

Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO



El Cuerpo Consultivo Agrario.

T E S I S

Que para obtener el título de :

LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a :

WILBERT MANUEL CAMBRANIS CARRILLO

México, D. F.

1969



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

*A mi Padre:*

*Sr. Valentín Cambranis Pinzón.  
Con respeto y cariño.*

*A mi madre:*

*Sra. Esther Carrillo de C.  
con la satisfacción de poderle cumplir una  
ilusión de su vida.*

*A mi esposa:*

*Sra. Lic. Adela Rodríguez de Cambranis,  
con el inmenso amor que le profeso.*

*Al Sr. Lic.*

*Don José Manuel Rocha M.*

*Consejero Agrario,*

*con sincero afecto y respetuosa admiración, ya que con sus sabios consejos ha demostrado ser un gran amigo, jefe y guía, trazando con sus conocimientos nuevos horizontes en mi vida.*



*A mis maestros.*

*A mis amigos.*

**La presente tesis fue elaborada en la Dirección  
del Seminario de Derecho Agrario de la  
Facultad de Derecho, a cargo del  
Lic. Raúl Lemus García.  
U. N. A. M.**

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

Al terminar el estudio de las diversas materias que comprenden mi carrera profesional y enfrentarme al problema de la elaboración de la Tesis Profesional, consideré, que no obstante los escasos conocimientos y la poca práctica en la Materia Jurídica, debería pugnar porque el trabajo que se realice fuera de alguna utilidad para quiénes después de mí hayan de abordar los intrincados problemas del Derecho. Al mismo tiempo consideré como un punto de vital importancia en el desarrollo de los acontecimientos del País, el problema del campo y buscando a mi vez entre mis antecesores - descubrí que la mayor parte de las Tesis en Materia Agraria que se han presentado para alcanzar el Título Profesional, comprendían fundamentalmente el aspecto histórico de la Reforma Agraria.

No negamos la importancia que este aspecto tiene en el desarrollo de los problemas del País, pero no deja de ser un simple auxiliar en la resolución de los actuales problemas, sin que sirvan las soluciones del pasado y sin que siquiera puedan orientar el camino que se ha seguido a partir de 1915.

Algunos han sostenido que el Derecho Agrario, es un Derecho "Sui-géneris" creyendo con esto tapar la ignorancia de los actuales problemas del campo y pretendiendo que constituye un Tabú al que sólo pueden llegar los privilegiados. No estoy de acuerdo con este criterio, puesto que los fenómenos sociales se desenvuelven necesariamente dentro de una situación especial creada por las necesidades y la variante de estas necesidades, hace que se vayan cambiando también los medios empleados para satisfacerlas. Hablar de algo "Sui-géneris" es tanto como pretender sacar del fenómeno social un aspecto del mismo y colocarle un capelo que lo proteja contra cualquier intromisión del exterior. El Derecho Agrario al igual

que los demás derechos está en evolución y los fenómenos que toca, derivados de los antecedentes históricos del País, van obligando a su transformación paulatina, pero dentro del concierto general de los demás derechos.

Aclarar los conceptos de este nuevo Derecho, en desarrollo; situar los problemas frente a las disposiciones legales que existen y ver sobre todo el funcionamiento de las Autoridades y los Organos que intervienen en el proceso agrario es más conveniente que citar simplemente los antecedentes históricos sin analizar sus consecuencias o encerrarse dentro de un concepto de Derecho que se pretende excluir de los demás.

No escapa a mi observación la enormidad del problema y los distintos aspectos sobre los cuáles pudiera fundarse una Tesis. Por eso elegí un tema concreto, el del Cuerpo Consultivo Agrario, para analizar fundamentalmente la naturaleza de este Cuerpo Colegiado y sus funciones actuales, sin menoscabo de sus antecedentes históricos y del planteamiento de algunos otros problemas conexos que surgen de la actividad que este Cuerpo Consultivo Agrario tiene que desarrollar.

Planteado en estos términos, procedo al desarrollo de los puntos del temario en la forma siguiente:

## C A P I T U L O I

### I.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.

- a).- Reforma del Artículo 27 Constitucional.
- b).- Funciones de la Comisión Nacional Agraria similares a las que desempeña el --  
Cuerpo Consultivo Agrario.
- c).- Circulares dictadas para aclarar determinados puntos en la aplicación de las --  
Leyes Agrarias.

## C A P I T U L O I

### ANTECEDENTES HISTORICOS DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

Aún cuando el Cuerpo Consultivo Agrario, tiene vida constitucional a partir de las reformas del artículo 27 llevadas a cabo en diciembre de 1933 y publicadas en enero de 1934, se juzga conveniente analizar las funciones que actualmente desempeña a través de las distintas etapas por las que ha atravesado la Reforma Agraria, desde su iniciación. El antecedente legal inmediato es el texto del artículo 27 reformado en el año de 1934, pero es de sumo interés señalar el texto del artículo aprobado por los Constituyentes de Querétaro en el año de 1917, que a su vez elevó a Categoría Constitucional la Ley del 6 de enero de 1915.

Para el efecto de la Tesis transcribiré únicamente la parte correspondiente a la cuestión agraria, aún cuando el artículo en sí señala lineamientos generales, sobre la propiedad de la tierra y en general sobre el Derecho de Propiedad. Con esta aclaración se transcribe la parte medular del texto original en la forma siguiente:

"Artículo 27.- La Propiedad de las Tierras y Aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cuál ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

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

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la

propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, -- así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la -- agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad puede sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomandolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por lo tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considerará de utilidad pública."

Dos ideas fundamentales se derivan de la transcripción anterior: El Derecho originario de la Nación sobre la propiedad rural y el Derecho de imponer a la Propiedad Privada las modalidades que -- dicte el interés público. El concepto de propiedad, función social, novedoso para el Derecho General Moderno respecto a la propiedad -- alcanza con esta parte del artículo 27 una proyección inigualable.- El Derecho Originario sienta las bases de la propiedad privada alejándose del concepto comunista en donde la desaparición de la propiedad privada de los medios de producción constituye la base del -- sistema; pero el Derecho de imponer a esa propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, socializa de tal modo la tenencia de la tierra que sin perder de vista el Derecho de Propiedad

llegado a imbuir en las conciencias de los individuos la idea de que los excedentes de propiedad no autorizados por la Ley constituyen el patrimonio de grupos sociales sin que se exija ya, la indemnización correspondiente a la expropiación y los propietarios han puesto voluntariamente a disposición de los núcleos de población los excedentes renunciando tácitamente al Derecho de indemnización que legalmente les corresponde.

"Fracción VI.- Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribús y demás corporaciones de población, con o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que de hecho o que se les hayan restituído o restituyeren conforme a la Ley de 6 de enero de 1915, entre tanto la Ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras."

El otorgar capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas de los núcleos de población que guardan el estado comunal, constituyó el acto de mayor justicia para los intereses de los grupos mayoritarios del País, cuya capacidad les había desconocido la Ley de Desamortización, dejando a tales grupos en una situación de indefensión absoluta que fué lo que motivó la creación del latifundismo y la situación de miseria e ignorancia en que se desarrolló la clase campesina.

"Se declararán nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribús y demás corporaciones de población que existen todavía, desde la Ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resolu-



ciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto de 6 de enero de -- 1915, que continuará en vigor como Ley constitucional. En el caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediere por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquéllas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignársele las -- que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos -- hechos en virtud de la citada Ley de 25 de junio de 1856 o poseída con nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre -- esa superficie deberá ser devuelta a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las Leyes de Restitución que por virtud de este precepto se decreten, de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, -- así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento." ( 1 )

Con la restitución de las tierras, bosques y aguas a las comunidades, se cumple el segundo de los actos de justicia de tipo social que plantearon los Constituyentes de 1917 y algunas observaciones sobre este trozo, nos llevan a la conclusión de que desgraciadamente las reformas de 1934 mutilaron la parte de este precepto y colocaron fracciones que habrían de provocar en lo sucesivo, -- conflictos de interpretación. Se suprime la restitución para el futuro, abriendo la puerta para las nuevas concentraciones de pro --

---

( 1 ).- Constitución Política Mexicana, Ediciones Andrade, Página- 114 bis vuelta a 118.

riedad y se pierde el proceso normal que la Ley de 6 de enero había fijado para la resolución del problema. Es decir, que la claridad -- de lo transcrito no permite ninguna interpretación distinta a la -- del texto legal y con las reformas de 1934, la fracción VIII, se de ja completamente sin procedimiento, para determinar las nulidades -- ya que no se señala la restitución y la fracción X entra en oposi -- ción con el párrafo tercero. Aclarando, el artículo dice: " Y del -- mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y ope -- raciones que tengan lugar en lo sucesivo y que tengan iguales efec -- tos." Al suprimirse este pedazo se autorizó que en lo sucesivo pu -- diera despojarse a los pueblos tal y como ha sucedido. El artículo- 139 del Código Agrario en vigor, carece de respaldo constitucional.

Por otra parte, la Fracción VIII del 27 Constitucional, ais lada como se encuentra, no explica la restitución. En cambio en el Párrafo de la Constitución original se decía: " serán restituidas-- éstas con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915." La fracción -- X también aislada, está perfectamente ligada a la Constitución ori ginal: si nó procede la restitución, "se les dejarán aquéllas en ca lidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignárseles las que necesitare." Este último pedazo como se verá más adelante, ha -- sido tomado como bandera, para exigir la dotación afortiori.

a).- Reforma del Artículo 27 Constitucional.

Exposición de motivos.

El artículo 27 Constitucional, fué reformado en la sesión -- ordinaria de la Cámara de Diputados celebrada el martes diecinueve- de diciembre de 1933. Se dió lectura al Dictámen emitido por las Co misiones en relación con una iniciativa del Ejecutivo de la Unión.

La Reforma del artículo 27 Constitucional ya aprobada se pu blicó en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de - -

134.

En la exposición de motivos de la Reforma, haciendo a un lado la demagogia usual en estos casos se comprendió la propia Reforma y la Ley de Organización de las Secretarías de Estado. Encontramos en la citada exposición ideas que parecen criticables: "En los casos en que la Jurisprudencia de la Corte y la experiencia obtenida con la aplicación de las Leyes Reglamentarias ha permitido mejorar y aclarar la redacción del precepto Constitucional, el nuevo texto del artículo 27 suprime todas las que fueron motivo de controversias jurídicas." Ya vimos como las supresiones fueron tendenciosas y deliberadamente hechas y las controversias aumentadas, eso sí, basadas en la experiencia obtenida.

Para no abocarse al problema de fondo, se conceden facultades extraordinarias al Ejecutivo para expedir la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional y la Ley de Organización de Secretarías de Estado y Departamentos, concluyendo en la siguiente forma: "Las comisiones dictaminadoras quieren terminar su exposición declarando que han sido plenamente consientes de la importante materia sobre la que le ha tocado conocer y que dentro de la premura de tiempo que les impusieron las circunstancias, han dictaminado con el mayor cuidado y con el más vehemente deseo de satisfacer las necesidades del País." Sin explicar porque se incluye al Cuerpo Consultivo Agrario, en el inciso b). de la fracción XI del artículo 27 Constitucional, ya reformado que a la letra dice:

"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 que tendrán las funciones que las Leyes Orgánicas Reglamentarias les 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, Territorio y Distrito Federal con las atribuciones que las mismas Leyes Orgánicas y Reglamentarias determinen.

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

e).- Comisariados Ejidales por cada uno de los núcleos de población que posean ejidos.

"Fracción XIII.- La Dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas; con las modificaciones que hayan introducido los Gobiernos Locales se informará al Ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte Resolución como Suprema Autoridad Agraria". ( 2 )

Como puede observarse al hacerse la Reforma Constitucional y darle carácter también Constitucional al Cuerpo Consultivo Agrario, no se señaló ni determinó función alguna que debía de seguir, sino que simplemente en forma general indicó que para los efectos de las disposiciones contenidas en el artículo 27 y de las Leyes Reglamentarias que se expidan se crea un Cuerpo Consultivo Agrario, compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República, y tendrán las funciones que las Leyes Orgánicas Reglamentarias le fijen, para consignar en el inciso a). una Dependencia encargada de la aplicación de las Leyes Agrarias y de su ejecución. En estas condiciones surgen dos preguntas: El Cuerpo --

---

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

Consultivo no está facultado para interpretar la Ley Agraria y ordenar ejecutarla? ¿ Se creó el Cuerpo Consultivo como un Organó --- opositor al Departamento Agrario? Sí este último es el encargado de la aplicación de las Leyes Agrarias y de su ejecución, y sí el Cuerpo Consultivo fué creado para los efectos de las disposiciones contenidas en el artículo 27 y de las Leyes Reglamentarias que se expidan, cuál de las dos Autoridades y Organos debe interpretar la - - Ley?

Este ha sido el punto básico de una lucha que se inició con la creación del Cuerpo Consultivo Agrario y que ha venido pasando - por distintas facés en las cuales existe en el fondo una lucha entre las distintas Dependencias del Departamento Agrario y el Cuerpo-Consultivo. Por eso se explica uno porque no se ha podido reglamentar este Organó Constitucional, puesto que las funciones y atribuciones que la Ley Reglamentaria le señalara podrían estar en contraposición con las funciones del Departamento Agrario.

Por la falta de presupuesto específico fué necesario incorporar al Cuerpo Consultivo Agrario al Departamento y de dos incisos Constitucionales, hacer sólomente uno. De aquí deriva la poca fuerza que en el terreno Político tiene el Cuerpo Consultivo Agrario. - Por eso el artículo 36 del actual Código Agrario se ha catalogado - o pretende hacerlo como un simple Organó de Consulta que emite opiniones que pueden o nó ser acatadas y al hacer la Reforma Constitucional del precitado artículo, incluyen un Organó Administrativo, - denominado Cuerpo Consultivo Agrario, mismo en el que ni reparan -- los Legisladores como tampoco se dieron cuenta de lo que aprobaron, argumentando en la Exposición de Motivos, que había premura de - - tiempo, disculpa que hasta la fecha siguen dando los Legisladores, - por lo que una vez más se deduce que las Leyes en México, siempre - se han hecho con premura de tiempo por personas que siguen determinada consigna política y no por técnicos de la materia.

Cabe mencionar también que la Ley de Secretarías de Estado,

Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal en su artículo 11 determina que corresponde al Departamento Agrario:

- I.- Estudio, iniciativa y aplicación de las Leyes Agrarias.
- II.- Tierras Comunales de los Pueblos.
- IX.- Cuerpo Consultivo Agrario.
- XV.- Exposiciones de ..... etc.

Esta Ley fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1934.

El Legislador Ordinario, no encontrando materia para el -- Cuerpo Consultivo Agrario se limitó a colocarlo como un anexo del Departamento Agrario. A que se debe ésta primera confusión, de los activos, acuosos, cuidadosos y vehementes autores de la Reforma-Constitucional? Fundamentalmente a que no se precisó la idea del -- Ejecutivo de crear un Organó de Consulta que le sirviera de auxiliar y que viniera a subsistir a la Comisión Nacional Agraria que desaparecía al crearse el Departamento Autónomo. Es decir, acostumbrados a trabajar como comisiones dictaminadoras y ejecutoras al -- mismo tiempo, el flamante Departamento Agrario necesitaba a ese -- Grupo de Técnicos que integraban la Comisión Nacional Agraria para que dictaminara los expedientes y poderlos llevar a firma del Primer Mandatario del País.

El 9 de abril de 1934, siendo Presidente Constitucional -- Substituto de los Estados Unidos Mexicanos el C. Abelardo L. Rodríguez, expidió el Primer Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos que en su artículo 7o. dice lo siguiente:

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

requisitos:

- 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 deberán ser Ingenieros Agrónomos Titulados.

El Cuerpo Consultivo Agrario tendrá las siguientes atribuciones:

- a).- Emitir en los expedientes agrarios, los dictámenes materia de las resoluciones que deba pronunciar el Presidente de la República.
- b).- Revisar y autorizar los planos proyectos conforme a los cuales hayan de ejecutarse las Resoluciones Presidenciales.
- c).- Resolver en consulta, sobre los asuntos que le someta el Jefe del Departamento Agrario.
- d).- Resolver sobre las iniciativas del Ejecutivo Federal en Materia de Reforma a las Leyes Agrarias; y
- e).- Todas las demás que le señala este Código." ( 3 )

Como puede observarse, los Legisladores omitieron consignar en la Constitución las funciones y atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario y al aprobar la Ley de Secretarías y Departamentos Administrativos Federales, lo incluyen como parte integrante del Departamento Agrario, violando expresamente la Constitución que consideró a dicho Cuerpo con autonomía. Sin embargo con posterioridad, en las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estados publicadas en los Diarios Oficiales de la Federación, de fechas 30 de diciembre de 1939; 13 de diciembre de 1946 y lo. de enero de 1959, dentro de-

---

( 3 ) Manuel Fabila, "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México." Pág. 568.

lo que le corresponde al Departamento Agrario, ya no se menciona al Cuerpo Consultivo.

Siendo Presidente de la República el General Lázaro Cárdenas y en uso de las facultades que le confería la Fracción Primera del artículo 71 de la Constitución General de la República, propuso con fecha 12 de agosto de 1940 a la H. Cámara de Diputados, un nuevo Código Agrario y en la exposición de motivos, en el antepenúltimo párrafo se refiere al Cuerpo Consultivo Agrario y dice lo siguiente:

"Por último, en Materia de Organización de Autoridades y atribuciones de las mismas, se distingue entre Autoridades y Organos Agrarios, por que éstos nunca ejecutan, como sucede con el Cuerpo Consultivo Agrario, y las Comisiones Agrarias Mixtas; se consagra la representación de los campesinos en el Cuerpo Consultivo Agrario y se aumenta el número de Consejeros de cinco a ocho; se definen las atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas en Primera Instancia." ( 4 )

Esta exposición de motivos nos indica con toda claridad, cuál es el criterio del Ejecutivo, respecto al Cuerpo Consultivo Agrario, cuando dice que los Organos Agrarios nunca ejecutan, "Como sucede con el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas." Por otra parte, se aumenta el número de Miembros de dicho Cuerpo para que tengan representación los campesinos, olvidándose, claro está, de poner en consonancia a la Constitución con tan plausibles motivos. Es decir, hablando en el terreno Político, que la Comisión encargada de la Reforma del artículo 27 ni entendió al Ejecutivo ni pudo precisar la naturaleza con la cual ingresaba a la Constitución éste llamado Organó Agrario, por el propio Presidente Autor del Primer Plan Sexenal.

( 4 ) Manuel Fabila, "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México." Págs. 695 a 696.



El Código Agrario de 1940, mismo que presentó al Congreso - de la Unión el C. Presidente Lázaro Cárdenas, en algunos de sus artículos se refiere al Cuerpo Consultivo Agrario, siendo estos los siguientes:

"Artículo 20.- Son Organos Agrarios:

a).- El Cuerpo Consultivo Agrario.

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

- I.- No poseer predios rústicos en extensiones mayores que las amparadas por éste Código.
- II.- No desempeñar cargo alguno de elección popular;
- III.- No desempeñar cargo alguno en las Organizaciones campesinas o patronales, para los Consejeros Técnicos y
- IV.- Ser de reconocida honorabilidad.

