamientos simulados a nivel nacional.

- C.- Emitir opinión sobre los asuntos especiales que le sean encomendados por acuerdo del Pleno.
- D.- Apoyar los programas que instrumente en materia -- agraria el Ejecutivo Federal, para el reparto de tierra.

6.- El Consejero Supernumerario Coordinador de Aguas con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, cumple -- una función muy importante para representar los intereses -- de los campesinos solicitantes de tierras o beneficiados -- con ellas y cuando su calidad es de riego, o se realicen -- obras de infraestructura hidráulica para mejorar la calidad de las tierras, por ello sus funciones son las siguientes:

- A.- Coordinar con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos la integración de los expedientes -- relativos a la dotación o ampliación de aguas a -- los núcleos campesinos y poblados en el país.
- B.- Elaborar en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, los proyectos de -- dictamen y acuerdos, según sea el caso, en base a -- los preceptos que establecen los artículos 229 al -- 240 de la Ley Federal de Reforma Agraria.
- C.- Presentar a consideración del Pleno del Cuerpo Con

sultivo Agrario para su aprobación los dictámenes o acuerdos en materia de aguas.

7.- Ya que el Cuerpo Consultivo Agrario funciona y -- desahoga sus atribuciones al través de las Consultorías Estatales y Regionales y el propio Pleno; desde el punto de vista administrativo es necesario por el número de asuntos que en materia agraria existen que haya un Consejero Super-numerario que coordine las Consultorías Estatales o Regionales, siendo sus funciones las siguientes:

- A.- Integrar la programación de las Consultorías Regionales.
- B.- Supervisar a las Consultorías Regionales en la -- aplicación de los criterios que deben observar en la integración de los expedientes, así como en la formulación de los proyectos de dictamen y en lo -- relativo a la ampliación o modificación de los mismos.
- C.- Evaluar y controlar el avance programático de las Consultorías Regionales.

8.- Los Consejeros Regionales y Estatales, que integran las Consultorías establecidas dentro del Territorio Nacional tienen como función ser representantes directos en los Estados sede del Cuerpo Consultivo Agrario, ello para evitar -- que los solicitantes o promoventes de acciones agrarias ten gan que acudir al Distrito Federal en donde reside el Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario, siendo sus funciones específicas, las siguientes:

- A. - Elaborar los proyectos de dictamen y acuerdos, que serán sometidos a la consideración del Pleno del -
Cuerpo Consultivo Agrario, a través de los Consejeros Titulares.
- B. - Celebrar las sesiones de Sala y tomar los acuerdos en los términos prescritos en el Reglamento del --
Cuerpo Consultivo Agrario.
- C. - Proveer lo necesario para la debida integración de los expedientes que así lo requieran.
- D. - Apoyar y desahogar los expedientes de los programa especiales que instrumente la Secretaría de la Reforma Agraria.
- E. - Dar audiencia a los campesinos y a sus organizaciones cuando la soliciten.

C. - ALCANCES DE SUS ACUERDOS, DICTAMENES Y RESOLUCIONES QUE EMITE.

El Cuerpo Consultivo Agrario acorde a las atribuciones conferidas por el artículo 16 fracción I de la Ley Federal de Reforma Agraria tiene que dictaminar los expedientes que debe de resolver el Presidente de la República, es decir tiene las funciones de un órgano revisor y de consulta del titular del Ejecutivo Federal cuando éste, tenga que emitir una resolución definitiva en un expediente agrario tratándose de Dotación, Ampliación, Nuevo Centro de Población, Expropiación, Establecimiento de Zonas Urbanas, Confirmación de Bienes Comunales, etc.

De esto queda claramente establecido una vez que se substancian los expedientes ante las Autoridades Agrarias correspondientes de Primera Instancia y Oficinas Centrales de las acciones uninstitucionales (Expropiación, Nuevo Centro de Población Ejidal, Confirmación de Bienes Comunales, etc.) y binstitucionales (Dotación, Ampliación, Restitución de Bienes Comunales, etc.), el Cuerpo Consultivo Agrario, conoce de estas cuando le son turnadas por ley.

En la práctica el Cuerpo Consultivo Agrario, recibe de las diversas áreas de la Secretaría de la Reforma Agraria los expedientes debidamente integrados con las constancias procesales que obren en los mismos, procediendo al estudio respectivo a través de las Consultorías Estatales, Regionales, Especiales y Adjuntas de las titulares.

Estos órganos elaboran previo el estudio y análisis de los expedientes el dictamen, acuerdo o resolución según sea el caso, pudiéndose definir éstos de la siguiente manera:

A).- El ACUERDO, es el estudio que realiza el Cuerpo Consultivo Agrario, de un expediente determinando que el mismo adolece de ciertas deficiencias procesales que deben subsanarse por las Autoridades que tienen atribuciones y facultades para ello y que no lo hicieron oportunamente o que los datos que obran en el mismo carecen de veracidad para emitir el dictamen respectivo, lo que motiva se elabore el acuerdo que ordena la práctica de trabajos complementarios que tienen como fin regularizar el procedimiento agrario -- aunque éste se encuentre procesalmente en el Cuerpo Consultivo Agrario, ello puede considerarse como una Suplencia de la Queja en favor de los campesinos solicitantes de tierras. Pero además una medida de protección para el Presidente de la República que es la Máxima Autoridad Agraria ya que sus resoluciones tienen el carácter de inmodificables por ley, -- por ello el Cuerpo Consultivo Agrario emite los acuerdos para subsanar las deficiencias en los expedientes y en su oportunidad emitir el dictamen que va a dar origen a la Resolución Presidencial que firmará el Ejecutivo Federal, -- ello para que sea definitivo y apegado a los principios de Derecho Agrario y Constitucional.

B.- El DICTAMEN, es el estudio que realiza el Cuerpo Consultivo Agrario y que es aprobado por el Pleno, mismo -- que da origen a la Resolución Presidencial que firmará el Titular del Ejecutivo Federal, este dictamen consta de Ante

cedentes, Considerandos y Resolutivos, en cada uno de estos puntos se analiza la procedencia de la acción intentada y - los trámites realizados así como las causales de afectación en favor de los solicitantes.

C.- La RESOLUCION, ésta se origina única y exclusivamente en los Recursos de Inconformidad en materia de Derechos Agrarios Individuales en contra de la Comisión Agraria Mixta, cuando alguno de los interesados crea tener mejor de recho. La Resolución pone fin a la controversia suscitada entre la resolución de la Mixta y un ejidatario que ha sido privado de sus derechos agrarios previo el procedimiento establecido en la Ley al cual se inconforma. Las Resoluciones pueden modificar el sentido de la privación decretada por la Mixta, revocarla, o en todo caso solicitar se inicie un nuevo procedimiento, además de poder confirmarla y en su caso desechar el Recurso de Inconformidad interpuesto.

Para apoyar las anteriores concepciones de Acuerdos, Dictámenes y Resoluciones, a continuación transcribo algunos de ellos que ya fueron aprobados por el Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario, en los cuales se ve claramente las características que he tratado de definir.

A C U E R D O

"...V T S T O para su estudio y Acuerdo el expediente número 276.1/2325 del poblado denominado "CIUDAD GUZMAN", Municipio del mismo nombre, Estado de Jalisco, relativo a la solicitud de la acción de Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunes, del que se desprenden los siguientes.

A N T E C E D E N T E S . . . "

"... C O N S I D E R A C I O N E S :

I.- El expediente que nos ocupa se inició de oficio por el C. Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización quedando debidamente instaurado bajo el número 276.1/2325 - por lo que se dio cumplimiento a los artículos 16 fracción I, 306 del Código Agrario de 1942, en relación con los artículos 356, 357 y 3° Transitorio de la Ley Federal de Reforma Agraria y 40 y 50 del Reglamento de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales; por lo que se refiere a la publicación, trabajos censales y trabajos técnicos e informativos, fueron efectuados de conformidad con los artículos 358 y 359 de la Ley Federal de Reforma Agraria. La Representación de la Dirección General de Tenencia de la Tierra, -- área de Bienes Comunales emitió su opinión de conformidad con el artículo 361 del Ordenamiento legal mencionado.

II.- Procede el reestudio de la documentación referida en antecedentes, en virtud de la inconformidad presentada por el Representante de la Comunidad Indígena que nos ocupa, y de la opinión de la Unidad de Inconformidades del Cuerpo -- Consultivo Agrario, por lo que esta Consultoría considera procedente dejar sin efectos jurídicos el Acuerdo aprobado por el Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario en sesión de fecha 19 de noviembre de 1980.

III.- Que al efectuarse los trabajos técnicos e informativos, tanto ordinarios como complementarios, los comisionados para efectuarlos manifestaron en sus informes que los -

presuntos comuneros no tienen ninguna superficie en posesión, así como también que no existen terrenos que guarden el estado comunal susceptibles de Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales, ya que el poblado denominado "CIUDAD GUZMAN", pertenece a un ejido debidamente constituido por Resolución Presidencial de Dotación de fecha 25 de julio de 1929, en el que se les concedió una superficie de 3,455-00-00 hectáreas de terrenos para beneficiar a 697 campesinos capacitados, ejecutándose dicha Resolución el día 19 de agosto del mismo año. Asimismo, por Resolución Presidencial de fecha 10 de septiembre de 1937, se concedió una superficie de 1,631-30-00 hectáreas al poblado gestor, para beneficiar a 237 campesinos dejando a 654 campesinos capacitados con sus derechos a salvo. De la superficie mencionada, únicamente se les entregó 782-40-00 hectáreas ejecutándose dicho Mandamiento el día 30 de octubre del mismo año.

IV.- Por Resolución Presidencial de fecha 13 de enero de 1943, se negó al poblado de referencia la solicitud de Segunda Ampliación de ejidos por encontrarse satisfechas las necesidades agroeconómicas del mismo, dejándose nuevamente a salvo los derechos de los 654 campesinos capacitados para que gestionaran la creación de un Nuevo Centro de Población Ejidal. En virtud de un segundo intento de Segunda Ampliación de ejido, se le negó al poblado que nos ocupa, por Resolución Presidencial de fecha 10 de agosto de 1949, por falta de fincas afectables dentro del radio legal. No obstante lo anterior, el grupo peticionario ejerció la acción de Restitución de Tierras misma que les fue negada por Resolución Presidencial de fecha 5 de enero de 1969, confirmando el Mandamiento del C. Gobernador Constitucional del Esta

do, emitido el 4 de noviembre de 1961, se declaró improcedente la Restitución solicitada y se negó la Ampliación que resultó de revertir la acción de Restitución, dejando a salvo los derechos de los 626 campesinos capacitados que arrojó el censo practicado; la Resolución Presidencial que se menciona fue publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 9 de septiembre de 1969, en el número 8 Tomo CCXCVI.

V.- El grupo peticionario no aportó Título o documento alguno para acreditar la propiedad o posesión de los terrenos que reclaman que se les reconozca y titule, ni tampoco tienen la posesión de superficie alguna que guarde el estado comunal; la Representación Regional de la Dirección General de la Tenencia de la Tierra, Área de Bienes Comunales emitió opinión declarando improcedente la acción intentada de Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales de la presunta comunidad indígena, en virtud de no existir tierras susceptibles de Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales.

VI.- Del estudio de la inconformidad presentada por el representante de la Comunidad a la Unidad de Inconformidades del Cuerpo Consultivo Agrario y de la promoción presentada a Esta Sala Regional de Occidente de este Órgano de Consulta, se llegó al conocimiento de que aún cuando dicha unidad manifiesta que no se tomaron en cuenta los títulos, diligencias, pruebas y alegatos al dictar la Resolución el Cuerpo Consultivo Agrario; ello resulta falso, ya que los representantes no aportaron el Título correspondiente, ni tienen en posesión terrenos que guarden el estado comunal y por otra-

parte, si se tomaron en cuenta para producir el dictamen -- aludido, los trabajos técnicos y demás diligencias que -- obren en el expediente. Igualmente, es de considerar que -- con los documentos presentados con posterioridad a la opi-- nión de la citada unidad de inconformidades del Cuerpo Con-- sultivo Agrario, la cual ordena dejar sin efectos el acuer-- do aprobado por dicho Cuerpo Colegiado del 19 de noviembre-- de 1980, no desvirtúan la esencia del acuerdo de referencia, por lo que debe declararse improcedente el ejercicio de la-- acción agraria intentada en virtud de que no existen tie-- rras que guarden el estado comunal, aunado a que el grupo -- gestor no aportó título o documento alguno para acreditar -- la propiedad o posesión de las mismas y de que la supuesta-- Comunidad Indígena de Ciudad Guzman, Municipio de su nombre -- Estado de Jalisco, se refiere a un ejido debidamente consti-- tuido como ya quedó expresado en los anteriores consideran-- dos por lo que es procedente que lo anterior se notifique a -- los solicitantes y se dejen expeditos los derechos de los -- peticionarios o de cualquier otros que satisfagan los requi-- sitos de Ley para promover la acción agraria que correspon-- da y en su oportunidad archívese como asunto concluido.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los Artí-- culos 16 fracción I de la Ley Federal de Reforma Agraria, y -- 16 fracción I del Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario, -- me permito someter a la consideración y aprobación en su ca-- so de este Cuerpo Consultivo Agrario, los siguientes:

P U N T O S R E S O L U T I V O S

PRIMERO.- Se deja sin efectos legales el Acuerdo aprobado por el Cuerpo Consultivo Agrario en Sesión de Pleno del 19 de noviembre de 1980.

SEGUNDO.- Se declara improcedente la acción de Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales, ejercitada por la presunta Comunidad Indígena de Ciudad Guzman, Municipio de su nombre, Estado de Jalisco, en virtud de que la Comunidad mencionada no tiene en posesión superficie alguna que guarde el estado comunal, susceptible de ser reconocida y titulada y además no aportaron títulos.

TERCERO.- Dejen expeditos los derechos de los peticionarios o de cualquiera otro que satisfagan los requisitos de ley para promover la acción agraria que corresponda.

CUARTO.- Notifíquese a los interesados y en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido..."

D I C T A M E N .

"...H. CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.
P R E S E N T E .

V I S T O para su nuevo estudio el expediente relacionado - con una solicitud de Dotación de Tierras, para el poblado - denominado "LAS CALERAS", ubicado en el Municipio de Montemorelos, Estado de Nuevo León, en virtud de las observaciones formuladas por la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, se desprenden los siguientes:

A N T E C E D E N T E S

Por lo expuesto y con fundamento en el contenido de los artículos 16, fracción I y 304 de la Ley Federal de Reforma - Agraria, se someten a la consideración de este Cuerpo Consultivo Agrario, los siguientes

P U N T O S R E S O L U T I V O S

PRIMERO.- Se deja sin efectos el dictamen que en Sesión de fecha 16 de abril de 1980 aprobara el Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario, por las razones expuestas en la Consideración VIII de este dictamen.

SEGUNDO.- Es procedente la acción de Dotación de Tierras, - promovida por campesinos que radican en el poblado denominado "LAS CALERAS", ubicado en el Municipio de Montemorelos, - Estado de Nuevo León.

TERCERO.- Se dota en definitiva, por concepto de Dotación - de Tierras al poblado de que se trata, con 4,833-43-00 Has. de las que 28-00-00 Has., son de temporal, 96-42-50 Has., - son de agostadero susceptibles de cultivo y 4,709-00-50 Has. son de agostadero en monte, que se tomarán de la siguiente manera: 99-42-50 Has. de un predio propiedad del C. Feliciano Villarreal Torres, de las que 28-00-00 Has. son de temporal y 7142-50 Has. son de agostadero susceptibles de cultivo; 36-07-50 Has. de un predio propiedad de los CC. Jesús y Anselmo Sepúlveda Martínez, de las que 25-00-00 Has. son de agostadero susceptible de cultivo y 11-07-50 Has. son de agostadero en monte; 400-00-00 Has. de agostadero en monte-propiedad del C. José Amaro Alcalá, de los predios conocidos como "Lote Número 5" de la Sierra de Parás, en 200-00-00 Has. cada predio, conocidos también con el nombre de "EL RECODO", dada la inexploración en la que mantuvieron tales propietarios a los citados predios, por un período superior a 2 años consecutivos, sin que se conozca que haya mediado alguna causa de fuerza mayor que impidiera que tal explotación se verificara; 559-92-72 Has. de agostadero en monte - que constituyen demasías, propiedad de la Nación, que se encuentran confundidas entre los límites del citado "LOTE NUMERO 3", inscrito en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio de Montemorelos, Nuevo León, a favor de José Amaro Alcalá; 626-21-93 Has., de agostadero en monte que constituyen demasías, propiedad de la Nación, que se encuentran confundidas entre los límites del citado "LOTE NUMERO 5", inscrito en el señalado Registro Público a favor de José Amaro Alcalá, y; 303-00-00 Has., 869-44-02 Has., 985-45-98 Has. y 948-88-30 Has., todas de agostadero en monte, de-

los predios rústicos conocidos como "LOTE NUMERO 2" ó "LAS-PINTAS", "LOTE NUMERO 4", "LOTE NUMERO 6" y "LOTE NUMERO 7", respectivamente, de la Sierra de Parás, ubicada en la Sierra Madre Oriental, por tratarse de terrenos baldíos, -- propiedad de la Federación, predios que como todos los citados en este párrafo, están ubicados en el Municipio de Montemorelos, Estado de Nuevo León; la extensión afectable, se deberá destinar para la explotación colectiva de los 44 campesinos capacitados, cuyos nombres se mencionan en la Consideración II de este dictamen, debiéndose reservar 20-00-00 Has. de temporal para la integración de la parcela escolar, y 20-00-00 Has. de agostadero susceptible de cultivo, para la integración de la Unidad Agrícola Industrial para la Mujer, debiéndose, asimismo, de reservar la extensión superficial que resulte necesaria para la constitución de la Zona Urbana.

CUARTO.- Se modifica el Mandamiento Gubernamental, dictado el 15 de noviembre de 1977, por las razones expuestas en -- las Consideraciones V, VI, VII, IX y X de este dictamen.

QUINTO.- Térnese el presente dictamen, así como la documentación que lo originó a la Dirección General de Tenencia de la Tierra, para el efecto de que se formulen el Proyecto de Resolución Presidencial y el Plano Proyecto correspondientes.

A t e n t a m e n t e .
EL CONSEJERO AGRARIO...."

D I C T A M E N

"...H. CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.

P R E S E N T E .

V I S T O para su estudio y dictamen el expediente original número 809, relativo a la solicitud de Ampliación de Ejido, promovida por los integrantes del núcleo de población ejidal denominado "BOCA DE ALAMOS", ubicado en el Municipio de San Carlos, Estado de Tamaulipas, y

R E S U L T A N D O

DOTACION.- Por Resolución Presidencial del 8 de abril de -- 1932, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio del mismo año, se concedió al poblado que nos ocupa por concepto de Dotación de Tierras, una superficie de - 1,056-00-00 Has., para beneficiar a 22 capacitados, ejecutándose dicha Resolución Presidencial el 1° de mayo de 1935.

En mérito de lo expuesto y fundado y con apoyo además, en - lo dispuesto por los artículos 16 fracción I, 304 y 4° tran - sitorio de la Ley Federal de Reforma Agraria, el suscrito - se permite someter a la consideración de ese H. Cuerpo Con - sultivo Agrario, la aprobación de los siguientes:

P U N T O S R E S O L U T I V O S

PRIMERO.- Es procedente la solicitud de Ampliación de Ejido

promovida por los integrantes del núcleo de población ejidal denominado "BOCA DE ALAMOS", ubicado en el Municipio de San Carlos, Estado de Tamaulipas.

SEGUNDO.- Se modifica el fallo dictado por el C. Gobernador del Estado, el 30 de octubre de 1940, por las razones expuestas en el Considerando IX de este dictamen.

TERCERO.- Se concede a los integrantes del núcleo de población de que se trata, una superficie total de 463-69-40 Has. de agostadero de mala calidad, tomadas íntegramente del predio "LA BOSITA", considerado para los efectos agrarios como propiedad de la C. Luisa Segovia Vda. de Solórzano y que resulta afectable en los términos señalados en el Considerando IX de este estudio; en la inteligencia de que, se dejansin efectos jurídicos las ventas efectuadas respecto a esa superficie, a los CC. Manuel Segovia González y Concepción González Vda. de Segovia, Ana María González de Chapa, Tito Chapa González y Celedonio Arturo Limas Pineda, según inscripciones 17489, 20056 y 12825, de fechas 7 de diciembre de 1948, 29 de septiembre de 1955, 5 de octubre de 1957 y 23 de marzo de 1971, respectivamente, en el Registro Público de la Propiedad de Ciudad Victoria, Tamaulipas, de dicha superficie se destinará la necesaria para constituir la Parcela Escolar y la Unidad Agrícola Industrial para la Mujer y el resto para explotación colectiva de los 27 sujetos de derecho agrario que arrojó el censo.