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

- V.- Proponer al Presidente de la República las personas -- que han de integrar el Cuerpo Consultivo Agrario;
- VI.- Asignar a cada Consejero los Estados y Territorios -- que deben atender, oyendo las sugerencias del Cuerpo Consultivo Agrario;
- VII.- Presidir las sesiones del Cuerpo Consultivo Agrario;

Artículo 42.- Son atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario:

- I.- Emitir en los expedientes agrarios los dictámenes, ma-

- ria de las resoluciones, decretos y disposiciones que deba pronunciar el Presidente de la República;
- II.- Revisar y autorizar los planos proyectos que sean con secuencia de los dictámenes aprobados;
- III.- Dictaminar sobre los expedientes y planos de ejecución y de parcelamiento ejidales, cuando las Resoluciones Presidenciales hayan sido cumplidas en todos sus términos;
- IV.- Discutir y aprobar, en su caso, los planos y expedientes de ejecución de aquéllas resoluciones presidenciales que por imposibilidad material no hayan sido ejecutadas en todos sus términos;
- V.- Opinar sobre las ampliaciones de plazos para levantar las cosechas en terrenos afectados o reducir los concedidos, cuando se trate especialmente de cultivos cíclicos;
- VI.- Opinar y resolver de acuerdo con los estudios agrícola-económicos y sociales y opinión de la Secretaría de Agricultura y Fomento y del Banco Nacional de Crédito Ejidal, en cuanto a organización y funcionamiento de las Sociedades de Crédito, sobre la conveniencia de dividir en núcleos independientes una región agrícola ejidal creada por Resolución Presidencial o de ejido que solicita tal división.
- VII.- Opinar sobre los conflictos ejidales que se presenten;
- VIII.- Dictaminar sobre las consultas que formule el Jefe del Departamento Agrario;
- IX.- Dictaminar cuando el Jefe del Departamento Agrario lo solicite, sobre las iniciativas de reforma a las Leyes Agrarias que formule el Ejecutivo Federal; y las demás que señale éste Código, las Leyes de la Materia y sus Reglamentos; y
- X.- Todas las demás derivadas de la aplicación de este Có-

digo. ( 5 )

En este Código se puede notar la inclinación del Presidente de la República para la designación de Ingenieros en el Cuerpo Consultivo Agrario y la discriminación del Abogado, llegándose al extremo de lo ilógico cuando hasta un ejidatario en pleno uso de sus derechos agrarios podría formar parte del Cuerpo Consultivo Agrario. Los resultados no se hicieron esperar: La incorrecta aplicación de la Ley; la conciencia más demagógica que jurídica de sus integrantes y la celeridad con que se llevó a cabo la entrega de las tierras ocasionó un clima de incertidumbre que obligó al Presidente, por motivos políticos a crear una Oficina de la Pequeña Propiedad, encargada de reparar los errores cometidos y devolver a los pequeños propietarios las superficies que se les habían afectado en contra de la Constitución. Es cierto que los Ingenieros tienen un criterio bastante práctico de las cosas; pero ese criterio debe estar encausado en los ordenamientos legales, puesto que si estamos en un Estado de Derecho, esas actividades deberían ser consultadas a un abogado y acatar sus sugerencias, ya que el Cuerpo Consultivo Agrario era quién emitía dictámenes, materia de resoluciones, decretos y disposiciones que debía firmar el Presidente y era sumamente importante la presencia de un abogado. Por lo ilógico como decimos al principio de éste párrafo en el caso del ejidatario, que en pleno uso de sus derechos agrarios, no sabía leer y escribir, qué hacía como Consejero en el Cuerpo Consultivo? ¿ Qué dictámenes podría emitir? Considero que únicamente estaría como una figura decorativa y ¿ En caso de que fuera un líder agrarista, sería esa persona la que interpretaría el Código Agrario, sin prejuicios ?

Afortunadamente éste Código duró bien poco, ya que el 31 de

---

( 5 ) Manuel Fabila. "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México". Págs. 697 a 706.

diciembre de 1942, el Presidente de la República, Don Manuel Avila-Camacho, en cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expidió un nuevo Código Agrario, mismo que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1943.

Por lo que respecta al Cuerpo Consultivo Agrario, este Código dice lo siguiente:

"Artículo 2o.- Son Organos Agrarios:

I.- El Departamento Agrario, con todas las Oficinas que lo integren, inclusive el Cuerpo Consultivo Agrario.

II.- Las Comisiones."

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

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

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

III.- Ser de reconocida honorabilidad.

Seis de los Miembros del Cuerpo Consultivo Agrario deberán ser agrónomos o ingenieros, titulados, o técnicos con cinco años de práctica en asuntos agrarios; dos actuarán como representantes de los campesinos.

Artículo 36.- Son atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario:

- I.- Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República, cuando su tramitación haya concluido;
- II.- Revisar y autorizar los planos-proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe;
- III.- Opinar sobre los expedientes de ejecución, previa confronta con las resoluciones o acuerdos que les hayan dado origen, y con los planos proyectos correspondientes;
- IV.- Emitir opinión, cuando el Jefe del Departamento Agrario lo solicite, acerca de las iniciativas de Ley, o los proyectos de reglamento, que en Materia Agraria formule el Ejecutivo Federal, y sobre los problemas que se planteen a las Oficinas encargadas de ejecutar las Resoluciones Presidenciales;
- V.- Los demás que éste Código y las Leyes y Reglamentos les señalen." ( 6 )

En este Código se consolida el carácter de Organó del Cuerpo Consultivo Agrario y de Auxiliar del Ejecutivo de la Unión. Se cambia a los ejidatarios, por Representantes de los campesinos existiendo la posibilidad de que ingresen al mismo los Licenciados en Derecho.

Ahora bien, la Reforma Agraria ha estado, principalmente en manos de Ingenieros Agrónomos, quiénes, apenas iniciado el movimiento económico-social de la redistribución de la tierra, asumieron, prácticamente, la responsabilidad de proyectarla y llevarla a cabo.

Es verdad que el reparto de la tierra, la organización de las explotaciones y otros puntos de igual importancia relacionados

con la materia, corresponden a la Agronomía; pero en la Reforma Agraria se requiere también expresión jurídica adecuada y aplicación atingente de la Ley.

La expresión formal de Derecho Agrario, su interpretación y su aplicación, corresponden a los abogados y por haberse desconocido este punto, la Reforma adolece de vicios fundamentales que le restan eficacia, como enseguida se espera demostrar:

Por muchos años la correcta expresión de las disposiciones agrarias fué descuidada. En las numerosas circulares de la Comisión Nacional Agraria, y en las posteriores leyes reglamentarias de la del 6 de enero de 1915, y del artículo 27 de la Constitución de 1917, no se advierte la intervención de peritos en Derecho.

El cúmulo de mandamientos legales se basa en empirismos y en una realización práctica, que descubren la ausencia de criterio jurídico, y por ello el reparto de las tierras fué tan defectuoso y "tan injusto", dando lugar a dilatadas contiendas judiciales durante los primeros años de la Reforma y creó problemas que aún no han sido resueltos.

Hasta la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, de 23 de abril de 1927 ( obra del Lic. Bassols ) empezó a tomar forma jurídica, científica y técnicamente estructuradora, el Derecho Agrario; influyendo mucho esa Ley en el sentido indicado, porque las posteriores siguieron sus mismos lineamientos fundamentales y en su redacción se hizo cada vez más notoria la intervención de los juristas.

El Código Agrario de 1934 es el coronamiento de esta corriente de superación y el primer ensayo de unidad y precisión en la materia. En los Códigos sucesivos se ha continuado la tarea de perfeccionamiento, lográndose de esta manera, en el inmediato anterior al vigente y en este, casi total codificación del Derecho - -

Agrario, exponiéndolo en forma sistemática; separándose el Derecho sustantivo y el adjetivo, y ordenando de modo lógico y congruente sus diversas partes.

El breve resúmen hecho, muestra que la Reforma Agraria ha ganado en riqueza de contenido y realización formal, a medida que se ha ido ajustando al rigor de la ciencia jurídica.

En la otra fase de la cuestión o sea la interpretación correcta de las Leyes, no ha sucedido lo mismo, pues la influencia de los Abogados fué casi nula; esto se debe a que los Ingenieros Agrónomos tomaron posiciones sólidas desde el principio de la Reforma Agraria.

Sin embargo, este beneficio recibido de la Legislación Agraria al codificarse, borrando la vieja tendencia empirista, tiene una excepción en la integración del Cuerpo Consultivo Agrario, que ha continuado con la exigencia de que seis de los Miembros que lo integran sean Ingenieros Agrónomos, agregando únicamente a los técnicos con experiencia agraria de más de 5 años y substituyendo a los ejiditarios por personas que lo representen, pero sin mencionar expresamente a los Abogados.

Existe la tendencia de que el Cuerpo Consultivo Agrario, creación Constitucional sujete sus fallos a un criterio agronómico, no legal, ya que sí bien se habla de técnicos con experiencia de cinco años en la materia, tal cosa se debió a que los Ingenieros Agrónomos Titulados, en su mayoría no aceptaron los emolumentos fijados para esos empleos, recurriéndose al procedimiento de habilitar a personas prácticas en topografía, como integrantes de un Cuerpo encargado de aplicar la Ley.

Tal circunstancia debe tomarse en gran consideración, si se quiere, como es la tendencia de la Tesis, que el Cuerpo Consul-

tivo Agrario ocupe el papel que los constituyentes quisieron darle, de revisor de los actos del Departamento Agrario y de dictaminador de las Resoluciones del Presidente de la República.

b).- Funciones de la Comisión Nacional Agraria, Similares a las que desempeña el Cuerpo Consultivo Agrario.

Antes de comenzar a desarrollar éste inciso, considero prudente, hacer una breve historia de la Comisión Nacional Agraria, indicando como nació, su evolución, para después ver que funciones -- eran similares a las que tiene actualmente el Cuerpo Consultivo -- Agrario.

La Comisión Nacional Agraria tuvo su origen en la Ley del 6 de enero de 1915; que dice lo siguiente:

"VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos y Jefe de la Revolución, en virtud de las facultades de que me encuentro investido, y

CONSIDERANDO:- Que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de éste País, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento, que les habían sido concedidos por el Gobierno Colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena, y que, a pretexto de cumplir con la Ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores.

Que en el mismo caso se encuentran multitud de otros poblados de diferentes partes de la República, y que, llamados congregaciones, comunidades o rancherías, tuvieron origen en alguna familia



o familias que poseían en común extensiones más o menos grandes de terrenos, los cuáles siguieron conservándose indivisos por varias generaciones, o bien en cierto número de habitantes que se reunían en lugares propicios, para adquirir y disfrutar, mancomunadamente, aguas, tierras y montes, siguiendo la antigua y general costumbre de los pueblos indígenas.

Que el despojo de los referidos terrenos se hizo no solamente por medio de enajenaciones llevadas a efecto por las autoridades políticas en contravención abierta de las Leyes mencionadas, sino también por concesiones, composiciones o ventas concertadas con los Ministros de Fomento y Hacienda, o a pretexto de apeos y deslindes, para favorecer a los que hacían denuncias de excedencias o demasías, y las llamadas compañías deslindadoras; pues de todas estas maneras se invadieron los terrenos que durante largos años pertenecieron a los pueblos y en los cuales tenían éstos la base de su subsistencia;

Que, según se desprende de los litigios existentes, siempre han quedado burlados los derechos de los pueblos y comunidades, debido a que, careciendo ellos, conforme al artículo 27 de la Constitución Federal, de capacidad para adquirir y poseer bienes raíces, se les hacía carecer también de personalidad jurídica para defender sus derechos, y por otra parte, resultaba enteramente ilusoria la protección que la Ley de Terrenos Baldíos, vigente, quiso otorgarles al facultar a los síndicos de los ayuntamientos de las municipalidades para reclamar y defender los bienes comunales en las cuestiones en que esos bienes se confundiesen con los baldíos, ya que, por regla general, los síndicos nunca se ocuparon de cumplir esa misión, tanto porque les faltaba interés que los excitase a obrar, como porque los Jefes Políticos y los Gobernadores de los Estados, estuvieron casi siempre interesados en que se consumasen las explotaciones de los terrenos de que se trata;

Que privados los pueblos indígenas de las tierras, aguas y montes que el Gobierno Colonial les concedió, así como también las congregaciones y comunidades de sus terrenos, y concentrada la propiedad rural del resto del País en pocas manos, no ha quedado a la gran masa de la población de los campos otro recurso para proporcionarse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo ésto, como resultado inevitable, al estado de miseria, abyección y esclavitud de hecho, en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía.

Que en vista de lo expuesto, es palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos de que han sido despojados, como un acto de elemental justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz y de promover el bienestar y mejoramiento de nuestras clases pobres, sin que a esto obsten los intereses creados a favor de las personas que actualmente poseen los predios en cuestión; porque aparte de que estos intereses no tienen fundamento legal, desde el momento en que fueron establecidos con violación expresa de las Leyes que ordenaron solamente el repartimiento de los bienes comunales entre los mismos vecinos, y no su enajenación en favor de extraños, tampoco han podido sancionarse o legitimarse -- esos derechos por una larga posesión, tanto porque las Leyes antes mencionadas no establecieron las prescripciones adquisitivas respecto de esos bienes, como porque los pueblos a que pertenecían estaban imposibilitados para defenderlos por falta de personalidad necesaria para comparecer en juicio.

Que es probable, que en algunos casos, no pueda realizarse la restitución de que se trata, ya porque las enajenaciones de los terrenos que pertenecían a los pueblos se hayan hecho con arreglo a la Ley, ya porque los pueblos hayan extraviado los títulos ó los que tengan sean deficientes, ya porque sea imposible identificar los terrenos o fijar la extensión precisa de ellos, ya, en fin, por

cualquiera otra causa; pero como el motivo que impide la restitución, por más justo y legítimo que se le suponga, no arguye en contra de la difícil situación que guardan tantos pueblos, ni mucho -- menos justifique que esa situación angustiosa continúe subsistien-- do, se hace preciso salvar la dificultad de otra manera que sea conciliable con los intereses de todos.

Que el modo de promover a la necesidad que se acaba de apuntar, no puede ser otro que el de facultar a las autoridades militares superiores que operen en cada lugar, para que, efectuando las - expropiaciones que fueren indispensables, den tierras suficientes - a los pueblos que carecían de ellas, realizando de esta manera uno - de los grandes principios inscritos en el programa de la Revolución y estableciendo una de las primeras bases sobre que debe apoyarse - la reorganización del País.

Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos re- cobren los terrenos de que fueron despojados, o adquieran los que - necesiten para bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las - antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes sino solamente - de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de - ellas, para que puedan desarrollar plenamente su derecho a la vida - y librarse de la servidumbre económica a que está reducida; es de - advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común -- del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especulado - res particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento le-- galmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a - - raíz de la Revolución de Ayutla.

Por lo tanto, he tenido a bien expedir el siguiente Decreto:

Artículo 1o.- Se declaran nulas:

I.- Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los Jefes Políticos, Gobernadores de los Estados o cualquiera otra Autoridad Local, en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás Leyes y disposiciones relativas.

II.- Todas las Concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad Federal, desde el primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y

III.- Todas las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por Compañías, Jueces y otras Autoridades, de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado, ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

Artículo 2o.- La división o reparto que se hubiera hecho legítimamente entre los vecinos de un pueblo, ranchería, congregaciones o comunidad, y en la que haya habido algún vicio, solamente podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las dos terceras partes de aquellos vecinos o de sus causahabientes.

Artículo 3o.- Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno Nacional el terreno indispen-

sable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

Artículo 46.- 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 Comisión Nacional Agraria de nueve personas y que, presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta Ley y las sucesivas le señalen.

II.- Una Comisión Local Agraria, compuesta de cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República, y con las atribuciones que las Leyes determinen.

III.- Los Comités Particulares Ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señalen.

Artículo 50.- Los Comités Particulares Ejecutivos dependerán en cada Estado de la Comisión Local Agraria respectiva, la que a su vez, estará subordinada a la Comisión Nacional Agraria.

Artículo 60.- Las solicitudes de restitución de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos u ocupados ilegítimamente, a que se refiere el artículo 10. de esta Ley, se presentarán en los Estados directamente ante los Gobernadores, y en los Territorios y Distrito Federal, ante las Autoridades Políticas Superiores, pero en los casos en que la falta de comunicaciones o el estado de guerra dificultare la acción de los Gobiernos Locales, las solicitudes podrán también presentarse ante los Jefes Militares que estén autorizados especialmente para el efecto por el encargado del Poder Ejecutivo; a estas solicitudes se adjuntarán los documentos en que se funden.

También se presentarán ante las mismas autoridades las solicitudes sobre concesión de tierras para dotar de ejidos a los pueblos que carecieren de ellos, o que no tengan títulos bastantes para justificar sus derechos de reivindicación.

Artículo 7o.- La Autoridad respectiva, en vista de las solicitudes presentadas, oirá el parecer de la Comisión Local Agraria sobre la justicia de las reivindicaciones y sobre la conveniencia, necesidad y extensión en las concesiones de tierras para dotar de ejidos, y resolverá si procede o nó la restitución o concesión que se solicita; en caso afirmativo, pasará el expediente al Comité Particular Ejecutivo que corresponda, a fin de que, identificándose los terrenos, deslindándolos y midiéndolos, proceda a hacer entrega provisional de ellos a los interesados.

Artículo 8o. Las Resoluciones de los Gobernadores o Jefes Militares, tendrán el carácter de provisionales, pero serán ejecutadas en seguida por el Comité Particular Ejecutivo, y el expediente, con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitirá después a la Comisión Local Agraria, la que, a su vez, lo elevará con un informe a la Comisión Nacional Agraria.

Artículo 9o.- La Comisión Nacional Agraria dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación, de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictámen que rinda, el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, sancionará las reivindicaciones o dotaciones efectuadas, expidiendo los títulos respectivos.

Artículo 10o.- Los interesados que se creyeren perjudicados con la resolución del encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, podrán ocurrir ante los Tribunales a deducir sus derechos dentro del término de un año, a contar desde la fecha de dichas resoluciones, pues pasado este término, ninguna reclamación será admitida.

En los casos en que se reclame contra reivindicaciones y en que el interesado obtenga resolución judicial declarando que no procedía la restitución hecha a un pueblo, la sentencia sólo dará derecho a obtener del Gobierno de la Nación, la indemnización correspondiente.

En el mismo término de un año podrán ocurrir los propietarios de terrenos expropiados, reclamando las indemnizaciones que deban pagárseles.

Artículo 11o.- Una Ley Reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelvan o se adjudiquen a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quiénes entre tanto los disfrutarán en común.

Artículo 12o.- Los Gobernadores de los Estados o, en su caso, los Jefes Militares de cada región autorizada por el encargado del Poder Ejecutivo, nombrarán desde luego la Comisión Local Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos.

#### T R A N S I T O R I O

Esta Ley comenzará a regir desde la fecha de su publicación mientras no concluya la actual guerra civil. Las autoridades militares harán publicar y pregonar la presente ley en cada una de las plazas o lugares que fueran ocupando.

H. Veracruz, enero seis de mil novecientos quince. V. Carranza. Rúbrica. ( 7 )

Con base en la Ley arriba citada, Don Venustiano Carranza el 19 de enero de 1916, como Primer Jefe del Ejército Constitucionalis-

( 7 ) Manuel Fabila, "cinco Siglos de Legislación Agraria en México." Págs. 270 a la 274.

ta, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, dictó el Acuerdo -- que establece la forma de integrarse la Comisión Nacional Agraria y que dice lo siguiente:

"El C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, se ha servido acordar lo siguiente:

Habiendo terminado ya el período de lucha armada entre las fuerzas del pueblo y la reacción, esta Primera Jefatura ha tenido a bien acordar que se proceda a la formación de la Comisión Nacional Agraria," como lo previene el artículo 4o. de la Ley de 6 de enero de 1915, la que tomará desde luego la Dirección General que le corresponde, de acuerdo con los artículos 5o, 8o y 9o, para -- aplicar la mencionada Ley en todo el Territorio de la República y unificar la acción de los Gobiernos Locales en todo lo que se refiere a la restitución de los ejidos, a los pueblos que hayan sido despojados de ellos.