CUARTO.- Térnese copia íntegra del presente dictamen así --

como del Plano Ante-Proyecto, a la Dirección General de Tenencia de la Tierra, para que en los términos del primero, -elabore el Proyecto de Resolución Presidencial y en los del segundo, el Plano Proyecto de Localización, correspondientes.

A t e n t a m e n t e .
EL CONSEJERO AGRARIO..."

RESOLUCION

"...VISTO para su estudio el expediente integrado con motivo de la Inconformidad presentada ante el Cuerpo Consultivo Agrario, por el C. ANTONIO SOTO, originario y vecino del poblado "EL NARANJO", Municipio de Manzanillo, del Estado de Colima, fundándose en el artículo 432 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en contra de la Resolución dictada por la Comisión Agraria Mixta del Estado de Colima, con fecha 29 de octubre de 1984, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de esa Entidad Federativa, el día 24 de noviembre del mismo año, respecto del Juicio Privativo de Derechos Agrarios Individuales y Nuevas Adjudicaciones de Unidades de Dotación, celebrado en el poblado denominado "EL NARANJO", ubicado en el Municipio de Manzanillo, Estado de Colima.

De la revisión practicada al expediente de referencia, se encontraron los siguientes:

ANTECEDENTES ..."

"... CONSIDERACIONES :

I. - Que esta Consultoría es competente para conocer el presente asunto, conforme a lo dispuesto por los artículos 16-fracción V, 432 de la Ley Federal de Reforma Agraria y 16-fracción V del Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario.

Que revisado que fue el expediente original remitido a esta Consultoría por el C. Secretario de la Comisión Agraria Mixta del Estado de Colima, se llegó al conocimiento de que el C. Antonio Soto, promovente de la Inconformidad de referencia, presentó su escrito en tiempo y forma, de acuerdo con lo establecido por el artículo 432, de la Ley Federal de Reforma Agraria, en contra de la Resolución dictada por la Comisión Agraria Mixta del Estado de Colima, con fecha 29 de octubre de 1984, la cual fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de esa Entidad Federativa, el día 24 de noviembre del mismo año, encontrándose que es sucesor preterente de la C. Engracia Mejía, titular del Certificado de Derechos Agrarios número 78661 del poblado de que se trata, habiendo resultado ambos, privados de sus respectivos derechos agrarios por la Resolución combatida.

Por otra parte de la documentación analizada se desprende que según la Inspección Ocular realizada por el Comisionado que llevó a cabo la Investigación General de Usufructo Parcelario y el Acta de Asamblea levantada con ese motivo, se presentó el C. Antonio Soto, promovente de la presente Inconformidad, a reclamar derechos, sobre la unidad de dotación en controversia, solicitando la Asamblea, el desglose de este caso para ser ventilado; en la Comisión Agraria Mixta, por separado, la cual inexplicablemente, hizo caso omiso de lo anterior, continuando el procedimiento de privación.

Asimismo, se detectó la violación al artículo 423, de la Ley Federal de Reforma Agraria, en razón de que no se respetó el término fijado por dichos preceptos legales, en cuan-

to a la fijación en los lugares más visibles del poblado y el levantamiento del Acta de Desavencindad correspondiente, ya que ambas son de fecha 4 de octubre de 1984 y la Audiencia de Pruebas y Alegatos de Ley, tuvo lugar el día 11 del mismo mes y año.

También se detecta en la documentación referida, que en el Acta levantada con motivo de la Audiencia de Pruebas y Alegatos, al comparecer a la misma el C.E. Veliocolin, al cual se encontró en posesión de la respectiva unidad de dotación según la inspección ocular, la Comisión Agraria Mixta valoró un documento incompleto, ya que carece de firma, además de ser una fotostática simple, como constancia de posesión a favor del mencionado Evelio Colln, siendo la realidad que no está claro que se refiera a su posesión de la unidad de dotación que perteneció a la C. Engracia Mejía, titular del Certificado número 78661, que fue privada de sus derechos agrarios por la multicitada Resolución, estimándose como consecuencia, que el referido, no fue debidamente propuesto como nuevo adjudicatario.

Por lo anteriormente expuesto esta Consultoría considera -- procedente la Inconformidad promovida por el C. Antonio Soto, por encontrarla fundada conforme a derecho y dentro de los supuestos del artículo 432, de la Ley Federal de Reforma Agraria, resultando como consecuencia, la procedencia de ordenar la reposición total del procedimiento en el presente caso, mediante Asamblea General Extraordinaria de Ejidatarios, en la cual se aclare cual de los interesados tiene mejor derecho sobre la unidad de dotación en controversia, --

debiendo dejarse sin efectos jurídicos la Resolución dictada por la Comisión Agraria Mixta del Estado de Colima, con fecha 29 de octubre de 1984, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el 24 de noviembre del mismo año y respecto del caso relativo a la Privación de sus derechos agrarios y sucesorios a los CC. Engracia Mejía y Antonio Soto, respectivamente.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, me permito someter a la consideración y aprobación en su caso, de este Cuerpo Consultivo Agrario, la presente:

R E S O L U C I O N

PRIMERO.- Es procedente la Inconformidad presentada ante el Cuerpo Consultivo Agrario, por el C. ANTONIO SOTO, con fundamento en el artículo 432 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en contra de la Resolución combatida, en virtud de las notorias fallas procesales, contenidas en el expediente respectivo y descritas en el considerando II de la presente Resolución por lo que deberán girarse instrucciones a quien corresponda, para efectos de que se ordene la Reposición Total del Procedimiento, respecto del caso relativo a la Privación de sus Derechos Agrarios Sucesorios al C. Antonio Soto, promovente de la Inconformidad que se estudia, una vez que se acreditó su carácter de Sucesor Preferente de la C. Engracia Mejía, titular del Certificado de Derechos Agrarios número 78661 del poblado denominado "EL NARANJO", ubicado en el Municipio de Manzanillo, Estado de Colima.

SEGUNDO.- Se deja sin efectos jurídicos la citada Resolución, por lo que corresponde a la Nueva Adjudicación de la disputada Unidad de Dotación, a favor del C. EVELIO COLIN, hasta en tanto se lleve a cabo la reposición total del procedimiento en el caso referido en el punto resolutivo anterior, que aclare a quien corresponde el derecho sobre la -- unidad de dotación en controversia y motivo de la presente Resolución.- NOTIFIQUESE Y EJECUTESE..."

Además de los Acuerdos, Dictámenes y Resoluciones que emite el Cuerpo Consultivo Agrario, mismos que he definido con anterioridad y que son originados por los estudios que realiza este Cuerpo Colegiado en el ejercicio de sus facultades en el conocimiento de las Acciones Agrarias contenidas en la Ley Federal de Reforma Agraria en vigor, también es de importancia señalar que el Pleno de este Organismo Colegiado ha emitido "CRITERIOS", en 1981, 1983 y 1985, que tratan de dar una interpretación a diversas disposiciones de la Ley de la materia, para que las diversas áreas de la Secretaría de la Reforma Agraria consideren en la integración de los expedientes que son de su conocimiento, los criterios emitidos en 1981 y 1983 en diversas Sesiones del Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario, pero solamente son únicos para un solo expediente, en lo particular, pudiéndose considerar a estos de interpretación análoga en otros, lo cual en la práctica no es posible por las condiciones específicas y sui-generis de cada una de las acciones agrarias intentadas ya que las circunstancias de problemática es diferente en cada núcleo agrario solicitante, por ello estos criterios, se observaron en una forma efímera por las Consultorías Estatales y Regionales.

En 1985, el Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario, emitió los siguientes criterios en el mes de febrero de ese año y que a continuación se transcriben:

"...CRITERIOS Y NORMAS DE TRABAJO FIJADAS POR EL PLENO DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.

T E M A R I O

I. Derechos Agrarios Individuales. - Con la reforma al Artículo 16 de la Ley Federal de Reforma Agraria, al adicionarlo para facultar al Cuerpo Consultivo Agrario a resolver -- las inconformidades contra las Resoluciones de las Comisiones Agrarias Mixtas en Juicios Privativos de Derechos Agrarios Individuales y Nuevas Adjudicaciones, se le está equiparando como Tribunal de Apelación.

Con esta innovación en materia de Derechos Agrarios Individuales, se tiende a descentralizar, simplificar y agilizar los trámites, para dar seguridad y certidumbre en la tenencia de la tierra.

Por lo tanto, siendo un asunto de trascendencia, con el fin de aclarar el orden procesal, la defensa de los derechos individuales, los tiempos y las formalidades del procedimiento y la firmeza de las Resoluciones, hemos considerado conveniente establecer los siguientes criterios:

A N T E C E D E N T E S :

El artículo 432 de la Ley Federal de Reforma Agraria, establece el recurso de inconformidad que podrá interponer la parte directamente interesada en contra de las Resoluciones que dicten las Comisiones Agrarias Mixtas dentro de los Juicios Privativos de Derechos Agrarios Individuales y Nuevas Adjudicaciones de Unidades de Dotación, señalando que podrá ser presentada por escrito ante el Cuerpo Consultivo Agrario

en un término de 30 días computado a partir de su publicación.

C R I T E R I O S

- A) Parte directamente interesada son todos los privados. - Aún cuando no hayan concurrido a la Audiencia de Pruebas y Alegatos.
- B) En relación al término de 30 días, la Ley es muy clara será computado a partir de la Publicación en el Periódico o Gaceta Oficial del Estado; sin embargo, como -- frecuentemente en la práctica, se observa que las publicaciones realmente se ponen al alcance del público en fechas muy posteriores a las que corresponden a cada edición, para evitar esta reducción del término en perjuicio de las partes interesadas y considerando la trascendencia en asuntos de esta naturaleza, es conveniente que se giren circulares a todos los Presidentes de las Comisiones Agrarias Mixtas, para que se instrumente un sistema operativo y se promueva ante las Autoridades Locales correspondientes que el Periódico salga en la fecha de su publicación y de no ser posible, - insertar en la primera página del mismo, una certificación señalando la fecha, con toda precisión, en la que efectivamente fue puesto a disposición del público interesado, todo esto con el fin de evitar estados de in defensión que repercuten en la seriedad y firmeza que debe caracterizar a este tipo de Resoluciones, así como en la tranquilidad y respeto que merece la propiedad ejidal.

- C) Las inconformidades deberán presentarse por escrito ante el Cuerpo Consultivo Agrario. Debemos entender que serán por derecho propio y que las Salas Regionales -- son parte del Cuerpo Consultivo Agrario.

También serán consideradas como Oficinas Auxiliares -- del Cuerpo Consultivo Agrario, solamente para la recepción y turno inmediato del escrito de inconformidad -- contra las Resoluciones de las Comisiones Agrarias Mixtas: Las Delegaciones Agrarias, Promotorias y la misma Comisión Agraria Mixta. Esto con el fin de que el campesino tenga facilidades a su alcance para hacer valer el recurso de inconformidad en tiempo y forma.

II. Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales. Esta acción agraria es primordial para proteger la propiedad comunal más antigua en México, base de nuestra identidad nacional; por tal motivo, es necesario enfatizar que la Ley Federal de Reforma Agraria para, este tipo de acciones, le consideró un Título especial para que no hubiera lugar a -- confusiones con cualquiera de las otras dos formas de propiedad: Ejido y Pequeña Propiedad.

Para evitar la existencia de expedientes en los que no sea posible reconocer o titular bienes comunales, es conveniente definir su tramitación.

C R I T E R I O

- A) El trámite de los expedientes sobre esta acción agraria deberá regirse de acuerdo con lo dispuesto por el-

Título IV, Capítulo Primero, Segundo y Tercero de la Ley Federal de Reforma Agraria. Cuando no sea procedente el Reconocimiento y Titulación debe emitirse un Acuerdo de Archivo por parte del Cuerpo Consultivo Agrario tomando en cuenta - la opinión de la Dirección de Bienes Comunales y los demás elementos de juicio que obren en el expediente.

III. AMPLIACION.

La acción de Ampliación de Ejido debe considerarse como una parte extensiva de lo ya dotado y constituido a un núcleo de población, por lo tanto, constitucionalmente es de entenderse como una forma de Dotación, la Ampliación queda comprendida en la Dotación integral. Por tal motivo el procedimiento se sujetará a lo prevenido por la Dotación en lo que fuere aplicable.

Existen en la Legislación Agraria 3 supuestos para darle fin a un expediente en el que se ventila la acción de Ampliación, ellos son los siguientes: a).- Cuando no se comprueba la capacidad colectiva de los solicitantes, se archivará el expediente como asunto terminado; b).- Cuando no estén debidamente explotadas las tierras de la Dotación en términos del Artículo 241, aunque tenga capacidad colectiva se archivará el expediente por improcedencia, como asunto concluido y se ordenará en el Acuerdo correspondiente, que se instruya el procedimiento para el acomodo de los solicitantes ya sea en su ejido o de no ser posible, en otros inmediatos; c).- En el supuesto de que los solicitantes de una Ampliación de Ejido tengan capacidad colectiva, estén -

debidamente explotadas las tierras de la Dotación y no se encuentren predios afectables en el radio legal de 7 kilómetros, se procederá a dictaminar en sentido negativo, ordenándose al C. Delegado mande tildar las anotaciones que aparezcan en el Registro Público de la Propiedad y notificando a los interesados el sentido del dictamen.

Será responsabilidad, conjuntamente, del comisionado y del C. Delegado Agrario el informe que se rinda sobre la explotación de las tierras dotadas, para el efecto de que proceda la Ampliación y el consecuente acomodo.

Por otra parte, la Ley contempla otras posibilidades de solución para una mejor redistribución de la población rural, concretamente, los Artículos 242 y 243 imponen la obligación al Gobierno Federal, de los Estados y de los Bancos - Oficiales (hoy nacionalizados) de procurar abrir tierras al cultivo, hacer obras de riego, saneamiento o desecación, para poder satisfacer las necesidades agrarias; y asimismo, se establece el derecho que tienen los campesinos de Acomodo de unidades de dotación disponibles.

IV. OBLIGACION DE LAS AUTORIDADES AGRARIAS EN LA APLICACION DEL ARTICULO 449 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Lo mismo que en los dictámenes negativos de Dotación, en los de Ampliación y Acuerdos de Archivo, de los Nuevos Centros de Población, se ordenará por conducto de la Delegación Agraria respectiva, se gire comunicación al Registro Público de la Propiedad correspondiente, para que haga las

anotaciones que manda el artículo 449 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

V. PROCEDIMIENTO QUE DEBERA SEGUIRSE EN LOS DICTAMENES DE TIERRAS QUE RESULTAN DE LOS ACUERDOS DE NULIDAD Y CANCELACION DE CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD.

Cuando se formule dictamen positivo de tierras como consecuencia de la Cancelación de Certificados de Inafectabilidad, en el cuerpo de dicho dictamen deberá agregarse una consideración que se refiera, no tan solo a la facultad que legalmente tiene el C. Secretario de la Reforma Agraria para cancelar dichos Certificados ni a la fecha en que este Acuerdo fue aprobado, sino que deberá relatarse el procedimiento que se siguió en la Dirección de Inafectabilidad, para comprobar que no se le privó de las garantías de audiencia y legalidad que señalan los artículos 14 y 16 Constitucionales, abundando sobre las causales que motivaron la cancelación de dichos Certificados. Las consideraciones se harán del conocimiento de los Consejeros Supernumerarios.

VI. A QUIEN COMPETE DICTAR ACUERDO DE ARCHIVO EN LOS EXPEDIENTES DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL.

El artículo 326 de la Ley Federal de Reforma Agraria, Párrafo Segundo ordena que de no aceptar los campesinos su traslado, la Secretaría de la Reforma Agraria dictará Acuerdo de Archivo del expediente como asunto concluido, comunicándolo al Gobernador del Estado correspondiente y al núcleo interesado sin perjuicio de que ejerciten el derecho de acodo en los términos de esta Ley.

El Cuerpo Consultivo Agrario, considera que en virtud de la claridad de la Ley, corresponde a la Dirección de Nuevos -- Centros de Población Ejidal dependiente de la Dirección General de Procedimientos Agrarios dictar el Acuerdo Administrativo de Archivo y cumplir con las demás obligaciones que el citado Segundo Párrafo impone.

VII. CUANDO SON AFECTABLES LAS DEMASIAS.

Cuando a un pequeño propietario se le encuentran demasias -- poseídas por el particular con título primordial y en extensión mayor de la que éste determine, y dichas demasias las tiene en posesión anterior al 23 de enero de 1963 y no exceden entre el predio y las demasias, la pequeña propiedad, -- éstas no deberán ser afectadas para satisfacer necesidades agrarias y consecuentemente, debe de estarse a lo previsto por el artículo 5° Transitorio concordante con la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasias. Al aprobarse dictamen negativo en relación a estas demasias por las razones -- antes expuestas, el expediente deberá ser remitido a la Dirección de Terrenos Nacionales a efecto de que se siga el -- trámite correspondiente y se le titule por el C. Secretario de la Reforma Agraria las demasias de que se trata como terrenos Nacionales a favor del dueño del predio de que se -- trate.

Si las demasias las viene poseyendo después del 23 de enero de 1963, éstas sí deberán ser afectadas para satisfacer necesidades agrarias, así como aquellas que sumadas a las del predio propiedad del particular, sobrepase los límites de -- la pequeña propiedad.

VIII. INTEGRACION DE EXPEDIENTES.

Los Presidentes de las Salas Regionales o Estatales, deberán devolver a la Delegación respectiva los expedientes que no estén debidamente integrados, en los términos de los artículos 304 y 16 fracción I de la Ley Federal de Reforma Agraria.

IX. REGULARIZACION DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES DE LAS COMUNIDADES.

Existen en el País aproximadamente 2175 comunidades indígenas, con Resolución Presidencial de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales, así como de conflicto por límites con una superficie aproximada de 21'500,000 hectáreas. La organización económica de los comuneros se ha visto frenada por diversas circunstancias entre las principales destaca la falta de regularización de los derechos individuales dado que la legislación vigente no contempla el procedimiento para la regularización de esos derechos, situación que de hecho y de derecho guardan las comunidades con Resolución Presidencial, si analizamos este problema, nos encontramos con 3 hipótesis que son:

- A) Las Resoluciones Presidenciales que no señalan número ni nombre de los comuneros beneficiados, pues únicamente indican la superficie que se confirma.
- B) Resoluciones Presidenciales en las que, únicamente se señala el número de capacitados, sin señalar el nombre.

- C) Resoluciones Presidenciales que establecen el número y nombre de los beneficiados.

En el primer caso, consideramos que se debe ordenar trabajos sobre investigación de capacidad individual, de conformidad con el artículo 267 de la Ley Federal de Reforma Agraria, ajustando el procedimiento a lo establecido por los artículos 359 inciso b) y 360 de la citada Ley, cuidando que los individuos beneficiados sean originarios de la Comunidad y guarden la etnia indígena, debiendo expedirse, por la Dirección de Bienes Comunales, las constancias o documentos que procedan.

En el segundo caso, o sea cuando las Resoluciones Presidenciales no señalen los nombres de los capacitados, deberá recurrirse al expediente para sacar los capacitados del censo básico. La Dirección de Bienes Comunales expedirá las constancias o documentos que procedan.

En el tercer caso, es decir, cuando las Resoluciones Presidenciales contengan el número y los nombres de los beneficiados, se estará a los términos de la Resolución Presidencial respectiva.

Estos criterios son necesarios, en virtud de las gestiones que están realizando los miembros de las Comunidades, con el objeto de acreditar sus derechos y obtener de la Banca Oficial los créditos que requieran, así como poder explotar los recursos no renovables que existen en las mismas comunidades y obtener el crédito para su desarrollo..."

Como se puede ver de estos "CRITERIOS" de interpretación de la ley para la integración de los expedientes o elaboración de los Acuerdos, Dictámenes y Resoluciones emanados -- del Cuerpo Consultivo Agrario, a través de las Consultoras Estatales y Regionales, se deben observar estos ya que de una manera muy específica determina como se debe analizar -- una Acción Agraria y determinar correctamente lo procedente en las Acciones del conocimiento de las Autoridades Agrarias.

A diferencia de los criterios emitidos en 1981 y 1983 que son en lo particular para diversos expedientes que se presentaron al Pleno, y que, deberían de aplicarse por analogía a otros, originó una interpretación errónea y en consecuencia que los estudios fueron rechazados por el propio -- Pleno, los emitidos en febrero de 1985 como se han transcrito establecen generalidades que deberán observar autoridades agrarias en materia de Derechos Agrarios Individuales, Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales, Ampliación de Ejido, lo relativo a Dictámenes Negativos de Dotación, Ampliación, Nuevos Centros de Población Ejidal y Acuerdos de Archivo, Dictámenes de Cancelación de Certificados de Inafectabilidad, competencia de emisión del Acuerdo de Archivo del Nuevo Centro de Población Ejidal, afectabilidad de demandas para satisfacer necesidades agrarias, integración de expedientes, regulación de los Derechos Individuales de las comunidades, todos estos criterios son generales y dan interpretación jurídica de las atribuciones a las autoridades agrarias que deben integrar los expedientes relativos, para que el Cuerpo Consultivo Agrario, conozca de ellos debidamente integrados y evitar la emisión de "Acuerdos" que tien

den a subsanar deficiencias procesales.