Los nueve Miembros que formarán la citada Comisión Nacional Agraria, según la Ley, serán los siguientes:

- El C. Secretario de Fomento, como Presidente nato,
- Un Representante de la Secretaría de Gobernación.
- Un Representante de la Secretaría de Justicia.
- Un Representante de la Secretaría de Hacienda.
- Un Jefe de la Dirección Agraria de la Secretaría de Fomento.
- El Jefe de la Dirección de Agricultura de la Secretaría de Fomento.
- El Jefe de la Dirección de Aguas de la Secretaría de Fomento.
- El Jefe de la Dirección de Bosques de la Secretaría de Fomento.
- 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.

Lo que comunico a usted para su conocimiento y efectos consiguientes, reiterándole mi atenta consideración." ( 8 )

La Secretaría de Fomento, era la encargada de todo lo relacionado con la Agricultura, Ganadería, Bosques, Reparto de Tierras, Aguas, Industrias, Terrenos Nacionales, Baldíos, Colonización, etc; y considero que para desligarse de una de sus tantas funciones, tanto específicas como generales, la Ley del 6 de enero de 1915, creó la Comisión Nacional Agraria, que dependía realmente de la Secretaría de Fomento, pero que tenía las atribuciones de dictaminar, sobre la aprobación, rectificación o modificación, de las resoluciones elavadas a su conocimiento y el dictámen que emitía, lo elevaba o presentaba a la consideración del encargado del Poder Ejecutivo, quien a su vez sancionaba dicho dictámen, restituyendo o dotando de tierras a los pueblos, expidiéndoles a la vez títulos correspondientes, en los términos del artículo 9o. de la Ley del 6 de enero de 1915.

Al quedar debidamente integrada la Comisión Nacional Agraria y con las atribuciones que le otorgaba el Decreto, inmediatamente empezó a girar Circulares a los Gobiernos de los Estados, a las Comisiones Locales Agrarias con el objeto de que interpretarán con mayor exactitud el programa agrario que se había trazado la Revolución Mexicana; así también resolvía los casos concretos o problemas que se presentaban muy a menudo en los diversos Estados del País, pero éstas circulares las enumeraremos en el inciso c). del presente capítulo.

---

( 8 ) Manuel Fabila, "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México".  
Pág. 282.

el Gobierno y para los particulares.

Por lo expuesto, he tenido a bien expedir el siguiente de -  
creto:

Artículo Unico.- Se reforman los artículos 7o., 8o., y 9o.-  
de la Ley de 6 de enero de 1915, en los términos siguientes:

Artículo 7o.- La Autoridad respectiva, en vista de la soli-  
citud presentada, oirá el parecer de la Comisión Local Agraria so -  
bre la justicia de las reivindicaciones, y sobre la conveniencia ne-  
cesidad y extensión de las concesiones de tierras para dotar de eji-  
dos; y resolverá si procede o nó la restitución o concesión que se  
solicita.

Artículo 8o.- La Resolución de los Gobernadores y Jefes Mi-  
litares, ya sea favorable o adversa a la solicitud presentada, ten-  
drá el carácter de provisional y deberá ser revisada por el Encarga-  
do del Poder Ejecutivo de la Nación; a cuyo efecto, el expediente -  
pasará a la Comisión Local Agraria, y ésta a su vez lo reuitirá in-  
tegro, con todos sus documentos y demás datos que estime necesarios  
a la Comisión Nacional, dejándose copia completa de él.

Artículo 9o.- La Comisión Nacional Agraria, recibido el ex-  
pediente, dictaminará sobre la aprobación, modificación o revoca- -  
ción de las resoluciones elevadas a su conocimiento; y en vista de  
su dictámen el Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación dictará -  
la resolución que proceda; de la que se enviará copia debidamente -  
autorizada a la Comisión Local respectiva para su notificación a los  
interesados y su debido cumplimiento. Si la resolución es favorable,  
la Comisión Local pasará dicha copia, así como la del expediente al  
Comité Particular Ejecutivo, a fin de que, deslindado, identifican-  
do y midiendo los terrenos, proceda a hacer entrega de ellos a los  
interesados.

Ejecutada la resolución por el Comité Particular Ejecutivo- volverá el expediente a la Comisión Local con las actas de ejecu -- ción, en las que se harán constar los incidentes que surjan, y ésta remitira todo con un informe complementario a la Comisión Nacional, a efecto de que, en los casos que proceda, se expidan los títulos - respectivos por el Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación." ( 9 )

Después de esta modificación a la Ley del 6 de enero de - - 1915, a la Comisión Nacional Agraria se le amplió en sus facultades y atribuciones, dándosele hasta cierto punto carácter constitucio - nal, ya que al expedirse la Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos misma que fué publicada el 5 de febrero de 1917 en el artículo 27 Constitucional declaró constitucional a esta Ley con todas sus adiciones y reformas.

Ahora bien, con fecha 27 de abril de 1917 el C. Venustiano- Carranza encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, dictó un acuer do que reforma el de 19 de enero de 1916 y que dice lo siguiente:

"Teniendo en consideración que la Comisión Nacional Agraria ha funcionado hasta hoy con el personal establecido por Supremo - - Acuerdo de 19 de enero de 1916; que dada la nueva Organización de - las Secretarías de Estado de la Federación, que establece la Ley -- de 13 del mes corriente, se hace indispensable integrar el personal de la misma comisión, por tal concepto, quedaría incompleto del día lo. de mayo próximo en adelante, y que es de indispensable importan cia que por ningún concepto la repetida Comisión Nacional, que res- ponde a una de las más ingentes necesidades nacionales, interrumpa su funcionamiento legal. Por lo expuesto y en uso de las facultades extraordinarias de que me hallo investido, he tenido a bien resol - ver:

---

( 9 ) Manuel Fabila, "Cinco Siglos de Legislación Agraria en Méxi - co." Págs. 296 a la 297.

I.- Del día 10. de mayo próximo en adelante, la Comisión Nacional Agraria se compondrá de los siguientes miembros:

El C. Secretario de Estado y del Despacho de Fomento, como-Presidente nato.

Un Representante de la Secretaría de Estado.

Un Representante de la Procuraduría General de la República.

Un Representante de la Secretaría de Hacienda.

El Jefe de la Dirección Agraria de la Secretaría de Fomento.

El Jefe de la Dirección de Agricultura;

El Jefe de la Dirección de Aguas;

El Jefe de la Dirección Forestal y de Caza y Pesca y

el Jefe de la Dirección Jurídica de la propia Secretaría de Fomento.

II.- Queda vigente en todo lo que no se modifica por el artículo anterior, el Supremo Acuerdo de 19 de enero de 1916. Publíquese en el Diario Oficial de la Federación, para su conocimiento y exacto cumplimiento." ( 10 )

Posteriormente con fecha 24 de enero de 1918 el C. Presidente de la República dictó el Acuerdo que reforma a los de 19 de enero de 1916 y 27 de abril de 1917 y que dice lo siguiente:

"Atendiendo a que al restablecerse el orden constitucional, las labores administrativas que corresponden a la Secretaría de - - Agricultura y Fomento, han tomado un incremento y desarrollo que cada día es mayor, lo cual impide que los Jefes de las Direcciones de la propia Secretaría que forman parte de la Comisión Nacional Agraria, según los Acuerdos de 19 de enero de 1916 y 27 de abril de - - 1917, puedan dedicarse con toda eficacia al desempeño de los traba-

( 10 ) Manuel Fabila Páginas 321 a la 322 "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México."

jos que les están encomendados en la misma Comisión; atendiendo a-- que las labores de la propia Comisión Nacional Agraria han tenido-- un gran aumento por la imperiosa necesidad que tiene la Nación de-- que los pueblos disfruten cuanto antes de tierras para el mejora-- miento económico de sus habitantes, he tenido a bien dictar el si-- guiente:

A C U E R D O.

I.- Del día 10. de febrero próximo en adelante, la Comisión Nacional Agraria se compondrá de los siguientes Miembros:

El C. Secretario de Agricultura y Fomento, como Presidente-- nato.

Un Representante de la Secretaría de Gobernación.

Un Representante de la Procuraduría General de la República.

Un Representante de la Secretaría de Hacienda.

Un Representante de cada una de las Direcciones: Agraria, - de Aguas, de Agricultura, Forestal y de Caza y Pesca, y De-- partamento Jurídico de la Secretaría de Agricultura y Fomen-- to.

III.- Los Representantes de esas Direcciones y Departamen-- tos, serán nombrados por el Ejecutivo y estarán adscritos a la Di-- rección o Departamento que representen, de los que recibirán ins-- trucciones; pero dedicados exclusivamente a las labores y funciones que en la Comisión Nacional Agraria les corresponda, disfrutando -- del sueldo que señala el presupuesto aprobado para 1918.

III.- Queda vigente, en todo lo que no se modifica por los-- artículos anteriores, el acuerdo del 19 de enero de 1916.

TRANSITORIO.- Comuníquese a quiénes corresponda y publíquese en el Diario Oficial de la Federación, para su conocimiento y -

exacto cumplimiento." ( 11 )

Como puede observarse, a partir de éste Acuerdo ya empieza la gestación del Cuerpo Consultivo Agrario, puesto que en la Fracción II del acuerdo arriba transcrito, los integrantes de la Comisión Nacional Agraria en su carácter de Representantes de las Direcciones y Departamentos eran nombrados por el Ejecutivo, o sea por el C. Presidente de la República; esa misma situación prevalece actualmente pero con el nombre de Consejeros Agrarios, ya que el nombramiento de éstas personas y la renovación de las mismas es dada exclusivamente por el Presidente de la República.

La Reforma Agraria siguió su curso pero muy lentamente ya que las Circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria en algunos casos resultaban contradictorias. En otros casos las Delegaciones Estatales carecían de la totalidad de las mismas y por lo tanto urgía la recopilación de todas ellas y el ordenamiento de las mismas y de ese trabajo, surgió la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920; también podemos agregar que dicha Ley tuvo como base la observación por parte del Gobierno Federal de que tanto las Comisiones Locales Agrarias como los Gobiernos de los Estados adquirirían bastantes compromisos al quedar afianzados en el Poder, con lo cual el reparto de las tierras era hasta cierto punto nulo. En estas condiciones consideró el Gobierno Federal que debería darse una legislación auténtica, que tomara en cuenta las experiencias de las circulares emitidas por la Comisión Nacional Agraria y el 28 de diciembre de 1920, siendo Presidente de la República el General Alvaro Obregón, se expidió la primera Ley de Ejidos que aunque bastante deficiente, es a mi modo de ver un gran paso de la Legislación Agraria. El Capítulo Tercero de la mencionada Ley que habla de las Autoridades Agrarias determina en sus artículos lo siguien-

---

( 11) Manuel Fabila "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México." Págs. 335 a la 336.

te:

"Artículo 20.- Para tramitar todos los asuntos relativos a Dotaciones y Restituciones de Tierras, y los demás asuntos inmediata y naturalmente anexos o consiguientes a aquéllos funcionarán las siguientes Autoridades Agrarias:

- I.- Una Comisión Nacional Agraria;
- II.- Una Comisión Local.
- III.- Un Comité Particular.."

"Artículo 21.- La Comisión Nacional Agraria tiene por función esencial proponer Resoluciones Definitivas al Ejecutivo de la Unión; Las Comisiones....."

"Artículo 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 quién lo sustituya. La Comisión Nacional Agraria tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

I.- Dictaminar, de acuerdo con el Reglamento particular que fije la distribución del trabajo, en todos los expedientes que envien las Comisiones 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 núcleo de población.

c).- Si las tierras reivindicadas son o nó 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 de reivindicar sus tierras, debe obtener por dotación la canti-

dad suficiente para sus justas necesidades.

e).- La necesidad o conveniencia de que un pueblo, rancharía, 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 fácil fraccionamiento posterior de los terrenos.

IV.- Reglamentar el funcionamiento de las Comisiones Locales Agrarias, 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-



influencia para el valor del predio ocupado. El exceso de valor -- que haya tenido la propiedad particular, por las mejoras que se 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 Rentísticas.

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 ésta Ley o con las que en lo sucesivo se dieren."

"Artículo 23.- Excepto en cuanto al Presidente, el cargo de Miembro de la Comisión Nacional Agraria es incompatible con cualquier otro cargo Oficial y no podrá ser Miembro de aquélla ningún propietario de más de cincuenta hectáreas de tierra, ni el patrono del latifundista, ni el empleado de éste. Todos los Miembros de la Comisión Nacional Agraria deberán ser mexicanos por nacimiento y no haber servido a Gobiernos ilegales y disfrutarán de una decorosa -- remuneración.

De esta Ley de ejidos, puede compararse por lo que respecta al actual Código y en lo referente a nuestro tema, lo siguiente: La Comisión Nacional Agraria estaba formada por nueve Miembros. En la-

misma forma dispone el Primer Párrafo del artículo 7o. del Código Agrario en vigor, ya que dice: "...El Cuerpo Consultivo Agrario, - auxiliar del Ejecutivo de la Nación, estará integrado por nueve - Miembros." Los Miembros de la Comisión Nacional Agraria, eran nombrados por el Ejecutivo de la Unión, siendo el Presidente nato de la Comisión Nacional Agraria el Secretario de Agricultura y Fomento. El Cuerpo Consultivo Agrario, el Presidente nato del mismo -- es el Jefe del Departamento Agrario, ya que el Departamento Agrario, fué creado en el tiempo del Presidente Abelardo L. Rodríguez, en 1934. Los Miembros del Actual Cuerpo Consultivo son nombrados -- por el Ejecutivo de la Unión o sea el Presidente de la República, -- y el Primer Párrafo del artículo 7o. del Código Agrario continúa -- diciendo: "... El Jefe del Departamento Agrario lo presidirá y propondrá al Presidente de la República el nombramiento y la remoción de los demás componentes de este Cuerpo, quiénes deberán llenar -- los siguientes requisitos..." Hasta cierto punto era más sensata -- la Ley de ejidos de 1920 que el actual Código en lo que se refiere al nombramiento, ya que el Consejero Agrario actual, está supedita do a la propuesta que haga el Jefe del Departamento, a las instrucc iones o consignas que este dé, ya que de no aceptarlo el mismo Je fe del Departamento Agrario, tiene la facultad de removerlo, más -- eso no sucedía en la Ley de ejidos de 1920, ya que la designación del Miembro de la Comisión Nacional Agraria, era por el Ejecutivo de la Unión y no por el Secretario de Agricultura y Fomento y en ca so de remoción tenía que ser por el Presidente de la República, pe ro no a sugestión del Presidente de la Comisión Nacional Agraria.

Respecto a los requisitos que deberían llenar los Miembros de la Comisión Nacional Agraria, son los que deben llenar los Consejeros Agrarios, ya que en la Ley de Ejidos de 1920, comienzan a perfilarse los que se exigirían después para los Miembros del Cuerpo Consultivo Agrario entre los cuáles aparece el no tener propiedades mayores a las señaladas por la Ley Agraria en ese entonces.~

El 22 de noviembre de 1921, el General Obregón, expide un Decreto en el que se abroga la Ley de Ejidos de 28 de diciembre de 1920 facultando al Ejecutivo de la Unión para reorganizar y reglamentar en Materia Agraria.

El 10 de abril de 1922, el General Obregón expidió el Reglamento Agrario y en su artículo 24 dice: La Comisión Nacional Agraria, conforme a la fracción I del artículo 4o. de la Ley de 6 de enero de 1915, estará integrada por nueve Miembros y su Presidencia la asumirá el C. Secretario de Agricultura y Fomento. De los Miembros que se señalen, tres serán Agrónomos, dos Ingenieros-Civiles, y los restantes personas de honorabilidad indiscutible a juicio del Ejecutivo de la Unión; debiendo no tener en el momento de su nombramiento, ni durante el ejercicio de sus funciones, propiedades que puedan resultar afectadas por alguna restitución o dotación de ejidos. De éste artículo se desprende que la restitución de tierras y dotación de ejidos empezaba a quedar en manos de los Ingenieros ya que cinco de los Miembros de la Comisión Nacional Agraria eran Ingenieros.

Con fecha 9 de diciembre de 1924, siendo Presidente de la República Dn. Plutarco Elías Calles, se expidió un Acuerdo en el que se Derogaban los de 19 de enero de 1916, de 27 de abril de 1917, y 24 de enero de 1918 y facultaba a la Secretaría de Fomento para que se nombrara a los nueve Miembros de la Comisión Nacional Agraria, Acuerdo que dice lo siguiente:

"Con el objeto de que las labores de la Comisión Nacional Agraria se desarrollen de acuerdo con un criterio uniforme y ajustado a las finalidades que persigue la Ley que la instituyó y a efecto de establecer entre sus Miembros la debida igualdad, ya que las funciones que les corresponden son idénticas y de que el C. Secretario de Agricultura y Fomento, como Presidente nato de la mis-

ma, se encuentre en aptitud de poder ejercer con la debida eficacia las funciones directivas que la Ley le encomienda en lo tocante a las actividades de la propia Comisión, y no siendo en manera alguna indispensable, para lograr estos propósitos, que entre los Miembros de la Comisión figuren representantes de la Secretaría de Gobernación y Hacienda y Crédito Público y de la Procuraduría General de la República, puesto que estas Dependencias del Ejecutivo desempeñan funciones totalmente ajenas al problema agrario que se haya encomendado exclusivamente a las autoridades establecidas en el Decreto de 6 de enero de 1915, y entre ellas a la Comisión Nacional, por conducto de su Presidente; con apoyo en el artículo 30. de la Ley expedida por el Congreso de la Unión el 22 de noviembre de 1921, que faculta al Ejecutivo de la Unión para dictar las disposiciones conducentes a reorganizar el funcionamiento de las Autoridades que para su aplicación creó el Decreto de 6 de enero de 1915, en concordancia con lo establecido en el artículo 24, del Reglamento Agrario de 10 de abril de 1922, he tenido a bien dictar el siguiente Acuerdo:

PRIMERO.- Del día 10. de enero de 1925 en adelante la Comisión Nacional Agraria quedará integrada en la siguiente forma: El C. Secretario de Agricultura y Fomento como Presidente nato. Nueve Miembros que deberán tener los requisitos que señala el artículo 24 del Reglamento Agrario de 10 de abril de 1922, y que serán nombrados por el C. Secretario de Agricultura y Fomento, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional Agraria.

SEGUNDO.- La Comisión Nacional Agraria así formada nombrará un Secretario General, un Ingeniero Delegado de acuerdo con el turno que para ello fije el Presidente nato de la Comisión Nacional Agraria, 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 de Egresos vigente.

TERCERO.- Se derogan los acuerdos de 19 de enero de 1916, - 27 de abril de 1917 y 24 de enero de 1918, expedidos por el C. Venustiano Carranza en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo y como Presidente - - Constitucional, sobre organización de la referida Comisión.