Los criterios, en un sentido político tienen como función - que la integración de los expedientes de las diversas Acciones Agrarias en proceso de integración, esta se realice conforme a la ley y así evitar el retraso del proceso agrario en favor de los promoventes.

D.- FUNCION POLITICA.

Como he analizado en el desarrollo del presente trabajo, el Cuerpo Consultivo Agrario es un órgano que puede considerarse autónomo de la Secretaría de la Reforma Agraria, pero dependiente presupuestariamente de ésta, pero interrelacionada y coordinada con las atribuciones y funciones que les -- confiere la Ley Federal de Reforma Agraria.

Acorde a sus facultades, se ve claramente que es un "Órgano de Consulta" del Presidente de la República por ello, su -- función política es importante ya que al dictaminar lo que debe resolver éste, hace necesario que sus dictámenes sean claros y precisos ya que son la base de la elaboración de -- la Resolución Presidencial que firmará el Titular del Ejecutivo Federal como máxima Autoridad Agraria.

Asimismo, como he tratado de definir los estudios que elabora y que emite el Cuerpo Consultivo Agrario que son los -- Acuerdos, Dictámenes y Resoluciones de éstos se deduce que su función es política, como órgano que aplica las disposiciones de materia agraria.

Los estudios que elabora el Cuerpo Consultivo Agrario determinan el carácter político de sus funciones ya que en todo momento en cualquier proceso agrario este órgano puede modificar, revocar o confirmar el sentido de la procedencia de las acciones, así como ordenar se substancien deficiencias procesales que den margen a que el Ejecutivo Federal emita una Resolución no acorde a derecho ni apegada a la realidad social de los promoventes de la acción lo cual conlleva a generación de problemas de carácter social y político en contra del Presidente de la República, para evitar esto, este órgano colegiado emite acuerdos que son aprobados por el Pleno en los que se solicita a las dependencias que tienen atribuciones para ello, ejecuten actos que subsanen las deficiencias detectadas, para mejor proveer el expediente y en su oportunidad emitir el dictamen que da origen a la Resolución Presidencial respectiva, misma que deberá estar bien fundada y motivada en los principios agrarios y en las disposiciones legales vigentes, ello para otorgar una seguridad jurídica en cuanto a la tenencia de la tierra en sus diversas formas.

C A P I T U L O Q U I N T O

**EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO EN
EL PROGRAMA NACIONAL DE PROCURA
CION E IMPARTICION DE JUSTICIA-
DEL EJECUTIVO FEDERAL.**

- A.- PROGRAMA 1983 - 1988.**
- B.- EL REGIMEN DE SEGURIDAD JURI
DICA EN LA TENENCIA DE LA --
TIERRA.**
- C.- AVANCES Y RESULTADOS DEL --
CUERPO CONSULTIVO AGRARIO -
EN EL PROGRAMA DE 1985.**
- D.- CONSIDERACIONES PERSONALES.**

A.- PROGRAMA 1983 - 1988.

El Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Federal para 1983-1988 comprende todas las acciones que sobre administración de justicia administrativa y judicial pretende el Presidente de la República.

En cuanto a materia agraria, la procuración de justicia en este rubro ha sido la repartición de tierra que a partir de 1917 cada Gobierno le ha dado diversa importancia al reparto agrario, el cual se ha realizado de la siguiente manera en forma resumida:

a).- Desde la terminación de la Lucha armada hasta - - 1934, se distribuyen 11.3 millones de hectáreas a 822 mil campesinos.

b).- Durante el régimen Cardenista se consolidó al ejido como una forma de tenencia de la tierra a manera de propiedad social, repartiéndose 18.4 millones de hectáreas a 271 mil familias.

c).- De 1940 a 1964 fueron repartidas 26.8 millones de hectáreas a 455 mil campesinos. En este periodo en forma -- conjunta con el de reparto de tierra a la propiedad privada se le dio más estímulos para producir.

d).- De 1964 a 1982 fueron distribuidas alrededor de - 44 millones de hectáreas.

De 1982 a la fecha el reparto de la tierra viene en descenso, en razón de que cada vez hay menor disponibilidad de tierras susceptibles de afectación para destinarse a fines agrarios y el alto grado de esfuerzos que se realizan para identificarlas.

El crecimiento de la población campesina ha generado una mayor presión sobre la tierra, la cual conforme disminuye por el crecimiento de la tasa de población, obliga a la entrega de dotaciones unitarias más reducidas y de menor calidad a los solicitantes de tierras, predominando las calidades de agostaderos, montes y áreas semidesérticas.

Del Territorio Nacional se ha repartido una superficie de más de 102 millones de hectáreas para crear 25,210 ejidos y 1717 comunidades, beneficiándose un total de 2.7 millones de jefes de familia.

Además, hay 796 colonias agrícolas y ganaderas que detentan una superficie de 6.3 millones de hectáreas en poder de casi 59 mil colonos.

Entre otros aspectos a destacar, cabe señalar: la creciente presión campesina sobre la tierra, indefinición e irregularidad en la tenencia, minifundismo, desempleo, desigual intercambio campo-ciudad, inconsistencia y deficiencia en la organización de productores, falta de capacitación de los campesinos y aplicación de tecnologías inadecuadas todo ello da como consecuencia la irregularidad en la tenencia de la tierra, lo que representa un obstáculo para elevar la producción y productividad, que ha sido causa de conflictos

entre los distintos grupos de campesinos, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios; derivados de linderos indefinidos, solicitudes de tierras pendientes de resolución, falta de documentación probatoria de propiedad o usufructo y conflictos interparcelarios, entre otros.

La indefinición en la tenencia de la tierra en ejidos y comunidades ha ocasionado que operen con baja producción, desaprovechando el potencial que representan sus recursos.

La propiedad privada, por su parte, presenta un 70% de predios que puede considerarse como minifundios; en este tipo de propiedad sólo un pequeño porcentaje cuenta con certificados de inafectabilidad.

Las colonias por regularizar representan un número reducido pero son las de mayor extensión y las que albergan a la mayor cantidad de colonos. En gran parte de los terrenos nacionales está pendiente de definirse la situación de los predios y su asignación a las formas definitivas de tenencia de la tierra derivadas del artículo 27 Constitucional.

Ante estos planteamientos y la urgencia de resolver la presión del hombre sobre la tierra, de los ejidatarios con derechos a salvo o de otros grupos campesinos organizados y la tendencia al minifundismo se ha acentuado al repartirse superficies cada vez menores.

En efecto, la tierra que potencialmente es repartible cada vez es menor ya que está constituida por las áreas de terrenos nacionales, así como por las posibles provenientes-

concesiones de inafectabilidad ganadera vencidas y por la superficie de propiedad privada que de acuerdo a la ley debe ser afectada, (que rebase los límites de la pequeña propiedad, se encuentre en los supuestos de fraccionamiento simulado, acumulación de provechos en favor de una persona, o inexploración, etc.). Con esta disponibilidad de tierras -- sólo podrán satisfacerse una parte mínima de las solicitudes.

Como agravante de este problema de reparto de tierra deben destacarse los vicios y fallas en los procedimientos y la gran cantidad de trámites de las acciones agrarias convertidas en una verdadera maraña burocrática. La complicación de los procedimientos burocráticos tiene diversos orígenes; -- destacan entre ellos, el entrelazamiento en materia agraria de normas y procedimientos de Derecho Público con otros de orden Civil y Mercantil, las inexactitudes y repeticiones en las mediciones topográficas y la creación de instancias administrativas que alguna vez se consideraron necesarias.

Por estas consideraciones el Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia, contempla un programa en materia agraria, que establece los lineamientos políticos del agro mexicano, pero con características presupuestarias de asignación, que de hecho en la práctica y aplicación de las disposiciones reglamentarias del 27 Constitucional, no concuerda con los objetivos de la ley, dando como resultado que las acciones tomadas no cumplan en todos sus términos por falta de recursos financieros para su aplicación, por ello se hace necesario que el ejercicio de éstas sea acorde a los fines de la ley.

Para reforzar lo anterior se transcribe el Programa relativo al Sector Reforma Agraria:

"... PROGRAMA

TITULO	OBJETIVO
GW Reparto y regularización de la tenencia de la tierra.	
01 Investigación, dictaminación y ejecución agraria.	Efectuar dotaciones de tierras y confirmación y titulación de bienes comunales. Investigar presuntos - fraccionamientos simulados y en caso procedente instrumentar los juicios de nulidad correspondiente.
02 Titulación agraria.	Otorgar certificados de derechos agrarios a <u>ejidatarios</u> . Otorgar certificados - de reconocimiento a <u>comuneros</u> . Otorgar documentos de <u>inafectabilidad agrícola, ganadera y agropecuaria</u> .

TITULO	OBJETIVO
03 Catastro rural	<p>Otorgar documentos de propiedad a poseesionarios de terrenos nacionales asentados antes de 1963.</p> <p>Identificar, deslindar y declarar los terrenos nacionales.</p> <p>Identificar catastralmente los predios rústicos del país.</p>
05 Registro Agrario	Entregar carpetas básicas a ejidos y comunidades.
GY Administración agraria	
01 Vigencia de autoridades ejidales.	Coordinar y llevar a cabo elecciones y remociones de autoridades ejidales y comunales.
02 Derechos agrarios <u>in</u> <u>dividuales</u> .	Efectuar depuraciones censales e investigaciones generales de usufructo parcelario en ejidos y comunidades..." (39)

Del Programa anteriormente transcrito vemos que se identifica de los demás con una clave GW y GY, que comprenden regularización de la tenencia de la tierra en las formas contem

pladas por la ley, así como la forma de administración que deberá observarse por las Autoridades Administrativas que conocen de la materia agraria por disposición de Ley.

B.- EL REGIMEN DE SEGURIDAD JURIDICA EN LA TENENCIA DE LA TIERRA.

El régimen de seguridad jurídica de tenencia de la tierra se encuentra fundamentada en el artículo 27 constitucional, y en las disposiciones legales que emanan de ella como son -- Ley Federal de Reforma Agraria, Ley Federal de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías, Ley Federal de Aguas, Ley de Tierras Ociosas, etc., mismas que contienen modalidades sobre el uso, tenencia y explotación de la tierra, en el caso de la materia agraria, la Ley Federal de Reforma Agraria establece la seguridad al ejido, a la comunidad y a la pequeña propiedad, estableciendo en cada una de estas instituciones jurídicas las características propias de cada una de ellas, podemos señalar que al ejido se le considera propietario de las tierras, bosques y aguas que le fueron concedidas al través de Resolución Presidencial una vez que se publica en el Diario Oficial de la Federación, a diferencia de la comunidad en el momento en que se expide la Resolución Presidencial se le reconoce o restituye la propiedad de los bienes que venía usufructuando o que por diversas disposiciones se le privó de esa posesión, otorgada y reconocida desde tiempo inmemorial.

En cuanto a la pequeña propiedad la Ley Federal de Reforma Agraria establece cuales son los bienes afectables y cuales son los inafectables, estos últimos no deben rebasar los límites de la pequeña propiedad establecidos por el artículo 27 constitucional y con la condición de que se encuentren -

en constante explotación; para otorgarles seguridad jurídica a este tipo de tenencia de la tierra, la ley de la materia y el reglamento de inafectabilidad agrícola y ganadera, derivado de los artículos 249 a 252 correlativos del 361 del Código Agrario de 1942, establece la forma en que deberá expedirse el certificado de inafectabilidad para garantizar la auténtica pequeña propiedad.

Como he señalado la función política del Cuerpo Consultivo Agrario, es la de elaborar dictámenes sobre los asuntos que deba resolver el Presidente de la República en forma definitiva en materia agraria, lo que conlleva a que este Cuerpo Colegiado que en la elaboración de los estudios respectivos sea un órgano filtrante del Proceso agrario, lo cual hace necesario que se analicen exhaustivamente las constancias procesales en cada uno de los expedientes determinando el régimen de seguridad jurídica a la tenencia de la tierra.

Por lo anterior, es importante destacar los alcances del Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Federal, cuyo objetivo es establecido por el Presidente de la República, que se cumple a través de las dependencias encargadas de aplicar las disposiciones que emanan del artículo 27 constitucional, se establecen los siguientes fines de carácter general que tienden a otorgar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra, siendo estos programados de 1984 a 1988 de la siguiente manera:

"...1.- Dotar la tierra susceptible de reparto proveniente de propiedades privadas que rebasen los límites previstos -

por la Ley de Tierras Ociosas, de Terrenos Baldíos y de Terrenos Nacionales con posibilidad de aprovechamiento agropecuario, de fraccionamientos simulados y de excedentes de -- concesiones de inafectabilidad ganadera vencidas.

2.- Otorgar seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra en el medio rural, regularizando los de rechos a su usufructo y propiedad.

3.- Apoyar la organización campesina para consolidar su estructura interna mediante su integración en unidades de desarrollo rural, con el fin de superar las limitaciones productivas del minifundismo, facilitar el suministro de insumos, servicios y apoyos institucionales y promover el aprovechamiento integral de los recursos de los núcleos agrarios.

4.- Capacitar a los campesinos para fortalecer su nivel de gestión y autogestión y consolidar sus procesos de organización.

5.- Promover el aprovechamiento integral de los recursos re novables, no renovables, turísticos, acuícolas, forestales y todos los demás de que disponen los ejidos y comunidades, mediante el aprovechamiento directo y control pleno del pro ceso productivo por los núcleos agrarios, así como la trans formación de sus productos, el establecimiento de sistemas de comercialización conjunta y la prestación de servicios.

6.- Apoyar la generación de empleos permanentes y remunerativos que provean de ingresos a los núcleos campesinos.

7.- Ordenar el proceso de cambio de tenencia de la tierra - para diferentes usos y destinos, regularizando y estableciendo las reservas territoriales que requiere el desarrollo urbano e industrial.

8.- Modernizar administrativa y técnicamente el aparato institucional hasta lograr eficiencia, oportunidad y honestidad en la impartición de la justicia agraria a los hombres del campo..." (40)

Como se puede ver de estos alcances, el Cuerpo Consultivo Agrario, de una manera obligada deberá conocer lo que debe resolver el Presidente de la República, lo cual dará como consecuencia que una vez que dictamine, acuerde o emita resolución sobre los asuntos de su competencia se citará dando seguridad jurídica a las formas de tenencia de la tierra o en su caso regularizando los procedimientos para substanciar una resolución definitiva para el Titular del Ejecutivo Federal.

C. - AVANCES Y RESULTADOS DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO EN EL PROGRAMA DE 1985.

Coforme a los planteamientos de la naturaleza jurídica del Cuerpo Consultivo Agrario, sus funciones, formas de integración, alcances de sus acuerdos, dictámenes, resoluciones y criterios que emite y aprueba, se puede comprender y entender su función política en cuanto al régimen de la seguridad jurídica de las formas de tenencia de la tierra que contempla nuestra Constitución.

Ya que a partir de su creación como órgano colegiado de consulta del Titular del Ejecutivo Federal, siendo sus atribuciones las de "dictaminar" lo que debe resolver en definitiva el Presidente de la República o el Secretario de la Reforma Agraria, se deduce que este Cuerpo Colegiado cumple una función importante en la resolución de los problemas agrarios del país. Tan es así, que no se considera un órgano dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, sino del Titular del Ejecutivo Federal.

Como lo he señalado, acorde a las estadísticas aludidas en el inciso a), del presente Capítulo, que se fundan en las publicaciones de Resoluciones Presidenciales en el Diario Oficial de la Federación, estas invariablemente las ha tenido que conocer previamente el Cuerpo Consultivo Agrario, ya que de estas siempre se menciona en el texto de las mismas la fecha en que el Cuerpo Consultivo Agrario aprobó el dictamen respectivo, lo cual convalida su importancia en materia agraria.

Como se puede observar de la gráfica que antecede, este órgano colegiado ha resuelto de 1983 a febrero de 1986 un total de "127,227" acciones agrarias, de las cuales durante este periodo solo "2850" corresponden a expedientes relativos a afectaciones de tierras para la constitución de núcleos agrarios, por vía de Dotación, Ampliación, Restitución y Nuevos Centros de Población Ejidal, que amparan una superficie de 3'937,654-80-54 hectáreas de diversas calidades para beneficiar a un total de 156,840 sujetos de derecho agrario que de hecho son jefes de familia.

Estas cifras como se podrá observar son altas en cuanto al número de tierras concedidas con dictamen aprobado del - - Cuerpo Consultivo Agrario, pero no hay que olvidar que dentro del proceso agrario respectivo cuando estos dictámenes son aprobados y emitidos, serán turnados para el trámite subsecuente a la Dirección General de Tenencia de la Tierra para la elaboración del Proyecto de Resolución Presidencial, y en este transcurso algunos de ellos no culminan -- con la Resolución Presidencial respectiva por la aportación de pruebas supervenientes a la fecha de su aprobación que son presentadas por las partes interesadas en el proceso agrario, no debiendo olvidar que la Ley Federal de Reforma Agraria en cuanto a las atribuciones que confiere a las Autoridades encargadas de su aplicación, les encomienda facultades de carácter "POLITICO, ADMINISTRATIVO Y JURIDICO", lo cual hace que el proceso agrario deba de resolverse en enlace y armonía de estos conceptos lo cual retarda el beneficio de una pronta y expedita justicia agraria en favor del campesino.

Ya que de hecho en la práctica vemos además, que el trámite burocrático hace lenta la resolución de las acciones y como consecuencia que los fines del Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia del Gobierno Federal, no se lleguen a cumplir en su totalidad. En el régimen democrático en que vivimos hace que este Programa sea obligatorio para el Estado y de observancia para los particulares, para que exista armonía de las actividades que lleva al cabo la Administración Pública.

Asimismo, de la gráfica oficial y del periodo que comprende, se han aprobado por este Cuerpo Consultivo Agrario -- "113,990" expedientes relativos a inafectabilidades a pequeñas propiedades que han satisfecho los requisitos de -- ley, con esto se otorga seguridad jurídica en la Tenencia de la Tierra hacia los particulares, para evitar futuras -- afectaciones por alguna acción agraria intentada e instaurada; a no ser de que la inafectabilidad concedida via expedición de Certificado de Inafectabilidad, este sea revocado por las Autoridades Agrarias, en razón de las causas de cancelación del Certificado, imputables al propietario del predio conforme a las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Además dentro del periodo comprendido en la gráfica respectiva, la cual es comparativa año con año, se ve que el Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario al través de las Sesiones periódicas que realiza, ha aprobado dictámenes y acuerdos de acciones relativas a:

1.- Se han dictado conforme a la gráfica oficial -- "2,677" acuerdos de expropiaciones, las cuales en todo momento y conforme a los lineamientos de la Ley Federal de Reforma Agraria Estas se dan única y exclusivamente por -- causas de utilidad pública sobre bienes comunales y ejidales, siendo únicamente en forma parcial y en superficie estrictamente indispensable, ello para no menoscabar los bienes ejidales.

2.- Derechos Agrarios, como se puede ver en el año de 1983 se resolvieron "2,851" casos relativos a privaciones de derechos agrarios individuales, que hasta ese año culminaban con Resolución Presidencial y como se podrá ver de 1984 a la fecha el número se ha reducido a "834" por las Reformas que sufrió la ley de la materia, al determinarse que sería atribución de la Comisión Agraria Mixta el resolver la privación y que en caso de que algún ejidatario sea privado y estuviese inconforme con la resolución; podrá recurrir al Cuerpo Consultivo Agrario en vía de inconformidad aportando las pruebas y documentos que considere funden su recurso, por ello se ve reducido el número de asuntos aprobados en este rubro.

3.- Se han resuelto "166" acciones de aguas dentro de las que se comprenden Dotaciones y Acciones en favor de núcleos agrarios no determinándose en esta gráfica el volumen de agua concedida ni la superficie a irrigar, por esta circunstancia no puedo precisar con más detalle los volumenes de aguas concedidos.

4.- Se han aprobado durante el periodo que comprende la gráfica "2,193" planos proyectos de localización, los cuales representan el 76% de las acciones de tierras aprobadas, es decir, que ya se han elaborado los proyectos de Resolución Presidencial, el plano proyecto de localización de las tierras determina cuales son las superficies concedidas por vía de afectación; ello sirve de base para que una vez publicada la Resolución Presidencial ésta se ejecute en los términos del plano aprobado.