CUARTO.- Comuníquese a quiénes corresponda y publíquese en el Diario Oficial de la Federación, para su conocimiento y exacto cumplimiento." ( 12 )

De este Acuerdo, se desprende que los Miembros de la Comisión Nacional Agraria son nombrados por el Secretario de Agricultura y Fomento, perdiendo con eso la categoría de funcionarios nombrados directamente por el Presidente de la República, y aún cuando -- tal situación no prevalece, el hecho de que los Miembros del C.C.A. sean designados por el Presidente de la República, a propuesta del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios, no les devolvió el carácter de autónomos que quiso darle la Reforma Constitucional de 1934. Sin embargo se dió un gran paso al desligar de la Comisión Nacional Agraria a los Representantes de otras Secretarías, que, aunque tenían por objeto exclusivo dedicarse a la interpretación de las Leyes Agrarias vigentes no deja de descartarse la idea de tener compromisos con las Secretarías que representaban.

Con fecha 26 de febrero de 1926, se expidió el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Agraria, y entre las funciones de los CC. Vocales de la Comisión Nacional Agraria se determina lo siguiente:

"Artículo 24.- Estudiar y dictaminar los expedientes de Dotación y Restitución de tierras y aguas resueltos en Primera Instancia por los CC. Gobernadores de los Estados y atender todos los incidentes que se relacionen con dichos expedientes.

( 12 ) Manuel Fabila. "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México." Págs. 408 y 409.

Artículo 25.- Proporcionar al Departamento Técnico los datos necesarios para la mejor redacción de las Resoluciones Presidenciales.

Artículo 6.- Pedir datos e informes que necesiten, a los Departamentos de la Comisión y Delegaciones, enviando a la Oficialía Mayor, copia de las peticiones relativas.

Artículo 27.- Atender las instancias que en cada expediente presenten las partes interesadas y ministrar las informaciones que en su concepto puedan darse sobre los asuntos que tienen en tramitación o expediente bajo su cuidado.

Artículo 28.- Informar ampliamente a los CC. Presidente y Oficial Mayor de la Comisión Nacional Agraria, de los incidentes y tramitación en general, relacionados con los expedientes que tengan bajo su estudio, cuando lo soliciten.

Artículo 29.- Cooperar en la redacción de informaciones y atención de Amparos cuando así lo solicite el Departamento respectivo o lo estime conveniente el C. Vocal.

Artículo 30.- Remitir al C. Vocal Secretario de la Comisión una lista de los asuntos que tratarán en cada sesión, la vispera de verificar ésta.

Artículo 31.- Presentar un Memorándum sobre su proyecto de Resolución en cada expediente, en forma clara y concisa, acompañando el plano en que se marquen los terrenos materia de la Resolución, e informando ampliamente sobre la situación de hecho y de derecho en cada caso.

Artículo 32.- Visar las Resoluciones definitivas que formule el Departamento Técnico y que se lleven a la firma del C. Presidente de la República.

Artículo 33.- Al recibir los expedientes que le envíe la --  
Oficialía de Partes, desglosarán los informes reglamentarios de los  
Delegados, enviándolos al Departamento Técnico con aviso de haber --  
turnado el expediente al Archivo.

Artículo 34.- Llevar una estadística minuciosa correspondien-  
te a sus labores.

Artículo 35.- Firmar la Correspondencia relacionada con la-  
tramitación de los expedientes bajo su estudio, turnando con su rú-  
brica, para que sea firmada por el C. Oficial Mayor aquélla que se-  
dirija a las Autoridades Federales o de los Estados, o a los Depar-  
tamentos de la Comisión Nacional Agraria, y que entrañen trabajos--  
del personal técnico o asuntos de fondo.

A partir de este Reglamento comienzan a integrarse dos Orga-  
nismos dentro de una sola comisión, uno Técnico Administrativo y --  
otro de Consulta, quedando el segundo en manos de los Vocales, que  
más tarde habían de constituir los Vocales Consultivos, como conse-  
cuencia de la Reforma Constitucional, y cuyas funciones se encuen-  
tran determinadas en forma similar a las que actualmente tienen los  
Consejeros Agrarios.

Con fecha 23 de abril de 1927, siendo Presidente de los Es-  
tados Unidos Mexicanos el C. Plutarco Elías Calles se expidió la --  
Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, reglamentaria  
del artículo 27 de la Constitución, misma que en el Capítulo Segun-  
do relativo a las Autoridades Agrarias en su artículo 50. dice: La-  
Comisión Nacional Agraria estará formada por el Secretario de Agri-  
cultura y Fomento o el Encargado del Despacho, como Presidente y --  
por nueve Vocales Ponentes, designados por el Ejecutivo de la Unión  
por conducto de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Artículo 70.- El funcionamiento interior de la Comisión N

cional Agraria y las atribuciones de sus Miembros, se fijarán en el Reglamento que expedirá el Presidente de la Comisión, oyendo a los Miembros de ella.

De esta Ley se puede sacar un avance más en lo relacionado al actual Cuerpo Consultivo Agrario, ya que el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Agraria debía, de acuerdo con esta Ley, expedirlo el Presidente de la Comisión oyendo a los Miembros de ella. - Este acto puede ser el antecedente de la fracción IV del artículo 36 del actual Código Agrario.

Con fecha 11 de agosto de 1927, siendo Presidente el Sr. - Plutarco Elías Calles, se emitió una Ley que reformaba la de dotación y Restitución de Tierras y Aguas Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, de 23 de abril de 1927. Y en su Capítulo lo. denominado de las Autoridades Agrarias, dice lo siguiente:

"Artículo 10.- En la tramitación y Resolución de los expedientes Agrarios y en la ejecución de las Resoluciones que en ellos se dicten, intervendrán en la forma que esta Ley establece, las siguientes Autoridades:

- I.- El Presidente de la República.
- II.- La Comisión Nacional Agraria.
- IV.- Los Comités.... etc.

Artículo 20.- La Comisión Nacional Agraria estará formada - por el Secretario de Agricultura y Fomento o el Encargado del Despacho, como Presidente, y por nueve Vocales Ponentes, designados por - el Ejecutivo de la Unión, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Fomento. Los Miembros de la Comisión Nacional Agraria, serán cuando menos tres Agrónomos, dos Ingenieros Civiles y los restantes Profesionistas o Particulares, todos de honorabilidad indiscutible, - a juicio del Ejecutivo de la Unión; no tener en el momento de su - nombramiento, ni durante el ejercicio de sus funciones, propieda- -



des que puedan resultar afectadas por alguna Restitución o Dotación de Ejidos.

En ningún caso podrán ser Vocales de la Comisión Nacional Agraria, las personas designadas para ocupar un puesto de elección popular, durante todo el tiempo que deba durar su encargo, según la Ley, aunque por licencia u otra razón semejante no lo desempeñen."

De esta nueva Ley, reformativa de la Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, se puede observar que se expide después de 10 años de publicarse la Constitución de 1917; y lo único nuevo que aporta es que los Vocales de la Comisión Nacional Agraria no pueden ocupar puestos de elección popular durante el tiempo de su encargo, que es semejante a lo que establece el artículo 70. en su fracción II del Código Agrario en vigor, ya que lo demás se encontraba en el Decreto de 10 de abril de 1922 expedido por el General Obregón; como puede observarse existió un retroceso de siete años en la Legislación Agraria en lo que corresponde a los Miembros de la Comisión Nacional Agraria, fincándose otra vez la idea de que por fuerza tenían que predominar los Ingenieros como Vocales de la Comisión Nacional Agraria, quedando la interpretación y aplicación de las Leyes Agrarias en manos de éstos, cuando ésta función debería ser desempeñada por Abogados.

Por lo que respecta a las funciones similares de la Comisión Nacional Agraria a las que desempeña el actual Cuerpo Consultivo Agrario podemos resumir que eran semejantes, ya que la Comisión Nacional Agraria dictaminaba sobre los expedientes que debían ser resueltos por el Presidente de la República, cuando su tramitación estaba agotada; éstos expedientes por lo general correspondían a las acciones Restitutorias, Dotatorias y Ampliatorias de Ejidos; también ésta Comisión revisaba los planos proyectos, mismos que acompañaba al emitir su dictamen en algún expediente; así como también opinaba sobre los expedientes de Ejecución y sobre los problemas planteados-

a las Oficinas Ejecutoras o Comisiones Locales Agrarias o Delegaciones Agrarias; también coadyudaba con el Presidente de la Comisión - al dar su opinión sobre Leyes y Proyectos de Leyes Reglamentarias, - Circulares. Todas éstas funciones eran con el propósito de hacer -- más expedita la aplicación de las Leyes Agrarias.

Al ocurrir la Reforma del artículo 27 Constitucional los Autores no tuvieron para nada en cuenta los antecedentes y el desarrollo de las Instituciones que pretendieron crear y como la Comisión-Nacional Agraria había venido desempeñando funciones Administrati--vas y funciones de interpretación legal, creyeron conveniente crear dos Organismos que por sus antecedentes era uno sólo y creaban una-Dependencia directa del Ejecutivo y un Cuerpo Consultivo Agrario.

De aquí se derivó la dificultad para separar uno del otro.-- Cuando la Comisión Nacional Agraria dependía de la Secretaría de Fomento las funciones que desempeñaba como Comisión se fueron afian- zando más en tal forma que fué necesario darle personalidad propia- desligándola de la Secretaría de Fomento. Pero para los Legislado - res Reformistas del artículo 27 se sustituyó la Comisión Nacional - Agraria por dos Organismos Independientes: El Departamento Agrario- y el Cuerpo Consultivo Agrario.

Por eso a pesar de la Independencia establecida por la Congtitución en el fondo constituye un sólo Organismo que desempeña las funciones que antes desempeñara la Comisión Nacional Agraria. De -- aquí la tendencia de las Legislaciones posteriores a la Reforma, de considerar al Cuerpo Consultivo como una Dependencia del Departamento Agrario. Sin embargo, el Departamento Agrario como Departamento, ha venido aumentando en su Organización constituyendo casi una Se- cretaría de Estado y el Cuerpo Consultivo Agrario cuyas funciones - eran básicas en la Comisión Nacional Agraria no ha podido sostener- su Independencia Constitucional pero si ha tenido que soportar las-

funciones de mayor responsabilidad dentro del Departamento.

La ignorancia que en la materia demostraron los Autores de la Reforma del 27 Constitucional motivó esa situación imprecisa de un inciso de la Constitución que no solamente no está claro sino -- que atribuye la facultad de aplicación de las Leyes Agrarias al Departamento Agrario al mismo tiempo que crea un Organismo que es en realidad quién las viene interpretando.

c).- Circulares dictadas para aclarar determinados puntos -- en la aplicación de las Leyes Agrarias.

Las Circulares expedidas por la Comisión Nacional Agraria -- tenían como objeto, dar explicaciones sobre la forma de proceder pa -- ra la aplicación correcta de la Ley, sobre principios técnicos o -- prácticos para asegurar el buen funcionamiento de la Organización -- Administrativa. Entre las Circulares expedidas pueden citarse las -- siguientes:

1.- Sobre la extensión que deben tener los ejidos que se -- restituyan o que se doten a los pueblos, aprobada por la Comisión -- Nacional Agraria, en sesión del 14 de abril de 1916.

2.- Prohibiéndoles a las Comisiones Locales Agrarias, cono -- cer de la intervención de bienes de enemigos de la Revolución y de -- controversias que se ventilen entre particulares, aprobada por la -- Comisión Nacional Agraria en Sesión de 22 de abril de 1916.

3.- Sobre la forma en que debe de aplicarse el artículo Se -- gundo de la Ley del 6 de enero de 1915.

4.- Estableciendo que las Comisiones Locales Agrarias no de -- ben tener Dependencias con el Gobierno Local para otros fines que --

no sean los que señala la Ley del 6 de enero de 1915.

5.- Dando instrucciones a las cuales deben sujetarse las solicitudes que hagan los pueblos para la busca de sus títulos de tierras en el Archivo General de la Nación.

6.- Estableciendo que las Ciudades no deberán ser dotadas de ejidos e indicando la regla aplicable para concederlos según la categoría del censo de la población de que se trate.

7.- Prohibiéndoles a los vecinos de los pueblos la tala de los bosques, la destrucción de las obras de irrigación existentes, - el derrumbe de mojoneras, cercados, casas, etc.

8.- Sobre las facultades de las Comisiones Locales para conocer de las solicitudes relativas a reivindicación de los terrenos -- que pertenezcan a los pueblos, no sólo como ejidos sino también como tierras de común repartimiento.

9.- Aclarando que las actuaciones sobre concesiones de ejidos y restitución de tierras comunales quedan exceptuadas del Impuesto del Timbre.

10.- Exigiendo a las Comisiones Locales Agrarias que conserven copias íntegras y autorizadas de los expedientes que remitan a la Comisión Nacional Agraria.

11.- Resolviendo que las demasías que resulten al restituir ejidos, de acuerdo con los títulos primordiales, no son objeto de la Ley del 6 de enero de 1915, sino de la Ocupación y Enajenación de -- Terrenos Baldíos.

12.- Relativa a la tramitación del expediente de restitución o dotación de ejidos, en el caso de que los terrenos estén ubicados-

en jurisdicción de varios Estados, señalando como competente a la Comisión Local Agraria que corresponda al Estado a cuya jurisdicción está sometido el pueblo solicitante.

13.- Sobre la figura y extensión que debe tener el perímetro de los Ejidos, tierras comunales, etc., cuando dentro de los límites marcados por los títulos respectivos, haya mayor superficie que la designada por éstos.

14.- Activando la tramitación de las solicitudes sobre restitución y dotación de ejidos.

15.- Ordenando que la restitución o dotación de ejidos se tramiten en expedientes separados y nunca en el mismo.

16.- Indicándoles a las Comisiones Locales Agrarias, que remitan a la Comisión Nacional Agraria los expedientes terminados hasta antes del 19 de septiembre de 1916, sin esperar a que se saquen copias.

17.- Resolviendo casos particulares sobre restitución o dotación, cuando los títulos primordiales no expresan si el terreno se concedió por fundo legal, para ejido o para ambos objetos; contiene resoluciones interesantes.

18.- Autorizando a las Comisiones Locales Agrarias para formular reglamentos provisionales que normen los procedimientos de los Comités Particulares Ejecutivos; aclarando que los terrenos de los ejidos son propiedad de los pueblos y no de los Municipios.

19.- A los Gobernadores de los Estados, indicándoles que se abstengan de pasar en consulta los expedientes a los Secretarios de Gobierno, Abogados Consultores u Oficiales Mayores y que éstos no promuevan más pruebas.- Las resoluciones de los Gobernadores deben-

figurar íntegras y originales en los expedientes.

20.- Modificando la Circular Núm. 3, del 6 de mayo de 1916. Se respetará la pequeña propiedad.

21.- Sobre la formación de Comités Particulares para la administración de los ejidos; o sea la creación de Comités Particulares Administrativos, distintos de los Comités Particulares Ejecutivos.

22.- Estableciendo el Procedimiento para la tramitación de expedientes sobre restitución de aguas y bosques.

23.- Esta Circular modifica, la que ordenaba que la Restitución o Dotación de Ejidos se tramite en expedientes separados y -- nunca en el mismo.

24.- Estableciendo que la restitución o dotación de tierras para ejidos, afecta a los poseedores y que debe desecharse todo medio real o simulado que se emplee con el fin de eludir la Ley del 6 de enero de 1915.

25.- Indicando que en los expedientes tramitados por las Comisiones Locales Agrarias, deben constar originales los dictámenes que pronuncien los Gobernadores de los Estados, haciéndose en ellos una relación de las constancias, las consideraciones que se desprendan de ellas y la parte resolutive.

26.- Dando instrucciones a las Comisiones Locales sobre los procedimientos en la sustanciación de las solicitudes sobre restitución o dotación de ejidos, fijando los elementos esenciales para -- que procedan.

27.- Instruyendo a las Comisiones Locales Agrarias para -- cuando se les promueva juicio de amparo.

28.- Ordenándoles a las Comisiones Locales Agrarias que no consulten a la Comisión Nacional Agraria sobre casos particulares, debiendo resolver las solicitudes conforme a su criterio sobre la Ley aplicable, resolución que revisará en su oportunidad la Comisión Nacional Agraria.

29.- Previéndoles a las Comisiones Locales Agrarias, que durante la tramitación de expedientes sobre restitución o dotación de ejidos, pueden admitir alegatos y pruebas de los dueños de los terrenos.

30.- Declarando vigente el Decreto de 19 de septiembre de 1916, estableciendo la teoría de que al elevarse la Ley del 6 de enero de 1915, al rango de Ley Constitucional por el artículo 27 de la Constitución de 5 de febrero de 1917, lo fué con todas sus adiciones y reformas, tal como estaba vigente.

31.- Ordenando a las Comisiones Locales Agrarias que los Planos de los terrenos que deben obrar en los expedientes, sean formados por Ingenieros Técnicos y de acuerdo con la Circular Núm. 15.

32.- Previendo que en casos de posesiones provisionales, o cuando se hayan dado tierras para evitar que permanecieran improductivas, los frutos son de quiénes hubiesen sembrado y cultivado las tierras.

33.- Sobre posesiones provisionales.

34.- Previendo a las Comisiones Locales Agrarias, que recaben constancias de los vecinos en que manifiesten si están conformes en pagar a la Nación el valor de los terrenos.

35.- Estableciendo procedimientos para la tramitación de los expedientes sobre dotación o restitución de ejidos.

36.- Sobre el cobro de Impuestos Municipales por los terrenos ejidales, aclarando que no pueden los Municipios administrar los ejidos.

37.- Relativa al pago de contribuciones de los terrenos expropiados.

38.- Dictando disposiciones que deben observarse en los casos en que se doten o restituyan tierras a un pueblo cuando éstas - queden fuera de la Jurisdicción del Estado a que pertenece el pueblo.

39.- Aprobando el Decreto del Gobernador de Durango que ordena dar posesión provisional a varios pueblos, de sus ejidos.

40.- Proponiendo la erección de los poblados existentes en los latifundios, en " pueblos libres ", Rancherías", o "Comunidades", a fin de dotarlos de tierras.

41.- Excitando a los Gobernadores de los Estados a que dediquen mayor atención a las resoluciones sobre tierras, activando su tramitación.

42.- El antiguo propietario deberá ser tenido como depositario judicial de las tierras dotadas o restituidas.

43.- Para uniformar el criterio del Ministerio Público Federal sobre la constitucionalidad de las posesiones provisionales.

44.- Comunicando a todas las Autoridades y empleados agrarios a fin de que se abstengan de mezclar sus labores oficiales conada que signifique política local o general.

45.- Sobre el régimen interior a que habrá de sujetarse el aprovechamiento de los ejidos.

46.- Disposiciones a composición, elección, funcionamiento,



remoción y duración de los Comités Particulares Administrativos.

47.- Creación de la explotación ejidal en forma cooperativa.

48.- Creación del Departamento de Aprovechamiento de ejidos y de los Instaladores de Cooperativas." ( 13 )

Como puede observarse cada una de éstas Circulares fué con el objeto de seguir el programa trazado por la Revolución, para beneficiar a los pueblos carentes de tierras y sobre todo dar bases a los Gobernadores de los Estados y Comisiones Locales Agrarias, para una interpretación mejor de la Ley del 6 de enero de 1915; y del artículo 27 Constitucional. Como corolario del estudio de este punto hay que señalar la importancia que en el desarrollo del Derecho Agrario tuvieron estas Circulares que constituían en el fondo interpretaciones a las Leyes vigentes y que dieron origen a los Reglamentos y disposiciones que culminaron con la primera codificación agraria en 1934; para comparar el procedimiento seguido con los resultados que se han venido obteniendo; para el proceso de la legislación con las posteriores circulares emanadas principalmente de acuerdos tomados por el Cuerpo Consultivo Agrario al interpretar las distintas disposiciones legales. Tanto la Comisión Nacional Agraria como el Cuerpo Consultivo Agrario han sido los precursores de las modificaciones que han sufrido los Códigos y que colocan al Cuerpo Consultivo Agrario como el Organó Supremo de Interpretación de la Ley y al Departamento Agrario, como la Autoridad encargada de aplicarla. De éstas Circulares y de los Acuerdos del Cuerpo Consultivo Agrario, se han obtenido nuevos artículos dentro de la Legislación Agraria que sancionados por el Poder Legislativo han alcanzado la categoría de Leyes dentro de nuestro sistema legal.