5.- El Cuerpo Consultivo Agrario ha aprobado "2,712" acuerdos que han sido sometidos a su consideración, de los cuales he analizado su naturaleza y función jurídica que como vemos sirven para subsanar deficiencias procesales en las acciones agrarias que son del conocimiento de este órgano colegiado ya que pueden ordenar la elaboración de trabajos técnicos informativos complementarios, o en su defecto emitir acuerdo de archivo por razón fundada en el expediente, o diverso que aclare el proceso agrario.

6.- Asimismo, de esta gráfica se desprende que se han aprobado por el Pleno "98" acuerdos relativos a la instauración del expediente de nulidad y cancelación de certificados de inafectabilidad, ello originado por estudios practicados en diversos expedientes de tierras que tienden a resolver acciones agrarias, en forma positiva, en razón de haberse detectado que los predios amparados con certificado de inafectabilidad han incurrido en alguna causa para la cancelación de inafectabilidad.

D.- CONSIDERACIONES PERSONALES.

Es indudable que una de las bases primordiales de la Reforma Agraria en México, por responder a una necesidad vital y a un pueblo popular, es la distribución justa y equitativa de la tierra. Tan importante es el reparto de tierras, - como el otorgarle seguridad jurídica en su tenencia, la --cual debe fundarse en la estricta aplicación de la Ley, y considerando que existen diversas formas de tenencia de la tierra como son la pequeña propiedad, la propiedad comunal y el ejido, las cuales se encuentran contempladas en el artículo 27 Constitucional, considero importante el definir a cada una de estas formas de tenencia de la tierra.

"...El Ejido.- Es una sociedad de interés social, integrada por campesinos mexicanos por nacimiento, con un patrimonio social inicial constituido por tierras, bosques y aguas que el Estado les entrega gratuitamente en propiedad inalienable, intrasmisible, inembargable e imprescriptible, - sujeto su aprovechamiento y explotación a las modalidades establecidas en la Ley, bajo la orientación del Estado en cuanto a la organización de su administración interna, basada en la cooperación y la democracia económica y que tiene por objeto la explotación y aprovechamiento integral de sus recursos naturales y humanos mediante el trabajo personal de sus socios en su propio beneficio..." (41)

"...La Pequeña Propiedad.- Es de dos tipos:

[41] DOCUMENTO OFICIAL presentado por México en la Segunda Conferencia Mundial de Reforma Agraria, celebrada en la Sede de la F.A.O., en Italia.

a).- La Pequeña Propiedad Agrícola.- Se considera pequeña propiedad agrícola a la superficie que no exceda de 100 -- hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en las calidades de, 200 hectáreas de temporal; 400 hectáreas de agostadero y 800 hectáreas de monte.

Asimismo, se considera pequeña propiedad agrícola inafectable 150 hectáreas de riego de avenida fluvial o por bombeo dedicadas al cultivo del algodón o también 300 hectáreas - dedicadas al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, árboles frutales, hule, vid, cacao, etc.

b).- La Pequeña Propiedad Ganadera.- Es la que no exceda - de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas - cabezas de ganado mayor o su equivalencia en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos..." (42)

"...La Propiedad Comunal.- Es el núcleo de población con - personalidad jurídica y es titular de derechos agrarios, - reconocidos por Resolución Presidencial Restitutoria o de - Confirmación, sobre sus tierras, pastos, bosques y aguas y como unidad de producción, cuenta con órganos de decisión, ejecución y control que funcionan de acuerdo con los principios de democracia interna, cooperación y autogestión -- conforme a sus tradiciones y costumbres..." (43)

(42) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

(43) DOCUMENTO OFICIAL presentado por México en la Segunda Conferencia Mundial de Reforma Agraria, celebrada en la sede de la F.A.O., en Italia.

Estas formas de tenencia de la tierra, se reconocen y legalizan de la siguiente manera:

A).- Para el ejido, al través de Resolución Presidencial que lo crea como un ente público con personalidad jurídica propia representado por las Autoridades Internas -- del Ejido que son el Comisariado Ejidal y el Consejo de Vigilancia, además, para cada uno de sus integrantes se expiden los certificados de derechos agrarios que reconocen -- sus derechos de explotación y aprovechamiento de las tierras del ejido limitándolo a no ser miembro de otro por -- esta característica.

B).- La Propiedad Comunal, es reconocida desde tiempo inmemorial por las Autoridades en Turno como es conocido -- por los estudiosos del Derecho Agrario, a partir de la -- Constitución de 1917 el artículo 27 constitucional reconoce derechos a las comunidades que de hecho o por derecho -- se reconocen al través de una Resolución Presidencial, -- que reconozca o restituya los bienes propiedad de estos núcleos agrarios, procedimientos que se siguen al tenor de -- las disposiciones contenidas por la Ley Federal de Reforma Agraria,

C).- A la Pequeña Propiedad, el Estado a través de las disposiciones emanadas del artículo 27 constitucional, le da el derecho al poseedor o propietario que demuestre poseer una superficie no mayor a la de 100 hectáreas de riego o sus equivalentes, previa aportación de documentos que lo demuestren y verificación de la autoridad competente. - La expedición del acuerdo de inafectabilidad da a la pequeña

propiedad una protección contra futuras afectaciones; reconociéndose este derecho a través del "Certificado de Inafectabilidad" que puede ser agrícola, ganadero o agropecuario, obligando al beneficiario de este documento a la explotación continua de la superficie que ampara el mismo.

Las 3 formas de tenencia de la tierra antes aludidas por las disposiciones del artículo 27 constitucional y de su ley reglamentaria, se regularizan a través de procedimientos de carácter agrario, que culminan con Resoluciones Presidenciales que emite el Titular del Ejecutivo Federal previa la substanciación del expediente relativo de conformidad con la Ley Federal de Reforma Agraria y sus Reglamentos.

De esta característica encontramos que el Cuerpo Consultivo Agrario como órgano de consulta del Presidente de la República conoce y dictamina los expedientes que deba resolver éste en definitiva, lo cual nos lleva a la conclusión de que este órgano colegiado desde el momento de su creación (1934) y el órgano antecesor a éste, que era la Comisión Nacional Agraria contaban con las mismas atribuciones.

En la práctica diaria este órgano colegiado dictamina, revisa y autoriza planos, opina en conflictos de ejecución de Resoluciones Presidenciales, opina acerca de iniciativas de ley o reglamentos, resuelve Recursos de Inconformidad en materia de derechos agrarios individuales, cuyas atribuciones son conferidas por la Ley Federal de Reforma-

Agraria mismas que observadas desde un punto de vista critico conllevan a que este Cuerpo Colegiado, tenga que conocer con amplitud las disposiciones que sobre materia agraria se encuentren vigentes, ya que la emision de su dictamen, acuerdo, opinion o resolucion, que previamente debe ser aprobado por el Pleno, conlleva a que el cumplimiento de estos conceptos otorgue en un sentido amplio seguridad juridica a la tenencia de la tierra.

En la practica, los interesados entienden que cuando su expediente de la accion agraria que promueven y este llegue al Cuerpo Consultivo Agrario, de hecho dan que su accion agraria esta a un paso de que se resuelva definitivamente por el Presidente de la Republica, tan es asi que si se ven las publicaciones en el Diario Oficial de la Federacion de las Resoluciones Presidenciales emitidas encontramos que en todas y cada una de ellas a partir de 1934 se menciona en que fecha fue aprobado el dictamen correspondiente.

En un sentido estricto la emision de acuerdos del Cuerpo Consultivo Agrario debe comprenderse que previo el analisis del expediente de la accion agraria y que este no se encuentra debidamente cumplimentado, es decir faltando algunos requisitos que cubrir en el proceso, de la substanciaci6n de los expedientes, el acuerdo establece las bases y criterios de aplicaci6n de la Ley para que la Autoridad Agraria de competencia subsane las observaciones que se relacionan en el acuerdo y que subsanadas se devuelvan al Cuerpo Consultivo Agrario para la elaboraci6n del dictamen correspondiente.

De estos acuerdos solamente el Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario, tiene conocimiento al través de las actas de sesiones aprobadas y originadas por el estudio que elabora el Consejero Agrario, además de que las autoridades que deben substanciar el procedimiento deberán ajustarse a los términos del acuerdo y criterios que ha emitido el Pleno del Cuerpo Consultivo y que éstos determinan la forma en que debe interpretarse la ley de la materia para la debida substanciación de los expedientes.

Los criterios que ha emitido el Cuerpo Consultivo Agrario, han cambiado constantemente, los actualmente vigentes son del año de 1985, los que han sido más claros en cuanto a la forma de interpretación y substanciación de las acciones agrarias ya que fueron emitidos con posterioridad a las reformas y adiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria, dando una interpretación amplia y genérica de los supuestos que se pueden dar en materia de: Derechos Agrarios Individuales; Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales; Ampliación, Obligaciones de las Autoridades Agrarias en la aplicación del artículo 449 de la Ley Federal de Reforma Agraria (que deben comunicar al Registro Público correspondiente todas las resoluciones que se expidan por virtud de las cuales se reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos sobre bienes rústicos); Procedimiento que deberá seguirse en los dictámenes de tierras que resultan de los acuerdos de Nulidad y Cancelación de Certificados de Inafectabilidad, a quien compete dictar acuerdo de archivo en los expedientes de Nuevos Centros de Población Ejidal; cuando son afectables las demasías; integración de

expedientes y regularización de los derechos individuales de las comunidades.

Todos estos rubros antes descritos se diferencian de los emitidos con anterioridad a esta fecha los cuales en forma unilateral y exclusiva comentaban situaciones específicas de cada uno de los asuntos tratados en el Pleno, no pudiéndose aplicar en términos generales para diversos expedientes por simple analogía de similitud.