---

( 13 ) Manuel Fabila. "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México." Págs. 285 a la 399.

## C A P I T U L O   I I

### COMPETENCIA DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.

- a).- Directa en cuanto a la acción.
- b).- Delegada
- c).- Al margen de su competencia.

## C A P I T U L O II.

### COMPETENCIA DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

Voy a dividir en dos Capítulos distintos la Competencia del Cuerpo Consultivo Agrario y las Funciones del mismo, con el objeto de determinar con claridad cuáles son los asuntos que debe conocer de acuerdo con la Ley dentro de la actividad que éste Cuerpo realiza.

La razón de estos dos Capítulos obedece a que a través de los mismos he procurado señalar tanto las acciones agrarias, como las circunstancias que corresponden a su competencia y que se encuentran en este Capítulo, separándolas de los distintos problemas que se le presentan y que corresponden al segundo.

De las diversas definiciones que sobre Competencia han dado distintos autores y de la definición que de función se hace en la Enciclopedia Jurídica Omeba, se puede deducir lo siguiente:

La Competencia, se refiere fundamentalmente a la capacidad, atribuciones o aptitud de un órgano investido de Jurisdicción, para realizar aquéllos actos que las Leyes le encomiendan y por Función debe entenderse la acción que desarrolla un órgano o la actividad que desempeña como tarea que le es inherente.

Hecha la explicación anterior, el segundo Tema de la Tesis relativo a la Competencia del Cuerpo Consultivo Agrario se desarrolla según los siguientes incisos:

a).- Directa en cuanto a la acción.

Nuestra legislación vigente, concede a los núcleos de población, cuatro acciones para obtener tierras, aguas o bosques; una para resolver la propiedad de tierras con conflicto y otra para ti-

tular y confirmar los bienes que se encuentran en poder de las comunidades, siendo las siguientes acciones:

- 1.- Restitución.
- 2.- Dotación.
- 3.- Ampliación.
- 4.- Nuevos Centros de Población Agrícola.
- 5.- Conflicto de Límites entre terrenos Comunales.
- 6.- Confirmación y Titulación de Bienes Comunales.

Estas acciones son de carácter colectivo ya que tienden a satisfacer las necesidades agrarias de un núcleo de población. Junto a éstas, existen otras de carácter individual, como son la expedición de Certificados de Inafectabilidad Agrícola o Ganadera a los Particulares. De todas estas acciones conoce el Cuerpo Consultivo Agrario, y constituyen su competencia directa, ya que existen otras en las cuáles interviene prácticamente en forma indirecta o subsidiaria.

La Competencia que se le dá al Cuerpo Consultivo Agrario en cuanto a su acción directa, tiene como fundamento legal el artículo 36 fracción I del Código Agrario, que dice: "... Son atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario; I.- Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República, cuando su tramitación haya concluído...."

Del anterior precepto legal, puede surgir la siguiente interrogante: ¿ En realidad el Cuerpo Consultivo Agrario dictamina los expedientes ?

Para poder dar una solución a la interrogante anterior nos encontramos que el artículo 4o. del Reglamento Interior del Departa

mento de Asuntos Agrarios y Colonización dice: "El Cuerpo Consultivo Agrario realizará las funciones que le marca el artículo 36 del Código Agrario y las que se deriven de las Leyes y Reglamentos relativos" "El artículo 348 del Código Agrario dice: " Los Miembros del Cuerpo Consultivo Agrario incurrirán en responsabilidades: III.- - Por no emitir Dictámenes en los términos que fije el Reglamento Interior del Cuerpo Consultivo Agrario, cuando la omisión les sea imputable total o parcialmente".

De lo anterior podemos decir que hasta el momento, no existe un Reglamento Interior del Cuerpo Consultivo Agrario, haciéndose con eso nugatorio el artículo 348 del Código Agrario, en cuanto a responsabilidades. Los dos artículos transcritos ponen en duda la interrogante a que nos referimos, ya que el segundo de ellos al responsabilizar en forma particular a los Consejeros y hablar de los Dictámenes que emitan, pretende que el Cuerpo Consultivo Agrario no constituya un Organó Dictaminador en su conjunto, sino que su función se limite a la Aprobación, Modificación o Rechazo de los Dictámenes emitidos por cada Consejero.

La situación es falsa, si se toma en cuenta que en todo -- Cuerpo Colegiado, existe siempre una ponencia de cualquiera de sus Miembros; ponencia en la cual se expresa la opinión del ponente. Pero esta circunstancia no individualiza la función del Cuerpo Colegiado, sino que se trata de un procedimiento seguido en cualquiera de los casos en que se discuten asuntos en los que intervienen los Miembros de un Cuerpo Colegiado. En lo particular, el Ponente podrá tener la responsabilidad que se derive de la alteración de los hechos, del dolo o la mala fé de sus informes, pero nunca podrá ser responsable del resultado obtenido con su estudio, puesto que en el fondo quién verdaderamente dictamina sobre cada asunto interpreta las disposiciones legales aplicables al caso y juzga sobre los hechos y las circunstancias que concurran en cada caso es el Cuerpo -

Consultivo Agrario, como unidad, tal y como lo hace el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las Cortes Penales del D.F. y los Tribunales de Circuito, pudiendo existir el rechazo, la modificación o la aprobación del estudio practicado por el Ponente, pero nunca pretender dar a la opinión del Ponente una importancia que no tiene dentro de un Cuerpo Colegiado. De aquí se concluye que los Dictámenes del Cuerpo Consultivo Agrario constituyen al igual que las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, interpretaciones legales sobre la Materia Agraria en las cuales como con frecuencia sucede, existen votos particulares de los Consejeros que no están de acuerdo con el punto de vista del Cuerpo Consultivo, de terminándose la validez del Dictámen mediante el voto de la mayoría de sus integrantes.

Una vez hecha la aclaración anterior y obtenida la respuesta de la interrogante que se propuso, es conveniente analizar cuáles son en cada caso, las circunstancias que concurren en cada una de las acciones que le corresponde conocer al Cuerpo Consultivo Agrario, de acuerdo con su competencia directa.

En el caso de RESTITUCION DE TIERRAS debe fundarse esta acción en la autenticidad del título de propiedad. Este generalmente data de la época Colonial, pero tal veredicto lo dá la Oficina de Paleografía dependiente de la Dirección General de Asuntos Jurídicos. Una vez demostrada la autenticidad de los títulos de propiedad de los pueblos, éstos a su vez deben demostrar el despojo de sus tierras de que han sido objeto, por cualquiera de los procedimientos a que se refiere la fracción VIII del artículo 27 Constitucional.

La Restitución nace con la Ley del 6 de enero de 1915; de esto han transcurrido más de cincuenta años, cabe preguntarse, ¿ Actualmente ésta acción agraria tiene importancia ?

Podemos decir que tuvo importancia y operó en otra época, -

pero en la actualidad esta acción agraria ya no es solicitada por los campesinos, pues demostrar el despojo es casi imposible.

Circunstancias especiales provocaron que la acción clásica con la que se creyó resolver el problema de la tenencia de la tierra pasara a segundo término. Estas circunstancias fueron: La desaparición u ocultación de los primitivos Títulos de Propiedad de los pueblos y la necesidad de comprobar la calidad política de los núcleos de población. La Ley del 6 de enero de 1915 establecía el derecho para los pueblos, rancherías, congregaciones y comunidades existentes hasta esa época y circunscribía el problema de entrega de la tierra, a esos pueblos. Además, la destrucción de los archivos en los que se apreciaban los movimientos ocurridos en las propiedades tituladas por la Colonia Española, hacía casi imposible la demostración de la fecha y forma del despojo. Todavía existía otra dificultad para la obtención de las tierras que consistía en el uso de medidas de otro tiempo que acarreaba la equivalencia de las medidas actuales y sobre todo la imposibilidad de identificar los linderos consignados en los títulos. Estas circunstancias determinaron un estancamiento de las Acciones Restitutorias en perjuicio de las necesidades agrarias que se pretendían satisfacer con las mismas. Pero como la propia Ley del 6 de enero de 1915, junto a la acción restitutoria, como una acción de justicia indubitable, establecía una subsidiaria para el caso de que los pueblos no pudieran demostrar los elementos de su acción, el movimiento agrario del País tomó el segundo camino que la propia Ley establecía, realizándose la Reforma Agraria fundamentalmente en el aspecto Dotatorio perdiéndose cada vez más la Acción Restitutoria.

LA DOTACION también nace con la Ley del 6 de enero de 1915, con carácter subsidiario. Para el caso de que los pueblos no puedan lograr la restitución de sus ejidos, de todas maneras se les

debe conceder la superficie necesaria para constituirlos. Sin embargo, ésta idea prevalece hasta la promulgación de la Constitución de 1917, en cuyo Párrafo Tercero infine se establece otro tipo de dotación ya no subsidiaria sino directa.

En ambos casos la palabra dotación viene a significar un conjunto de bienes que constituyen el patrimonio de un núcleo de población. No se trata de una donación, ni se trata tampoco de bienes nacionales que en forma temporal se destinen a cubrir las necesidades de un núcleo campesino. Por no entender el verdadero significado de la palabra, se ha llegado a conclusiones absurdas. Como la indemnización, producto de la expropiación, en su mayor parte no ha sido pagada a los afectados, algunos han interpretado que se trata de una donación gratuita de los propietarios a los pueblos o en su caso, de la Nación a los pueblos; como los bienes ejidales tienen características derivadas de la facultad de la Nación para imponer modalidades a la propiedad privada, se ha sostenido que los bienes ejidales son propiedad de la Nación. El primer concepto, es absurdo -- porque la falta de pago de la indemnización, producto de la expropiación, que en el fondo es una venta forzada, por ningún concepto puede dar base a que se piense que el propietario dona. El segundo concepto es más absurdo y aún peligroso, si se toma en cuenta que -- desde la Ley del 6 de enero de 1915, se establecía que "No se trata de revivir las antiguas comunidades ni crear otras semejantes, sino solamente de dar esa tierra a la población rural y miserable que -- hoy carece de ellas, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y liberarse de la servidumbre económica a que está reducida; es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenece al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros, puedan fácilmente -- acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los-



pueblos, a raíz de la revolución de Ayutla".

Si se quiere tener una idea clara de la dotación, podemos -- compararla con la institución de la Dote existente en otros tiempos -- ó con los patrimonios de afectación del derecho Contemporáneo. Bie-- nes destinados a la satisfacción de necesidades de personas morales -- que constituyen la base de la explotación de la tierra en México.

Aunque podría suponerse que el Planteamiento del estudio de -- los expedientes de Dotación se limitaría a la verificación de los -- datos, en esta Materia es donde más conflictos de Interpretación se -- presentan, ya que como quedó establecido, la Restitución fué perdiendo -- fuerza a través del tiempo y aumentándose las Dotaciones a -- tal grado que esta acción ocupa la mayor parte de la actividad agraria -- del Cuerpo Consultivo, llegándose como se verá más adelante, a -- considerar el procedimiento de creación de Nuevos Centros de Población -- también como una acción dotatoria que debe resolverse por el -- Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

LA AMPLIACION EJIDAL procede, cuando las tierras concedidas -- en Dotación, no bastan para satisfacer las necesidades del grupo -- beneficiado, pero como mínimo las solicitudes deben tener 20 capacitados, -- o sea, la Ampliación viene siendo una nueva Dotación y ésta acción -- agraria por lo general la solicitan los hijos de los campesinos -- beneficiados y los que se quedaron con derechos a salvo en el expediente -- dotatorio.

Ahora bien, hasta cuantas solicitudes de Ampliación ejidal -- puede exigir un poblado? Teóricamente se entiende que hasta que no -- existan fincas susceptibles de afectación dentro de un radio de siete -- kilómetros.

Pero sucede lo mismo en dotación que en ampliación que dentro -- de ese radio de afectación sólo existen fincas cuya extensión no -- rebasa la pequeña propiedad y los pueblos continúan careciendo de -- tierras.

LOS NUEVOS CENTROS DE POBLACION AGRICOLA tienen su fundamento legal en el Párrafo Tercero del artículo 27 Constitucional - que dice: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público - así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación... para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables;". Como puede observarse - la Constitución habla de los Nuevos Centros de Población Agrícola - y con esto establece un procedimiento especial para dotar de tierras a aquéllos campesinos que no las tienen, constituyendo tal procedimiento un acto de Colonización. " En efecto, los solicitantes de tierras, por medio de este procedimiento, manifiestan su conformidad expresa de trasladarse a un lugar donde haya tierras y su decisión de arraigarse en él" ( 14 ) Cabe además agregar que los beneficiados por esta Acción Agraria, adquieren las tierras bajo el concepto ejidal; en cambio en la Colonización propiamente dicha el colono recibe las tierras en propiedad privada; además existe otra diferencia ya que el colono paga por sus tierras y los integrantes de un Nuevo Centro de Población no lo hacen.

La Acción Agraria de Nuevo Centro de Población, no fué solicitada por los campesinos en un principio, primero, porque su reglamentación era muy deficiente y segundo porque el campesino casi nunca pretende salir de su región por los lazos familiares y morales que lo ligan a su tierra.

A partir del Código Agrario de 1942 se determina con toda claridad el cambio sufrido por los Nuevos Centros de Población - Agrícola y el artículo 100 dice: " Procederá la creación de un nuevo centro de población agrícola, cuando las necesidades de un grupo capacitado para constituirlo no puedan satisfacerse por los pro

( 14 ) "Reforma Agraria Mexicana". Victor Manzanilla S. Pág. 252.

cedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos o acomodo en parcelas vacantes". Artículo bastante olvidado por la Dirección General de Nuevos Centros de Población Ejidal del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, ya que antes de instaurar un expediente por esta acción deberá investigarse primero que el grupo de solicitantes ya no pueden obtener tierras por las acciones que menciona el artículo 100 del Código Agrario y únicamente la Dirección antes mencionada se concreta a seguir la tramitación de una solicitud presentada por un grupo, dando como resultado un acumulamiento de expedientes de una manera sorprendente.

**CONFLICTO DE LIMITES ENTRE BIENES COMUNALES.-** El fundamento Constitucional del procedimiento lo encontramos en la fracción VII - Segundo Párrafo del artículo 27 Constitucional, como consecuencia -- de la Reforma hecha al mismo el 6 de diciembre de 1937. En el Párrafo citado se dice: "Son de Jurisdicción Federal todas las cuestiones que por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea su origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo Federal se abocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la Resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable; en caso contrario la parte o partes inconformes podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin perjuicio de la ejecución inmediata de la proposición presidencial". Su reglamentación se encuentra en el Código Agrario vigente en los artículos 323 a 333 inclusive.

**CONFIRMACION Y TITULACION DE BIENES COMUNALES.-** Antes de explicar en breves palabras en que consiste esta acción agraria, considero prudente dar una definición de que se entiende por "Indio", y "Comunidad Indígena", Según el Macstro Caso, "Indio" es todo individuo que se siente pertenecer a la Comunidad Indígena; que se concibe

asimismo como indígena porque esta conciencia de grupo no puede existir sino cuando se acepta totalmente la cultura del grupo; cuando se tienen los mismos ideales éticos, estéticos, sociales y políticos -- del grupo; cuando se participa en las simpatías y antipatías colectivas y se es de buen agrado colaborador en sus acciones y reacciones. Es decir, que es indio el que se siente pertenecer a una Comunidad Indígena. ( 15 ). Lo indio es, para nosotros, expresión de conciencia social, étnica, en el hombre aborigen; su apego a los valores espirituales y culturales de su raza. Para el mexicano: "El indígena es, a la vez, algo propio que está en nosotros y nos constituye tanto en lo biológico como en lo espiritual". ( 16 ).

La Comunidad Indígena es el marco en donde se desenvuelve la vida toda del indio: Sus esperanzas, alegrías, dolores, tristezas, aspiraciones, y frustraciones. Pequeño mundo cuyas murallas, de miseria e ignorancia, le impiden traspasarlo en busca de mejores horizontes. El Maestro Alfonso Caso nos la define en los siguientes términos: "Es una comunidad indígena aquélla en que predominan elementos somáticos no europeos, que habla preferentemente una lengua indígena, que posee en su cultura material y espiritual elementos indígenas en fuerte proporción y que por último tiene un sentido social de comunidad aislada dentro de las otras comunidades que la rodean, que la hace distinguirse asimismo de los pueblos de blancos y de mestizos".

Las comunidades indígenas viven al margen de la vida nacional y su aislamiento las ha llevado a un atraso desde el punto de vista técnico, sanitario, económico, político y educativo, de varios siglos en relación con la comunidad nacional, de la que deben formar parte. Este atraso es casi general en todas las comunidades.

Después de la breve explicación dada anteriormente sobre la-

---

( 15 ) Antonio Caso. "Indigenismo". Pág. 14.

( 16 ) Luis Villorio. "La Antropología Social Aplicada". Pág. 179.

comunidad Indígena, podemos preguntarnos ¿ Qué quiso decir el Legislador cuando instituyó el procedimiento de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales ? Nos damos cuenta que dicho procedimiento se encuentra en los artículos 306 al 311 del Código Agrario así como en el Reglamento de dicha Acción Agraria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 1958. Para poder contestar nuestra interrogante se puede indicar que el Legislador quiso regularizar la situación de las Comunidades Indígenas que guardaban posesión de sus tierras en Estado Comunal y cuyos Títulos, por lo general procedían desde la Corona Española. Es por eso que las Resoluciones Presidenciales Confirmatorias deben referirse a Bienes Comunales y debe ordenarse su trámite en torno a dos ideas fundamentales: La Notificación y amplia oportunidad de defensa a todos los colindantes; 2a. Planificación correcta que permita localizar y medir con precisión los terrenos. Hay que tener en cuenta que la confirmación presupone una posesión pacífica, reconocida y respetada.

Ahora bien existe éste tipo de Comunidades en el País ? podemos asegurar que sí y se encuentran principalmente en la Región Cora de Nayarit, Huicholes en Jalisco, Tarahumara en Chihuahua, así como en Oaxaca y otros lugares de la República; quiero decir, comunidades indígenas que tienen características como las asentadas en su definición por el Maestro Alfonso Caso. Nos preguntamos también; éstas comunidades son las que con frecuencia inician estos expedientes ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización ? Casi la mayoría de las auténticas Comunidades Indígenas están regularizadas quedando por resolver un número muy escaso de expedientes de las mismas, pero sí existe un gran número de solicitudes de ésta Acción Agraria, instaurada por individuos que nunca han sido comuneros, pero que sí han obtenido de los Archivos de la Nación los Títulos auténticos de las Comunidades que se encuentran alrededor de las grandes Capitales. Podemos dar el ejemplo en el Distrito Federal como el de Santa Isabel Tolu, Magdalena Mixiuca, Contreras, - -

Tlalpan, en Zapopan Jalisco, etc. Ahora bien ¿ Qué pretenden con este tipo de solicitudes patrocinadas por los supuestos Líderes Agrarios ? Fundamentalmente fomentar la intranquilidad y amenazar constantemente al pequeño propietario que por desgracia se encuentre -- cerca de ellos, así como también la iniciación del gansterismo agrario por venta de protección a los pequeños propietarios tanto en su persona como en sus propiedades.

Esta actitud se ha provocado por la existencia de Títulos -- en el Archivo General de la Nación, los que si bien pueden servir -- para solicitar restitución de ejidos en contra de los actuales poseedores de las tierras tituladas, carecen de eficacia para una acción reivindicatoria de tierras que no estén en posesión de los pretendidos comuneros. Pero cómo por otra parte, la Constitución habla de Núcleos de Población que de hecho o por derecho guarden el Estado Comunal y con el pretexto de comunidades de hecho, también los falsos líderes han estado propiciando invasiones a predios de propiedad particular, prostituyendo en esa forma el espíritu protector de la Constitución.

CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD AGRICOLA Y GANADERA.- Antes de comenzar este tema, cabe preguntarnos ¿Cuál es el objeto de la expedición de un Certificado de Inafectabilidad ? ¿ Acaso una pequeña propiedad agrícola de origen, demostrada con las escrituras no es inafectable ? ¿ Acaso también una pequeña propiedad de origen -- ganadera en explotación no es inafectable ? Nuestra respuesta tiene que ser afirmativa en estos dos últimos casos, ¿ Entonces porqué los propietarios solicitan los Certificados de Inafectabilidad ?

Para responder a nuestra primera interrogante, se puede decir que el objeto de la expedición de un Certificado de Inafectabilidad, es garantizar que la Pequeña Propiedad tenga plena seguridad jurídica y quedar al margen de toda afectación agraria; es un documento declarativo de la pequeña propiedad que constituye un límite --

que los pueblos tienen para obtener tierras por concepto de dotación, ampliación o creación de Nuevos Centros de Población.

El Certificado de Inafectabilidad es un documento público, expedido por las Autoridades Agrarias a un propietario o poseedor. Dijimos público, porque es expedido por el Presidente de la República como Suprema Autoridad Agraria, el cual está refrendado por las demás autoridades agrarias en virtud de que se apoya directamente en disposiciones de carácter constitucional, en el Código Agrario y su Reglamento.

Nuestra Segunda Pregunta consistió: ¿ Porqué los propietarios solicitan los Certificados de Inafectabilidad ? Los pequeños propietarios agrícolas o ganaderos hacen tal solicitud porque la experiencia les ha demostrado que aún cuando sus pequeñas propiedades sean de origen y estén en explotación con las constantes variaciones de la política nacional los hacen estar siempre en estado de alerta e intranquilidad ya que por una parte, los pueblos constantemente amenazan con afectar la propiedad y en muchos casos, hasta invadirla y en otras ocasiones, los diversos criterios de los comisionados del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, sobre la clasificación de las tierras en un mismo predio, crean estados de angustia y zozobra que hacen que el propietario solicite su Certificado de Inafectabilidad. Por eso, recuerdo también las frases del Maestro Esteban López Angulo que en su Cátedra de Derecho Agrario en nuestra Universidad Nacional Autónoma de México, nos decía "La Reforma Agraria, se está llevando a cabo con la Pequeña Propiedad -- que por desgracia no cuenta con Certificados de Inafectabilidad, -- pues ésta viene siendo el amortiguador del gran propietario que en estos casos son personas o funcionarios que les ha hecho justicia la Revolución y por el otro lado los campesinos".

Además, puede decirse que con la obtención del Certificado

de Inafectabilidad los propietarios garanticen su propiedad contra cualquier atropello de parte de las Autoridades Agrarias o de los campesinos y es más, tienen derecho a interponer el juicio de garantías. Por lo tanto, éste documento en si mismo no engendra otro derecho que el que pueda desprenderse de su función, como elemento de prueba o medio de demostrar que un predio determinado ha satisfecho los requisitos constitucionales para ser declarado como pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación. Los Certificados de Inafectabilidad no originan más facultades que las que se deriven de las garantías que establecen, consistentes en que los derechos reales correspondientes a la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación, sean respetadas por las Autoridades Agrarias en los expedientes de dotación, ampliación o creación de Nuevos Centros de Población y Judiciales al darle entrada a las demandas de Amparo.

Hemos estudiado la competencia directa del Cuerpo Consultivo Agrario por lo que toca al grupo de Resoluciones que de acuerdo con el artículo 33 del Código Agrario dicta el Presidente de la República como Suprema Autoridad Agraria y a las que el propio artículo les dá el carácter de inmodificables. Sin embargo, dentro de ésta misma competencia directa existen a la vez otros expedientes que también previo dictámen del Cuerpo Consultivo son sometidos a la consideración del Presidente. Estos expedientes son los siguientes:

- 1.- Permutas de terrenos ejidales.
- 2.- Expropiación de Bienes Agrarios.
- 3.- Fusión y división de ejidos.
- 4.- Zonas Urbanas.
- 5.- Privaciones y nuevas adjudicaciones de Derechos Agrarios.

Los expedientes antes mencionados quedan encuadrados tam -

BIBLIOTECA CENTRAL  
U. N. A. M.



bién en la fracción I del artículo 36 del Código Agrario y por lo -- tanto pasaremos a su exámen aunque sea en forma breve.

1.- PERMUTAS DE TERRENOS EJIDALES. Esta se estableció con -- el propósito de lograr una mejor integración de los ejidos, una me-- jor localización de los núcleos de población respecto a los terrenos de su propiedad. Al principio estas permutas sólo podrían hacerse en tre ejidos o entre ejidatarios. A partir de 1943, el Código Agrario permitió la permuta de terrenos ejidales por terrenos de particula - res.

El fundamento legal de las permutas se encuentra en los ar - tículos 146, 278 al 281 del Código Agrario. Podemos indicar que por lo que se refiere a las permutas entre ejidos, es innoperante parte del articulado anterior, ya que los mismos manifiestan la necesidad de la opinión de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, pero de acuerdo de la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la opinión de agricultura se hace innecesaria ya que actualmente dicha opinión corresponde a la Dirección de Fomento Agrícola Ejidal. Por - lo tanto tal reglamentación debe actualizarse. Respecto a las permutas entre ejidos y particulares ha sido tema de controversia, pues - algunas personas sostienen como el Lic. Manuel Hinojosa Ortíz, que los autores de la Reforma del artículo 146 pensaron en las permutas ejidales con particulares, pero siempre y cuando no se cambie el destino de las mismas o sea que forzosamente deben ser agrícolas. Otros opinan que el objeto de estas permutas fué hecho con visión futura - por el engrandecimiento y desarrollo de algunas ciudades que se en - contraban estranguladas por los ejidos que tenían a su alrededor.

2.- EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES. Podemos decir que las - Leyes Generales de expropiación no son aplicables a los bienes ejida les. Estos solamente pueden expropiarse mediante la aplicación del - Código Agrario y siempre que se compruebe la existencia de una de -- las causas de utilidad pública enumeradas por el artículo 187 del Có

digo Agrario. Cuando haya otros terrenos no ejidales que puedan servir para satisfacer el fin de utilidad pública perseguido con la expropiación, los ejidatarios deben alegar esa circunstancia y pedir que la expropiación no se lleve a cabo en sus bienes. La creación de los ejidos obedece a una razón eminente de orden público, de interés nacional y por lo tanto debe establecerse el criterio de que las expropiaciones ejidales sólo proceden cuando, además de probarse la existencia indudable de la causa de utilidad pública, se compruebe que no existen terrenos no ejidales que puedan ser objeto de la expropiación.

Al no aplicarse el criterio indicado, se corre el riesgo de que la carga de todas las expropiaciones se haga recaer en el ejido.

3.- FUSION Y DIVISION DE EJIDOS. Fusión.- Su fundamento legal se encuentra en el artículo 150 del Código Agrario, ésta se da en casos rarísimos y si acaso muy pocos son los que existen, considero que el motivo de tal rareza es que cada poblado tiene sus propios líderes y éstos nunca consentirían estar supeditados a los de una comunidad vecina, aún cuando la fusión de ambos poblados los beneficie. Por eso es más común la tramitación de división de ejidos que la de fusión.

Por lo que se refiere a la División de Ejidos viene siendo una excepción a la regla general de que el ejido no puede modificarse y ésta se autoriza sólo cuando se presentan algunos de los casos previstos en los artículos 148 y 149 del Código Agrario.

4.- ZONAS URBANAS EJIDALES. Las Zonas de Urbanización son aquéllas superficies de terreno ejidal destinadas al asiento del pueblo. Su extensión debe definirse de acuerdo con el número de ejidatarios y sus necesidades colectivas y teniendo en cuenta el crecimiento de la población. Requiere para constituirse una Resolución Presidencial, que puede ser la misma que conceda la dotación o una

posterior, dictada con el exclusivo objeto de establecer la zona, fijando y deslindando los terrenos de la misma. Las Zonas de Urbanización se distinguen de los fundos legales porque éstos se establecen y rigen por las Leyes Locales especiales y aquéllas por los preceptos del Código Agrario.

5.- Por último nos encontramos con los expedientes de PRIVACIONES Y NUEVAS ADJUDICACIONES DE DERECHOS AGRARIOS, de los cuales hablaremos en el inciso b). Punto Segundo del Capítulo Tercero y su fundamento legal lo encontramos principalmente en el artículo 173 y su Reglamento.

b).- Delegada.

El Cuerpo Consultivo Agrario, aún cuando una de sus atribuciones de acuerdo con el artículo 36 fracción IV del Código Agrario en vigor consiste en: "... Emitir opinión, cuando el Jefe del Departamento Agrario lo solicite, acerca de las iniciativas o los proyectos de Reglamento que en Materia Agraria formule el Ejecutivo Federal..." esta atribución está condicionada a la petición que de ella haga el Jefe del Departamento Agrario, ya que esta responsabilidad recae sobre el mismo Jefe del Departamento de acuerdo con el artículo 35, fracción III último Párrafo.

De lo anterior surge la interrogante ¿ Hace tal solicitud el Jefe del Departamento Agrario al Cuerpo Consultivo ?

Como puede observarse a través de la historia legislativa de México, las Secretarías y Departamentos de Estado son las más capacitadas para formular, los proyectos o Reglamentos de las Materias de su competencia, pero en la práctica, dichos proyectos de Leyes o Reglamentos los formulan, ya sea la Secretaría de la Presidencia o una Comisión de la Cámara de Diputados, personas que por lo gene-

ral desconocen el problema a fondo, y cuando más, son teóricos de la materia sin la práctica necesaria para enfocar los problemas desde un punto de vista de la realidad y en un gran número de casos interviene en la elaboración de dichos proyectos circunstancias políticas de momento que en el fondo perjudican la reforma que se quiere tratar.

Como consecuencia de lo anterior, el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, no hace esas consultas al Cuerpo Consultivo Agrario. Por consiguiente, la labor Jurídico-Legislativa del Cuerpo Consultivo Agrario se vé mutilada y su intervención es a posteriori, es decir, interpretando las modificaciones o los reglamentos elaborados por los teóricos, tratando de ajustar las realidades de los problemas a la finalidad que se persiguió al elaborar las disposiciones legales.

Indiscutiblemente que tal procedimiento resulta no sólo ilegal desde el punto de vista de que la Ley confiere al Cuerpo Consultivo Agrario, la facultad de opinar sobre los proyectos, sino que trastorna el proceso real de los expedientes al no adecuar las disposiciones legales a la realidad.

Este procedimiento no es raro en el aspecto general del País, ya que como norma se establece la disposición legal, para adecuar después las necesidades a dicha disposición, a pesar de reconocer que son las necesidades las que deben dar origen al Derecho. La técnica jurídica de tipo general debe aplicarse a las disposiciones legales, pero las necesidades que hay que cubrir son previas. En un País donde el 60% de la gente vivía en unión libre, se establece el divorcio, como una necesidad de que la legislación esté a la altura de las demás y ha habido necesidad de obligar a la gente a celebrar matrimonios para que más tarde pueda hacer uso de las acciones que le confiere el Código Civil para divorciarse.

En la Materia Agraria, sí el Cuerpo Consultivo Agrario debe

estar formado por técnicos que no sólomente conozcan la legislación, sino las necesidades creadas por el desarrollo del problema agrario, es lógicamente natural que sea éste Cuerpo el que opine previamente sobre los posibles cambios que puedan ocurrir en la legislación. Sin embargo como ya se indicó, por cuestiones políticas, se comete la inconsecuencia de alterar su competencia legal y colocarlo como interprete de nuevas disposiciones elaboradas por personas que atienden directamente problemas de otro orden. En algunas ocasiones, ni el propio Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios ha tenido conocimiento de la elaboración de reglamentos, ya que una vez hechos y firmados por el C. Presidente, sólomente se le muestran o enseñan para que los rubrique y refrende.

c).- Al margen de su Competencia.

Aún cuando el Cuerpo Consultivo Agrario, podríamos denominar le el corazón del Departamento de Asuntos Agrarios, ya que toda acción agraria o cualquier expediente relacionado con las mismas, pasan a través de él, tal y como lo venimos demostrando en el desarrollo del presente trabajo, el ritmo habitual se rompe al incorporarse al Departamento de Asuntos Agrarios las Direcciones de Colonización, Terrenos Nacionales y Fomento Agrícola que junto con la Dirección de Organización Agraria Ejidal constituían las funciones que en Materia Agraria competía a la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Tanto el personal de dichas Direcciones como los expedientes de los asuntos que tenían encomendados constituyeron una cuarteadura en la mística revolucionaria que había seguido el Departamento Agrario, interrumpiendo el ritmo del mismo y provocando que más tarde tuviera que suprimirse la Colonización. La razón de éste desquebrajamiento es obvia: Las Oficinas incorporadas venían disfrutando de mejores emolumentos; su posición social los colocaba en posibilidades de defender la propiedad privada plena y de atacar la propiedad ejidal. Su criterio de tipo burgues chocaba con la situación de los servidores del Departamento Agrario, colocados siempre en situación económica muy -

inferior, sacrificando en muchas ocasiones su tranquilidad y exponiendo sus vidas para lograr los propósitos de una Reforma Agraria que tenía sus bases en campesinos carentes de tierra que vivían en condiciones miserables. Como en las Sociedades existe la división de clases, las Direcciones de Colonización, Terrenos Nacionales y Fomento Agrícola, constituyeron la clase privilegiada del Departamento Agrario y ésta situación se tradujo en una lucha para evitar que el Cuerpo Consultivo Agrario interviniera en la Resolución de los expedientes que éstas Direcciones trabajaban, no obstante que la culminación de los mismos era la firma del señor Presidente de la República.

Paulatinamente esta situación se ha venido resolviendo y con las Reformas del artículo 58 del Código Agrario, perdieron no sólo la posesión privilegiada que tenían sino que ya comienzan a colaborar con el Departamento Agrario dentro de un sistema de ideas, diverso al que trajeron a su arribo.

Ahora bien, esas Direcciones deben quedar bajo la jurisdicción del Cuerpo Consultivo Agrario ?

1.- Empezamos primero por la Dirección General de Colonias y el objeto de la misma, pero antes pedemos indicar que la Colonización en México ha sido un rotundo fracaso y lo único que se ganó con esta forma de tenencia de la tierra, es la creación de los famosos "Agricultores Naylor", cuya explicación del nombre considero innecesaria pues es bien conocida y definida por los auténticos trabajadores del campo. Además este procedimiento de Colonización fué un pretexto, por lo que se refiere a las propiedades particulares, para el fraccionamiento simulado, dejando las peores tierras para las afectaciones agrarias y por lo que se refiere a los terrenos de la Nación, la Colonización nunca se llegó a hacer y sí se realizó la tala no sólo inmoderada sino irracional de nuestra riqueza forestal, y todo esto bajo la vigilancia de la Secretaría de Agricultura.

Como consecuencia de lo anterior, el entonces Presidente de la República Dn. Adolfo López Mateos, el 31 de diciembre de 1962, emitió un Decreto en el que se adicionó el artículo 58, del Código Agrario y se derogó la Ley Federal de Colonización, para evitar de una vez por todas los atropellos que se cometían a los campesinos-solicitantes de tierras, pues los expedientes de Colonización impedían que se llevara a cabo una Reforma Agraria, debido a las manobras que ejercían al amparo de la Secretaría de Agricultura.

Ahora bien, el artículo 4o. transitorio de la Ley que reformó el artículo 58 del Código Agrario dice: "... Quedarán sin efecto y se mandarían archivar todos aquéllos expedientes de Colonización en los cuales no se haya dictado la autorización o la concesión para colonizar y las autorizaciones para elaborar proyectos de obras que hubieren dictado con vista a futuras colonizaciones..."

El ideal de un gran hombre muchas veces se vé frustrado por los hombres encargados de aplicar esos lineamientos, pues se cometieron muchos casos de atropello sobre las Colonias de hecho o de derecho trabajadas por auténticos agricultores, cometiéndose actos de demagogia imperdonable, o sea, que los encargados de ejecutar un ideal revolucionario lo confundieron con la demagogia, pagando justos por pecadores.

Por tal motivo la actual Administración, separándose de la temática demagógica y apegándose a la frialdad de la Ley, empezó a dar tranquilidad en el campo, tanto a la propiedad privada como a las Colonias que se encontraban en proceso de regularización, ya que sus derechos habían quedado en suspenso. Por eso el Gobierno Federal con una visión de justicia, expide un Decreto el 17 de mayo de 1965, en el que facultó al Secretario General de Nuevos Centros de Población Ejidal para continuar la tramitación de los expedientes de Colonización existentes.

SECRETARÍA GENERAL

U. N. A. M.

Por todo lo anteriormente expuesto, deben continuar al margen del Cuerpo Consultivo Agrario las Colonias por regularizar? -- Desde luego que nó, porque se incurriría en el antiguo error de la Legislación en que se encontraban antes de pasar esta Dirección al Departamento Agrario. El Consejero debe tener pleno conocimiento de la colonia en vías de regularización y Legalización ya que éste conoce perfectamente los problemas agrarios del Estado a su cargo y en el cual piensa fincarse la Colonia, ya que de lo contrario se -- evitaría nuevamente la aplicación de la Ley Agraria, perjudicando -- con esto a los campesinos, pues es bien sabido que la mayoría de -- las Colonias existentes o por regularizar están en manos de unas -- cuantas personas. Por tal motivo, los terrenos sobrantes de una Colonia podrían contribuir a las Dotaciones, Ampliaciones, Nuevos Centros de Población que servirían para acomodar campesinos con derechos a salvo, ya que alrededor de las mismas por lo general existen necesidades agrarias por satisfacer, por lo que debe concluirse que antes de la regularización y legalización de una Colonia debe existir dictámen del Cuerpo Consultivo Agrario.

2.- Continuaremos nuestra exposición con la Dirección General de Terrenos Nacionales.

El artículo 58 del Código Agrario, adicionado por Decreto de 31 de diciembre de 1962, manifiesta en su Segundo Párrafo lo siguiente: "Los Terrenos Nacionales y en general, los terrenos rústicos de la Federación se destinarán a constituir y ampliar ejidos -- o a establecer nuevos Centros de Población Ejidal. Dichos terrenos se podrán también destinar, en la extensión estrictamente indispensable, para las obras o servicios públicos de la Federación, de los Estados o de los Municipios y no podrán ser objeto de Colonización ni venta".