Como se puede ver este Cuerpo Colegiado, tiene una importancia trascendental en la resolución de las acciones agrarias lo cual redundará en la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra para la producción del campo, ya que de hecho en la práctica cuando se aprueba un dictamen o acuerdo "los interesados" se sienten protegidos por esta fase procesal ya que el mismo sirve para la elaboración del proyecto de Resolución Presidencial que deberá firmar el Presidente de la República, por lo cual cuando es aprobado el dictamen las partes interesadas en el proceso confían en la Justicia agraria y por ende en que se otorgará seguridad jurídica a las formas de tenencia de la tierra establecidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

- PRIMERA.- Se puede considerar al Cuerpo Consultivo Agrario como un Organó de Consulta del Presidente de la República, que tiene su antecedente histórico - en las funciones de la entonces Comisión Nacional Agraria, asimismo, en lo relativo a su estructura como Cuerpo Colegiado ya que podemos ver -- que la Comisión Nacional Agraria tenía idéntica-formación a la del actual Organó agrario.
- SEGUNDA.- La creación del Cuerpo Consultivo Agrario a partir de 1934, se basó en la idea de democratización de la Administración Pública, ya que a través de Organos representativos deben de participar los grupos a los que socialmente se les aplican las disposiciones agrarias; tan es así, que para la integración de este Cuerpo Colegiado se establece que dos de los Consejeros Titulares serán representantes de los campesinos, este mismo criterio se toma en cuenta en la Comisión Agraria Mixta con los Vocales que la integran.
- TERCERA.- De acuerdo con lo establecido en el inciso b), - de la Fracción XI, del artículo 27 Constitucional considero que al dar origen al Cuerpo Consultivo Agrario, la intención del Legislador fue crear - un organismo de consulta autónomo, dependiente - sólo del Ejecutivo Federal, situación que nunca se ha cumplido en las diferentes reglamentaciones que han normado su funcionamiento, por lo -- que actualmente depende, presupuestalmente y de-

hecho, de la Secretaría de la Reforma Agraria; - por lo tanto es necesario hacer las reformas del precepto constitucional agrario y disposiciones-reglamentarias, para darle autonomía en todo sentido, tal como fue la intención del Legislador - al aprobar la Reforma Constitucional que le dio origen (1934).

CUARTA.- Aunque al Cuerpo Consultivo Agrario se le considere constitucionalmente como Organó de Consulta del Presidente de la República. Nuestra Suprema-Corte de Justicia de la Nación ha emitido Jurisprudencia en el sentido de considerarlo "no autoridad para los efectos del amparo", pero además, también lo considera "como autoridad" cuando dicta disposiciones que tengan que acatar las diversas Autoridades Agrarias que intervienen en el - proceso agrario para subsanar e integrar correctamente los expedientes sobre los cuales necesariamente tendrán que conocer y emitir su dictamen con posterioridad al cumplimiento del acuerdo.

Asimismo, a los "Consejeros Agrarios" en forma - particular se les considera "Autoridad Agraria" - cuando se abstienen de cumplir sus funciones de-conformidad con la ley de la materia, la cual en determinado momento procesal conllevarla a la -- violación de garantías individuales de los promoventes de Acciones Agrarias.

QUINTA.- Como lo he referido en la anterior consideración en la cual vemos que la Jurisprudencia emitida - puede dar una dualidad de interpretación, primero

porque se refiere a un órgano agrario al cual no le reconoce personalidad como Autoridad Agraria, dadas las características de atribuciones que -- tiene el Cuerpo Consultivo Agrario que es un órgano que podríamos considerarlo colectivo y que sus dictámenes, acuerdos y resoluciones son aprobadas por la mayoría de sus integrantes y no por uno solo en forma individual, lo cual nos demuestra que su participación es colectiva en cuanto a funciones, y siendo por ello sus determinaciones colegiadas.

Además de esta característica y analizando las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria y de acuerdo con el artículo 432 en relación con el 16 Fracción V, vemos que al Cuerpo Consultivo Agrario se le puede considerar en virtud de estas disposiciones como una verdadera Autoridad Agraria, en materia de Derechos Agrarios Individuales, ya que conoce y resuelve en forma definitiva las inconformidades en los procedimientos de privación, pudiendo confirmar, revocar, modificar o desechar el propio recurso contra el -- cual no procede acción alguna, esto procesalmente hablando, se le conoce como Órgano de Alzada que conocerá de las resoluciones que emita el órgano inferior que en este caso es la Comisión -- Agraria Mixta.

SEXTA.- Del análisis de la legislación agraria vigente, -- los dictámenes aprobados por el Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario, tienen el carácter de simple opinión, pero que por efectos del proceso agra--

rio, éstos sirven de base para la elaboración de la Resolución Presidencial que firmará el Titular del Ejecutivo Federal, como Máxima Autoridad Agraria; observándose que en la práctica casi íntegramente los dictámenes aprobados siempre culminan con Resolución Presidencial.

SEPTIMA. - Además, el Pleno del Cuerpo Consultivo Agrario - emite acuerdos que tienden a instrumentar debidamente el proceso agrario para la integración del expediente, por otra parte el Cuerpo Consultivo Agrario ha aprobado por el Pleno, en diversos años "criterios" para la debida integración de los expedientes; mismos que son observados por las Autoridades Agrarias que conocen de este proceso social; los criterios en alguna época fueron única y exclusivamente aplicables a determinados casos concretos, no pudiéndose interpretar por analogía a los diversos procedimientos que establece la Ley Federal de Reforma Agraria, - siendo los últimos aprobados en 1985, con posterioridad a las reformas y adiciones que sufrió la ley, los cuales de una manera más explícita establecen la forma en que deben interpretarse las disposiciones agrarias para la debida integración de los expedientes.

Los criterios emitidos por el Cuerpo Consultivo Agrario, no tienen una fundamentación jurídica ya que acorde a las atribuciones conferidas por la Ley Federal de Reforma Agraria y el Reglamento Interno de este órgano no se contemplan estos criterios.

OCTAVA.- Los acuerdos emitidos por el Pleno del Cuerpo -- Consultivo Agrario, de hecho tienen una relevancia importante, ya que posteriormente de que son cumplidos por las diversas áreas de la Secretaría de la Reforma Agraria, éstos sirven de base para la elaboración de los dictámenes de las diversas Direcciones de esta Secretaría y del propio Cuerpo Consultivo Agrario.

NOVENA.- La trascendencia jurídica del Cuerpo Consultivo Agrario se ve y se cumple en las Resoluciones -- Presidenciales que se han expedido y publicado -- en el Diario Oficial de la Federación desde su -- creación como órgano colegiado, la naturaleza -- del mismo como he mencionado es discutible porque se puede ver de diversos puntos de vista y -- en cada uno de ellos existen bases de polémica, -- pero independientemente de ello vemos que su función es importante en el proceso agrario, ya que de una manera analítica y crítica este órgano ha establecido los principios de interpretación de la ley para otorgar seguridad jurídica en las diversas formas de tenencia de la tierra que contempla el artículo 27 Constitucional.

DECIMA.- Como ha quedado demostrado en la gráfica y en el desahogo del Capítulo Quinto se ve claramente -- que este Cuerpo Colegiado en cuanto a su participación en el Programa Nacional de Procuración e Impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Fed

ral se ha ajustado a las políticas de este Programa y desahoga considerablemente las diversas consideraciones agrarias de su conocimiento lo que demuestra un avance importante en el otorgamiento de seguridad jurídica a la tenencia de la tierra para fomentar la producción del campo que tanto necesita México.

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

- CHAVEZ PADRON, MARTHA
"EL DERECHO AGRARIO EN MEXICO"
EDITORIAL PORRUA, S. A.
MEXICO, 1983.
- CHAVEZ PADRON, MARTHA
"EL PROCESO SOCIAL AGRARIO Y SUS PROCEDIMIENTOS"
EDITORIAL PORRUA, S. A.
MEXICO, 1976.
- FABILA, MANUEL
"CINCO SIGLOS DE LEGISLACION AGRARIA, 1493-1940"
EDITORIAL SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.
MEXICO, 1981.
- FRAGA, GABINO
"EL DERECHO ADMINISTRATIVO"
EDITORIAL PORRUA, S. A.
MEXICO, 1978.
- GONZALEZ ROA, FERNANDO
"ASPECTO AGRARIO DE LA REVOLUCION MEXICANA"
EDITORIAL SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.
MEXICO, 1981.
- LEMUS GARCIA, RAUL
"JURISPRUDENCIA AGRARIA"
EDITORIAL LIMUSA.
MEXICO, 1976 y 1978.

- LEMUS GARCIA, RAUL
"LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA" (COMENTADA)
EDITORIAL LIMSA.
MEXICO, 1979.
- LEMUS GARCIA, RAUL
"PANORAMICA ACTUAL DE LA REFORMA AGRARIA EN MEXICO"
EDITORIAL LIMSA.
MEXICO, 1968.
- MANZANILLA SCHAFFER, VICTOR
"REFORMA AGRARIA MEXICANA"
EDITORIAL PORRUA, S. A.
MEXICO, 1977.
- MENDIETA Y NUNEZ, LUCIO
"EL PROBLEMA AGRARIO DE MEXICO"
EDITORIAL PORRUA, S. A.
MEXICO, 1983.
- PACHECO ALVAREZ, ENRIQUE
"ANALISIS DEL REGLAMENTO DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO"
EDITORIAL SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.
MEXICO, 1980.
- RUIZ MASSIEU, MARIO
"INTRODUCCION AL DERECHO MEXICANO, DERECHO AGRARIO"
EDITORIAL UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.
MEXICO, 1981.
- RUIZ MASSIEU, MARIO
"TEMAS DE DERECHO AGRARIO MEXICANO"
EDITORIAL UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.
MEXICO, 1981.

LEGISLACION

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917 (TEXTO FASIMILAR).
EDITORIAL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.
MEXICO, 1981.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917 (TEXTO VIGENTE).
EDITORIAL COMISION FEDERAL ELECTORAL.
MEXICO, 1985.
- CODIGO AGRARIO DE 1934.
EDITORIAL D.A.A.C.
MEXICO, 1935.
- CODIGO AGRARIO DE 1940.
EDITORIAL PORRUA, S. A.
MEXICO, 1941.
- CODIGO AGRARIO DE 1942.
EDITORIAL PORRUA, S. A.
MEXICO, 1943.
- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.
COLECCION: JUSTICIA AGRARIA, 1976 - 1982
EDITORIAL SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.
MEXICO, 1982.
- LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.
EDITORIAL PORRUA, S. A.
MEXICO, 1985.

- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
EDITORIAL PORRUA, S. A.
MEXICO, 1985.

PUBLICACIONES OFICIALES

- EL PODER LEGISLATIVO Y LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.
EDITORIAL SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.
MEXICO, 1984.
- JURISPRUDENCIA Y EJECUTORIAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION EN MATERIA AGRARIA.
COLECCION: "JUSTICIA AGRARIA"
EDITORIAL SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.
MEXICO, 1982.
- PROGRAMA NACIONAL DE PROCURACION E IMPARTICION DE JUSTICIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL 1983 - 1988.
MEXICO, 1985.
- CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.
"CRITERIOS DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO"
MEXICO, 1985.
- REGLAMENTO DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.
EDITORIAL SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.
MEXICO, 1980.
- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.
PUBLICACION DEL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 27 DE AGOSTO DE 1985.