En vista de tal adición, en una forma radical se pensó que los Terrenos Nacionales no podrían ser objeto de Colonización ni venderse; por tal motivo aún cuando el Decreto que adicionó el artícu -



lo 58, no lo decía, se pensó que se había derogado la Ley de Terrenos Nacionales, Baldíos, Demasías y Excedenciass. Por lo mismo y para que no existiesen confusiones se expidió un Decreto el 2 de julio de 1965, en el que se modifican los artículos 166 y 170 del Reglamento Interior del Departamento Agrario, en el que se determina la situación a seguir de los poseedores de Terrenos Nacionales que todavía no se hayan legalizado.

Algunas personas consideran contradictorio y antipatriótico tal Decreto porque autoriza la venta de Terrenos Nacionales y por lo tanto está en contradicción con el ideal del artículo 58 del Código Agrario ya que con tal venta se perjudican los intereses de los campesinos.

Desde mi punto de vista, ese Decreto sirvió para regularizar la situación de los auténticos rancheros. Ya que con anterioridad a tal Decreto se habían venido cometiendo las arbitrariedades más escandalosas y como ejemplo típico tenemos los famosos "Títulos apócrifos", en muchos de los cuales sólo existía solicitud del interesado y sin llenar requisitos se expidió tal Título. Eso sucedió en la Administración pasada, sorprendiendo al Presidente de la República.

Con el ejemplo anterior se demuestra la injusticia que se cometió a los campesinos, al alterar sin motivo lo dispuesto por el artículo 58, pues en algunos casos sus expedientes se vieron perjudicados por la existencia de éstos Títulos apócrifos, es por eso que considero no sólo necesaria, sino urgente, la intervención del Cuerpo Consultivo Agrario para que antes de la expedición de un Título de Terreno Nacional, se dictamine si puede o no concederse, fundándose en que existan o no solicitudes agrarias pendientes y así evitar la expedición de Títulos que no cumplan con los requisitos señalados por la Ley.

3.- Por último podemos mencionar a LA DIRECCION GENERAL DE FOMENTO AGRICOLA EJIDAL.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 152, del Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, la Dirección General de Fomento Agrícola Ejidal tendrá las siguientes atribuciones: I.- "Determinar los medios adecuados para el control, del fomento, la explotación y el mejor aprovechamiento de los frutos y recursos de los ejidos Comunidades Agrarias y Nuevos Centros de Población Ejidal, con miras al mejoramiento económico y social de la población campesina".

Se lleva a cabo en la realidad la actividad de este inciso? podemos afirmar y sin temor a equivocarnos que su aplicación es casi nula y en los únicos casos en que lo he visto son en los ejidos-Recineros y madereros, que constantemente tienen problemas ya que los demás ejidos de la República no son tomados en cuenta o éstos no toman en cuenta a la mencionada Dirección. Sigue diciendo este artículo en su Fracción II.- "Intervenir en la aprobación de los contratos que sobre frutos, recursos y aprovechamientos, puedan legalmente celebrar los ejidos y comunidades con terceras personas o entre sí; y ". Esta fracción sí opera en la Dirección que nos ocupa, principalmente entre los ejidos mineros que tienen producción de arena y que se encuentran en la periferia del Distrito Federal.- Pero estos ejidos por lo regular nunca se apegan al contrato celebrado entre ellos y terceras personas, contrato que está sancionado por la Dirección de Fomento Agrícola, la realidad y la explicación-lógica que dan algunos Comisariados es la siguiente: El contrario sancionado por la Dirección de Fomento siempre marcará el precio al que debemos vender el producto arenero y por lo general este es siempre inferior al valor en el comercio, ya que nosotros tenemos un convenio aparte con el comprador que consiste en determinadas -- iguales que nos entrega semanalmente y ésta es repartida entre los-

trabajadores de las mismas; ya que si tenemos el valor real existente en el mercado, gran parte de esos ingresos tienen que depositarse al fondo común de ejidos y comunidades y luego para poder sacar nuestro dinero se tiene que llevar a cabo una gran cantidad de trámites- engorrosos.

Tal criterio ha dado origen a que en algunas comunidades o ejidos se beneficien la mayoría de los mismos con las iguales que -- obtienen de los compradores, pero en el mayor de los casos, los únicos que se benefician son los Comisariados Ejidales.

Por último la fracción III dice: "Promover la coordinación- que sea necesaria en las diversas Dependencias Oficiales que por su- competencia concurren a mejorar la agricultura y la ganadería de los ejidos y comunidades". Este inciso prácticamente se encuentra en to- tal deshuso ya que cada Secretaria de Estado se considera auto-sufi- ciente para realizar una obra y no necesita ayuda alguna.

Ahora bien, de todo lo anteriormente expuesto ¿ Es necesaria la intervención del Cuerpo Consultivo Agrario en esta Dirección? - - desde mi punto de vista lo considero innecesario ya que la Revisión- de los contratos lo puede hacer la Dirección de Asuntos Jurídicos -- y los medios tomados para el control, fomento y explotación del me - jor aprovechamiento de los frutos debe estar a cargo de los Ingenie- ros Agrónomos, ya que esos medios no implican cuestiones de derecho.

### C A P I T U L O   I I I

#### F U N C I O N E S   D E L   C U E R P O   C O N S U L T I V O   A G R A R I O .

a).- Directa ( Artículo 36 del Código Agrario ).

b).- Derivadas.

1.- Legislativa.

2.- Jurisdiccional.

a').- Actua como Tribunal Colegiado.

b').- Interpretación de la Ley en casos concretos.

c').- Fuerza de esa interpretación.

### C A P I T U L O III

#### FUNCIONES DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.

Este capítulo comprenderá las diversas acciones que el Cuerpo Consultivo Agrario resuelve ya enumeradas en el Capítulo anterior, pero desde el punto de vista de su Función, esto indica que dichas acciones van a adquirir en este Capítulo una importancia mayor, ya que no se trata de la simple Competencia sino de la acción ya directa y de la intervención que en cada caso va teniendo dicho Cuerpo Colegiado. Explicadas ya en el Capítulo anterior las Acciones Agrarias y fundada la competencia del Cuerpo Consultivo en los artículos respectivos, veremos como ha venido actuando desde el punto de vista práctico al resolver no solamente éstas acciones sino el desarrollo de su función legislativa y jurisdiccional, así como su labor de interpretación de las Leyes y la fuerza de las mismas. El Consejero Ponente, deberá revisar si los procedimientos de las acciones agrarias que se promueven tanto colectivas como individuales, se ajustan a los Ordenamientos Legales que establece el Código Agrario y las disposiciones legales aplicables, haciendo una síntesis de los hechos, de las informaciones recabadas, de la validez de las pruebas, de la importancia de los alegatos y emitiendo su opinión. Para las funciones debemos seguir el propio artículo 36 en sus diversas fracciones.

a).- Directa ) Artículo 36 del Código Agrario ).

FRACCION I.- "Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República cuando su tramitación ha concluido".

RESTITUCION DE EJIDOS.- Cuando se presenta al Consejero Agrario un expediente de Restitución de Tierras, éste revisa si se han -

cumplido las formalidades del procedimiento que consisten en: La solicitud; La instauración del expediente; La publicación de la solicitud; El nombramiento del Comité Ejecutivo Agrario; La autenticidad del Título; El censo; Los trabajos técnicos e informativos; --- Los alegatos en Primera Instancia; El dictámen de la Comisión Agraria Mixta; El Mandamiento del C. Gobernador; La ejecución y publicación de dicho Mandamiento y la opinión de la Delegación Agraria en su Informe Reglamentario que constituye el principio de la Segunda-Instancia del expediente.

Fuera de estos requisitos de carácter formal el Cuerpo Consultivo Agrario ha tenido que estudiar la acción de Restitución sobre todo por la validez legal que puedan tener los documentos en los cuales se pretenda demostrar la fecha y forma del despojo ya que dichos documentos deben ser posteriores al 25 de junio de 1856, fecha señalada por la fracción VIII del artículo 27 Constitucional para declarar la nulidad de las operaciones realizadas en perjuicio de los pueblos. Es de suma importancia el análisis de estos documentos porque desde la fecha de expedición del Título hasta la Ley de Desamortización todas las reducciones que hayan sufrido las comunidades indígenas no se encuentran nulificadas por el artículo 27 -- Constitucional. Al respecto basta este ejemplo para catalogar la dificultad que presenta la función del Cuerpo Consultivo Agrario.

DOTACION DE EJIDOS.- Algunos ejemplos podrán ilustrar la labor interpretativa de las actividades del Cuerpo Consultivo, por lo que se refiere a la interpretación de los preceptos legales que deben servir de base para el dictámen que será sometido a la consideración del C. Presidente de la República.

El artículo 57 del Código Agrario dice: "Todas las fincas - cuyos linderos sean tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante, serán-

afectables por dotación de ejidos, en los términos de este Código". -  
Dentro de este radio legal pueden quedar incluidas diversas solici- -  
tudes de núcleos de población y de acuerdo con dicho artículo las - -  
finca pueden ser afectables. La Comisión Agraria Mixta propone la -  
afectación para un poblado, pero existen otros poblados comprendi- -  
dos dentro de dicho radio que tienen también derecho a que se les - -  
dote con esas tierras. Como la actuación de las Autoridades Agrarias -  
no ha podido controlarse por situaciones de hecho perfectamente justi-  
ficables, se crea lo que se ha llamado superposición de los planos o -  
de las superficies dadas ya por Resolución Presidencial.

El artículo 104 del Código Agrario determina la superficie -  
y calidad de las tierras inafectables. También por este concepto - -  
surgen multitud de problemas que toca resolver al Cuerpo Consultivo, -  
sobre todo por lo que respecta a la calidad de las tierras. A pesar -  
de que existen circunstancias especiales que definen cuáles son las -  
tierras de riego, cuáles son las de temporal y cuáles las de agosta -  
dero, los comisionados para un expediente clasifican las tierras de -  
temporal como agostadero laborable o por el contrario, con lo cual - -  
dificultan la determinación de la pequeña propiedad que debe respe- -  
tarse al concederse las dotaciones.

El problema más grave que ha confrontado la Materia Agraria -  
son las distintas interpretaciones que las Centrales Campesinas ha -  
cen de las disposiciones legales, y una vez ajustadas a su verdadero -  
sentido, provocan la reacción demagógica de las mismas en contra de -  
los Funcionarios encargados de su interpretación.

Se ha sostenido por ejemplo: Que las dotaciones de ejidos -  
deben proceder en todos los casos porque la fracción X del artículo -  
27 Constitucional, así lo establece sin tomar en cuenta el Párrafo - -  
Tercero infine del mismo artículo y la fracción XV que establece co -  
mo límite a las dotaciones, la pequeña propiedad agrícola o ganade -

ra en explotación.

La fracción X, del artículo 27 Constitucional dice: "Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido inajenados, serán dotados con tierras o aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concederseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará por cuenta del Gobierno Federal el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados".

Con base en esta fracción, las Organizaciones Campesinas, pretenden que toda solicitud de ejidos, debe ser positiva dotándoseles de tierras tomándolas de las propiedades inmediatas al mismo y en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, mediante el procedimiento de expropiación, ya que esta fracción en ningún momento habla del respeto de la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación. Por lo tanto sostienen el criterio de que el Gobierno Federal debe concederles tierras a como de lugar. Desde mi punto de vista ese criterio es erróneo ya que la fracción X se refiere a --- los núcleos de población que al solicitar Restitución de Tierras, - y no poderseles entregar por esta acción, deban ser dotados para -- constituir sus ejidos. En cambio la Dotación ordinaria fundada en - el Párrafo Tercero infine el artículo 27 Constitucional, exige el - respeto de la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación - y éste es el aplicable en casos normales.

Si el criterio de las Organizaciones Campesinas se basa en un sentido gramatical de la fracción X, ya que dice: "Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que.... " pero esa O significa separación entre núcleos de población normales y los solicitantes de restitución. Podemos decir que el antecedente histórico de -



dicha fracción se encuentra en la Ley del 6 de enero de 1915 y en el texto original del artículo 27 Constitucional que dice: "Se declararán nulitas.... En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a estas con arreglo al decreto del 6 de enero de 1915 - que continuará en vigor como Ley Constitucional. En el caso de que con arreglo a dicho Decreto no procediere, por vía de Restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se les dejarán aquéllas en calidad de dotación, sin que en ningún caso deje de asignárseles las que necesitan".

Con lo anterior queda demostrado que únicamente esa fracción es aplicable para los casos de Restitución de tierras improcedentes, en los que conceden las mismas, por vía de Dotación.

Aún más, la fracción XV del 27 Constitucional dice: "Las Comisiones Mixtas, los Gobiernos Locales y las demás autoridades encargadas de las tramitaciones agrarias, no podrán afectar, en ningún caso, la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación; e incurrirán en responsabilidad por violaciones a la Constitución, en caso de conceder dotaciones que la afecten".

Creo con esto queda claramente explicado el origen de la fracción X del 27 Constitucional y así evitar de una vez por todas el engaño a los campesinos por parte de algunas Organizaciones que dicen proteger sus intereses.

Del mismo modo que estos casos, a título de ejemplo se han citado, la labor del Cuerpo Consultivo se desarrolla fundamentalmente en la interpretación de las diversas disposiciones existentes en Materia Agraria y su función jurisdiccional tiene un campo de aplicación tan amplio que sólo puede compararse con la que realizan los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la inter

retación de las Leyes con motivo de las demandas de Amparo.

AMPLIACION DE EJIDOS.- La acción tiene las mismas características que la dotación, pero que sucede si las solicitudes continúan a pesar de no existir tierras afectables dentro del radio legal. Teóricamente debe negarse la acción intentada, pero en la práctica, sucede que aún aprobado el Dictámen y Proyecto de Resolución-residencial, por el Cuerpo Consultivo en sentido negativo a los intereses del poblado, por cuestiones de carácter político, estos expedientes no son llevados para la firma Presidencial, o si acaso por cuenta-gotas, encontrando obstáculos, dichos expedientes, por parte del jurídico de la Presidencia, y en esta forma nunca llegan los expedientes negativos de acciones agrarias al Presidente de la República. Como consecuencia de tal situación, se fomenta la agitación en el campo, ya que tanto la pequeña propiedad como el ejido, emanado de la Revolución Mexicana, pues así se ha manifestado tanto en los discursos de las campañas políticas de los partidos existentes en la República, como en los informes presidenciales. El abstenerse de firmar Resoluciones de acciones agrarias negativas por el Presidente de la República, no dá tranquilidad a la pequeña propiedad agrícola o ganadera en explotación y sí fomenta a falsos líderes agrarios y supuestos redentores del campesino, que lo único que hacen es explotarlos y esquilmarlos de los paupérrimos bienes que poseen, ya que al decirles la verdad de la tramitación y situación de sus expedientes, acabarían con un negocio muy productivo para sus bolsillos, con la demagogia y aspiraciones políticas.

Los principales problemas que se presentan, se relacionan fundamentalmente con las fechas de las solicitudes de los poblados, teniendo en cuenta que en muchos casos la tierra no alcanza para satisfacerlas en su totalidad. El Cuerpo Consultivo Agrario ha determinado la preferencia de la dotación sobre la ampliación y la primera ampliación respecto a las solicitudes de segunda ampliación

y así sucesivamente; las ampliaciones tienen preferencia sobre las solicitudes de Nuevos Centros de Población porque: a).- La Ampliación la solicita un pueblo constituido y un Nuevo Centro de Población es un pueblo por constituirse; b).- La Ampliación, su radio de afectación es únicamente de 7 kilómetros y el Nuevo Centro de Población es cualquier lugar de la República.

Sin embargo por motivos de equidad, no pueden establecerse principios absolutos y en muchos casos el Cuerpo Consultivo Agrario ha resuelto los asuntos empleando un criterio salomónico, repartiendo la tierra entre los poblados solicitantes, excluyendo naturalmente los Nuevos Centros de Población. Por ejemplo, un poblado solicita dotación años después de que otro poblado solicitó ampliación.

NUEVOS CENTROS DE POBLACION AGRICOLA.- Ya señalábamos en el Capítulo de Competencia, que no se ha cumplido por la Dirección correspondiente con el artículo 100 del Código Agrario por lo que respecta a la investigación sobre el grupo de solicitantes para determinar la procedencia de la acción. Pero sí consideramos que se ha cumplido con los requisitos, del artículo 100 del Código Agrario, en el procedimiento del expediente se llega a una fase denominada Trabajos Técnicos e Informativos; podemos preguntarnos, ¿ Qué predios son --- los afectables ? de preferencia en estos casos se afectan terrenos de la Nación que están constituidos por terrenos de la Federación, Estados y Municipios. Pero cuando se trata de propiedades particulares, el Código nos dice que serán afectables las fincas que rebasen los límites de la pequeña propiedad. Ahora bien, surte efectos para este expediente la Fracción I del artículo 64 del Código Agrario que determina que no producen efecto en Materia Agraria los fraccionamientos de las fincas afectables operados con posterioridad a la fecha de publicación de la solicitud del núcleo de población.

El Cuerpo Consultivo Agrario lo ha interpretado en su Sesión

de fecha 15 de enero de 1965 en la siguiente forma: "Por lo que hace a la Fracción Primera del artículo 64 del Código Agrario en vigor que establece que no producirán efecto en Materia Agraria los fraccionamientos de predios rústicos, que se realicen con posterioridad a la publicación de la solicitud ejidal, el H. Cuerpo Consultivo Agrario, reiteró el criterio que venía sustentando con anterioridad en el sentido de que tal disposición debe regir exclusivamente en los casos de dotación y ampliación de ejidos dentro de cuyo Capítulo del Ordenamiento citado aparece la disposición de referencia, que no debe ser aplicada cuando se trata de Nuevo Centro de Población Agrícola.

Por otra parte, las Organizaciones Campesinas han venido sustentando el criterio contrario y con este motivo se han elevado estudios en pro o en contra, reafirmando el criterio del Cuerpo Consultivo con el examen minucioso de las disposiciones legales que presentó el Ing. Luis G. Alcerreca a la Confederación Nacional Campesina y por otra parte con un estudio también de fondo presentado por el Señor Lic. Victor Manzanilla S.

Examinados los dos aspectos de la cuestión y fuera del estudio legal que habrá de hacerse, existen constancias de hecho que apoyan ambos criterios.

Si se va a aplicar la fracción I del artículo 64 en la tramitación de los Nuevos Centros de Población Agrícola, la publicación de la solicitud de ejidos de un núcleo de población de cualquier parte de la República paralizaría los traslados de dominio de todas las propiedades afectables, ubicadas en cualquier Estado; bastaría poner en movimiento alguna de esas solicitudes publicadas hace más de 20 años para constituir un Nuevo Centro de Población encima de propiedades fraccionadas que han pasado a terceros cuyos derechos de saneamiento para casos de evicción resultarían nulos y si a eso se agrega la falta de indemnización para el propietario, la -

resolución tendría un evidente óariz de injusticia.

Por la otra parte, aceptando el criterio de no aplicación de tal fracción, criterio que en la mayor parte de los casos han aceptado ya, inclusive los solicitantes, queda una situación de hecho que resulta perjudicial ahora para los solicitantes: Durante todo el procedimiento de fijación de la propiedad afectable y de localización del Nuevo Centro de Población Agrícola el propietario del latifundio puede fraccionarlo haciendo nugatorios los derechos de los solicitantes, ya que al elaborarse la Resolución Presidencial no podría afectarse el predio fraccionado, porque durante el procedimiento la propiedad se ha convertido en inafectable al fraccionarse.

En apoyo del primer criterio puede decirse como ya se indicó que los Nuevos Centros de Población agrícola Constitucionalmente hablando constituyen una acción totalmente distinta a la Restitución y Dotación de tierras y aguas. El procedimiento señalado por el artículo 27 fracción XII para Restituciones y Dotaciones no es aplicable a los Nuevos Centros de Población. La supresión de la primera instancia nos indica claramente que se trata de otra acción agraria que encontrando su fundamento en el Párrafo Tercero del artículo 27 Constitucional tuvo al principio carácter de Colonización. Por circunstancias especiales fué necesario dar mayor celeridad a la creación de estos núcleos a partir de 1942 en una forma distinta que les dió carácter de Dotación.

El Nuevo Centro de Población siguió el mismo camino de la Dotación con respecto a la Restitución, es decir, se creyó que con la Restitución se terminaba con la entrega de las tierras a los pueblos, considerándose como subsidiaria la Dotación. Sin embargo, la Restitución se agotó y la Dotación se extendió. Pero la Dotación requiere la existencia de un poblado a quien dotar y también se agota por el radio de 7 kilómetros de fincas afectables señaladas por la-

Ley y como consecuencia las necesidades de los campesinos carentes de tierras se desplaza hacia la creación del Nuevo Centro de Población, donde no se exige ni la existencia previa del Título, ni la existencia previa del poblado, ni la residencia de los mismos solicitantes. Pero es de considerar que la Constitución establece el carácter básico de esta nueva acción: Nuevo Centro, quiere decir que va a crearse y de preferencia debe crearse en terrenos que se encuentran fuera de conflicto y que presenten las características necesarias, para que el Nuevo Centro pueda tener verdadera personalidad. En los trabajos por realizar el Código establece en su artículo 101 lo siguiente: "Los Nuevos Centros de Población se constituirán en tierras que por su calidad aseguren rendimientos suficientes para satisfacer las necesidades de sus componentes. La extensión de los terrenos de las diversas calidades que deban correspondérselos, se determinará de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 76 a 82". ¿Cuáles terrenos presentan mayores posibilidades para la creación de éstos nuevos núcleos? Indiscutiblemente que los Nacionales. Pero circunstancias de tipo presupuestal han impedido que los terrenos nacionales constituyan eficientemente esos núcleos; por la lejanía, por circunstancias de tipo de insalubridad, de enfermedades o climas, además del arraigo normal del campesino a su tierra, hicieron necesario que también pudieran constituirse sobre terrenos de propiedad particular, que serían afectables por las dotaciones pero que por falta de poblados dentro del radio legal venían constituyendo verdaderos latifundios al margen de la Constitución.

Pero esto no quiere decir que podamos equiparar el procedimiento de dotación y el de creación de Nuevos Centros de Población ya que sólo determinados artículos del Código Agrario del Capítulo de dotación son aplicables al procedimiento de Nuevos Centros de Población. El artículo 277 del Código Agrario es el que con mayor frecuencia se ha citado para combatir la Tesis; sin embargo esto se refiere exclusivamente al contenido, publicación y ejecución de la Re

solución Presidencial, pero no al procedimiento que se encuentra en el mismo Capítulo y que se separa desde su inicio del procedimiento dotatorio.

A pesar de la evidencia de lo expuesto en el procedimiento de Nuevo Centro de Población se ha omitido la protección de los solicitantes frente a las maniobras de los latifundistas para conservar en forma simulada sus propiedades tal y como se hace en la dotación. El artículo 64 fué consecuencia de estas maniobras operadas en el tiempo en que la dotación estuvo en auge; pero al nacer los Nuevos Centros de Población con carácter dotatorio, la legislación agraria no ha previsto la nulidad que debe de operar sobre cualquiera finca afectable desde el momento en que se comunica al propietario la instauración del expediente y la posible afectación de sus tierras.

CONFLICTO DE LIMITES ENTRE TERRENOS COMUNALES.- Por la falta de articulado en la Ley Reglamentaria la actividad del Cuerpo -- Consultivo a este respecto ha encontrado grandes obstáculos fundamentalmente por lo que se refiere al procedimiento. Los pueblos por lo general no aceptan las decisiones propuestas al Ejecutivo por el -- Cuerpo Consultivo Agrario y a este respecto me atrevo a proponer -- que se cambie la legislación, simplificando el procedimiento y tomando como base el acuerdo de los pueblos y en su defecto una decisión benéfica a mi juicio para los poblados en conflicto. A pesar -- de que sea de Jurisdicción Federal la Resolución de estos conflictos, nada se opone a que el Delegado de este Departamento en cada -- Estado sea el que reciba las solicitudes de conflicto y aún plantee de oficio los conflictos que se ocasionan dentro de su jurisdicción. Se ha pensado, que los representantes de las comunidades tienen que hacer gastos excesivos de traslados hasta la Capital de la República y si las Delegaciones llevan un control de las comunidades del Estado que se les ha confiado tienen mejores elementos de estudio para llevar a cabo las diligencias de carácter técnico y ad

ministrativo necesarias para integrar el expediente.

La documentación que la Delegación obtenga puede pasar directamente al Consejero correspondiente para que éste a su vez, si lo juzga conveniente someta a la consideración del Cuerpo Consultivo Agrario la práctica de diligencias que para mejor proveer sean a su juicio necesarias para la resolución de la controversia, eliminando con esto la actuación de la Dirección General de Bienes Comunales en esta aspecto, circunscribiendo su actividad a una recopilación de datos que permita unificar el criterio que se siga en la resolución de los casos, a cambio de lo cual gozará de más tiempo para destinar su actividad a la Confirmación de Terrenos Comunales, tan necesaria en el desarrollo del Programa Agrario Nacional.

Otro de los puntos fundamentales, que estimo debe plantearse, es el relativo a la forma de resolver tales conflictos para lo cual en primer término se considera básico la aveniencia de las partes en litigio para lograr una estabilidad de los derechos y una fuerza de la resolución. Es decir, que más que el arbitraje del C. Presidente de la República, en estos casos debe buscarse la conciliación entre las partes, señalándose un período durante el cual los interesados puedan tener un arreglo satisfactorio que les permita resolver esos viejos conflictos que en muchos casos tienen siglos de estarse presentando. Solamente cuando las partes interesadas no estén conformes y las Autoridades Agrarias hayan agotado todos los medios de persuasión que estén a su alcance, será cuando debe estar se al estudio de las pruebas, alegatos y demás elementos del juicio para dictar la resolución, que a pesar de su aspecto legal lleva en el fondo un profundo sentido humano, en los que la equidad y otros factores de indole moral intervengan de manera preferente.

Por último, tomando como base lo expuesto en el Párrafo anterior, me atrevo a proponer la reforma constitucional correspondiente para que se suprima el Juicio de Inconformidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Desde luego, como la Resolución-



Presidencial que se dicte tiene un carácter conciliador y tutelar -- de los derechos de los poblados y la Suprema Corte vá a resolver -- desde un punto de vista estrictamente legal, el resultado no se hará esperar y lejos de resolverse las controversias, se complicarán-ya que es bien sabido que este tipo de conflictos es un filón inagotable para abogados, coyotes y gentes de pocos escrúpulos que viven del desarrollo de estos litigios en perjuicio directo de las comunidades que tienen que soportar estos gastos que constituyen una sangría permanente que los mantienen en la mayor de las miserias. Cabe agregar también, que este alto Tribunal se encuentra muy rezagado -- con los juicios de amparo en revisión y mucho más aún con los juicios de inconformidad, trayendo como consecuencia los odios entre -- las comunidades y en muchos casos el derramamiento de la sangre.

**CONFIRMACION Y TITULACION DE BIENES COMUNALES.**- Esta se refiere exclusivamente a los pueblos que desde hace muchos años han venido ocupando tierras, aguas y bosques y su efecto es: Titular--- y confirmar esa posesión.

El Cuerpo Consultivo Agrario en su sesión de fecha 21 de mayo de 1968, dijo lo siguiente:

Atendiendo a que últimamente se ha observado tendencia de -- alguna de las organizaciones que agrupa a los campesinos del País, -- en el sentido de inducirles a que se posesionen de terrenos que no se incluyeron en el reconocimiento y titulación de bienes comunales de algún pueblo; porque se precisó que el núcleo no tiene el dominio de tales bienes, reputados como de propiedad particular; tendencia que culminó con los hechos lamentables acaecidos recientemente en el núcleo denominado "Pueblo Nuevo", del Municipio de Ixmiquilpan, del Estado de Hidalgo, en el que perdieron la vida más de diez comuneros o familiares de los mismos al apoderarse de porciones de terreno que no fueron motivo de la confirmación; el Cuerpo Consultivo Agrario considera pertinente reiterar su criterio de que la Reco

lución Presidencial que se dicta reconociendo y titulando bienes comunales, no tiene efectos restitutorios, sino simplemente el de confirmar y titular los bienes de que el núcleo ha venido disfrutando en forma continua, pacífica y pública desde tiempo inmemorial.

Por tanto, el propio Cuerpo Consultivo Agrario considera que es infundado estimar que la Resolución Presidencial respectiva al señalar los linderos de las tierras comunales que se reconocen y titulan al núcleo, tenga el efecto de restituirle las propiedades particulares comprendidas dentro de los linderos descritos, de cuyas superficies no haya estado en posesión el núcleo beneficiado su puesto que, como se reitera, tal Resolución sólo tiene el efecto de reconocer y titular las superficies de que este en posesión el núcleo beneficiado.

Como consecuencia de este criterio y a fin de evitar interpretaciones erróneas respecto a esta clase de documentos, el mismo Cuerpo Consultivo Agrario acuerda que en lo sucesivo en las Resoluciones Presidenciales que reconocen y titulan bienes comunales se les agregue un punto resolutivo en el que se exprese lo siguiente:

"En virtud de que la acción de reconocimiento y titulación de Bienes Comunales no tiene efectos restitutorios, sino exclusivamente el de reconocer y titular las tierras que la comunidad ha venido poseyendo en forma continua, pacífica y pública desde tiempo inmemorial, las propiedades particulares que existan dentro de los linderos antes descritos quedarán excluidas de la confirmación, siempre que los interesados cuenten con títulos debidamente legalizados o se encuentren amparados por lo dispuesto en el artículo 66 del Código Agrario vigente y concurren a deducir sus derechos ante el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, dentro de un plazo de cinco años contados a partir de la fecha en que se ejecute esta Resolución".

**CERTIFICADOS DE INAFECTABILIDAD.**- Los Certificados de Inafectabilidad se expiden a los propietarios que tienen una superficie que no rebasa los límites que la Ley señala como inafectable ya sea de explotación agrícola o ganadera.

Por lo tanto, reunidos los requisitos constitucionales y reglamentarios en el procedimiento del expediente de un Certificado de Inafectabilidad el C.C.A. debe aprobarlo sin titubeos. ¿ Pero qué es lo que encuentra el Consejero Agrario al revisar estos expedientes ?- Encuentra en el mayor de los casos una degeneración de esa acción -- agraria por parte de algunos propietarios y que se explicará más adelante. El Consejero Agrario revisa en estos expedientes los siguientes requisitos del procedimiento: Solicitud, Títulos de Propiedad, opinión de la Comisión Agraria Mixta y de la Delegación Agraria, y de la Dirección General de Inafectabilidad. Antes de emitir su opinión el C. Consejero revisa y estudia si dentro de un radio de 7 kilómetros no existen solicitudes agrarias; en caso de existir, se determina si ese predio constituye una pequeña propiedad de origen y no rebasa los límites establecidos por la Constitución y el Código Agrario y además que esa propiedad haya sido adquirida con mucha anterioridad a la publicación de cualquier solicitud agraria que pudiera afectarla legalmente.

Podemos agregar, que también se descubren con estas solicitudes de inafectabilidad los ocultamientos de tierras, la simulación de fraccionamientos de latifundios. Con animo de eludir el pago de impuestos defraudando al Fisco y al mismo tiempo eludiendo la aplicación de la Ley Agraria, los propietarios señalan en sus Escrituras menor superficie que la que efectivamente tienen, ocultando el excedente que vienen poseyendo. Con estas escrituras sorprenden a la Autoridad Agraria en el proceso dotatorio y en muchos casos se ha llegado a negar la acción de los núcleos de población por considerarse que la propiedad amparada por la escritura constituye la propiedad -

inafectable. Pero al correr el tiempo y al no poderse sostener en esta falsa situación porque los poblados circunvecinos se dan cuenta de la maniobra, fraccionan el excedente y cada uno de los fraccionistas solicita Certificado de Inafectabilidad. Al tramitarse las inafectabilidades se descubre que ese pseudo pequeño propietario amparado con una Escritura de 50 hectáreas de riego ha vendido a seis más y en seis distintas operaciones otras 50 hectáreas a cada uno de los fraccionistas. En principio éstas solicitudes son la prueba fehaciente de la ocultación de superficies y puede servir de base para la afectación del excedente de la pequeña propiedad en favor de los poblados.

En el segundo aspecto y en períodos Presidenciales pasados debido a compadrazgos políticos se otorgaron Certificados de Inafectabilidad Agrícola por una extensión de 800-00-00 hectáreas, de terrenos de agostadero cerril siendo la realidad que el terreno se componía de humedad de primera y temporal ¿Qué puede hacer en estos casos el Consejero al encontrarse que alrededor del predio existen solicitudes agrarias ? En mi opinión, debe reducirse la superficie a la que legalmente debe de poseer el propietario; es decir, respetando las obras de riego que haya hecho y la excedencia de la superficie entregarse a los pueblos. Ya que al amparo de esos lazos políticos se está haciendo la Reforma Agraria sobre las fincas cuyos propietarios no tienen esa amistad política y si se crean con este tipo de Certificados, latifundios, no sólo por su extensión sino también por su explotación que desgraciadamente al amparo de la Revolución y cuya consecuencia es un perjuicio a los pueblos. En este caso no se va a modificar el Certificado de Inafectabilidad sino únicamente se regulará y se actualizará, entregándose al propietario lo que le corresponde únicamente por la Ley no crear situaciones al margen de la misma.

PERMUTA DE TERRENOS EJIDALES.- El problema de las permutas -

ejidales entre los poblados, no ofrece mayores dificultades para la función que debe ejercitar el Cuerpo Consultivo Agrario. Pero por lo que respecta a las permutas entre ejidos y particulares los conflictos surgen desde la iniciación del expediente. Felizmente para el -- Cuerpo Consultivo Agrario el Reglamento de 23 de abril de 1959, vino a poner coto al tipo de operaciones que se realizaron antes del Regla-  
mento y que consistían fundamentalmente en la actividad desplegada - por fraccionadores en los ejidos cercanos a las poblaciones de impor-  
tancia. Que con este tipo de expedientes se cometieron arbitrarieda- des ? Indiscutiblemente que eso es cierto. Es por eso que el Lic. Mi-  
guel Alemán el 9 de marzo de 1948, expidió un Decreto para los casos de permutas a que se refiere la parte final del artículo 146 del Có-  
digo Agrario, en que reglamentaba con mayor claridad esta acción. Di-  
cho Decreto era bastante proteccionista a los ejidos, pero a pesar - de eso, las permutas continuaron y especialmente alrededor de las --  
grandes Ciudades que potencialmente se estaban desarrollando cum- - pliendo los permutantes particulares con todos los requisitos del --  
Decreto antes mencionado y en muchos casos todavía el ejido alcanza- ba un remanente monetario, mismo que era manejado por el Departamen-  
to de Asuntos Agrarios y el Banco de Crédito Ejidal y dichos ingre - sos eran depositados en el Fondo Ejidal. Como anteriormente menciona  
mos, las permutas se siguieron efectuando principalmente alrededor de las grandes ciudades, ya que el propósito de las mismas tenía la fina  
lidad de crear zonas urbanas y fraccionamientos, ya que por lo gene - ral los terrenos que se permutaban, agrícolamente eran inservibles -  
pues su calidad de tierras era de agostadero cerril y los que se en-  
tregaban a los campesinos en muchos casos eran terrenos de riego. De ahí nacieron los fraccionamientos de Naucalpan, Satélite, Tlalnepan-  
tla, Tlalpan etc. Esto ocasionó que se pensara que las permutas de te-  
rrenos ejidales por particulares constituían un negocio no sólo para los fraccionadores sino para los empleados y funcionarios del Departamento Agrario que intervenían en su tramitación, sin ponerse a --  
pensar que en la mayor parte de los casos las tierras que entregaban

los ejidos no les reportaban ninguna utilidad y sí en cambio las que entregaban los particulares podrían servir para satisfacer necesidades agrarias de un mayor número de campesinos del poblado permutante. Con la primera idea, la Secretaría de Agricultura y Ganadería formuló un proyecto de Reglamento que sometió a consideración del Presidente de la República y que fué aprobado con el nombre de Reglamento para la Planeación, Control y Vigilancia de las inversiones de los Fondos Comunes Ejidales, en el cual se crea el Fondo Nacional de Fomento Ejidal, cuya Autoridad máxima es el Comité Técnico y de Inversión de Fondos, mismo que está integrado por los titulares o sus representantes de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, de Hacienda y Crédito Público, del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, de la Nacional Financiera y Sector Campesino Ejidal. Lo más importante de este Reglamento fué el contenido de la fracción II del artículo 16 que establece para la procedencia de la permuta: "Que el particular permutante bajo pena de rescisión automática de la permuta y pérdida de los terrenos que entrega, se obligue a destinar los terrenos ejidales que reciba, precisamente a fines agrícolas", por lo que se pone una traba definitiva para la procedencia de las permutas de terrenos ejidales por particulares con miras de fraccionamiento urbano, ya que para este tipo de fraccionamientos, el propio Reglamento establece en su artículo 12 del procedimiento de expropiación del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas.

Se creyó que la inversión privada podría ser substituída por una inversión pública y el resultado no fué el que se perseguía, ya que los compromisos contraídos por el Banco para otros fines, no han permitido el establecimiento de nuevas Colonias. Por otra parte, las inversiones que el Banco ha hecho en edificios multifamiliares y condominios no han cumplido con la misión de abaratar las habitaciones, sino que en estos casos, el Banco ha operado como lo podría haber hecho cualquier otra Institución de Crédito de tipo par-

ticular.

En cambio con la supresión de las permutas, se obtuvo que - fuertes capitales privados, destinados a la urbanización de determinadas zonas, no se emplearan para ese fin y propició la venta clandestina de terrenos ejidales, creando situaciones de hecho que constituyen serios problemas para la Administración Pública y que sólo - mente han reportado un beneficio económico considerable a los Comisariados Ejidales y a sus más favoritos allegados, creando incertidumbre sobre la propiedad de esas zonas ejidales, en las cuales, particulares han invertido capitales de consideración para la construcción de sus casas y creando una verdadera situación caótica por lo que -- respecta a los servicios públicos de las nuevas Colonias ilegalmente establecidas.

El desarrollo urbano de las Ciudades no se puede impedir -- por procedimientos legales que no corresponden a las necesidades, ni a las posibilidades de ejecución de los organismos señalados por la Ley para llevarlos a cabo, y si bien, el procedimiento de permuta -- que pudo acarrear las consecuencias que se tuvieron en cuenta para formular el Reglamento de que se viene hablando, debió haberse resuelto el problema con conocimiento de causa y previo un estudio concienzudo de las razones a que motivaban las permutas para la expansión de los núcleos urbanos.

Por lo que toca al tema, el Cuerpo Consultivo Agrario, apé -- gándose a las disposiciones del Reglamento no ha permitido, ni ha -- aprobado más permutas que las que tienen por objeto resolver situaciones de hecho en las cuales las ubicaciones de los terrenos particulares en relación con los ejidos están ocasionando perjuicios y -- provocando conflictos entre las partes.

**EXPROPIACION DE BIENES EJIDALES.**- Estas tienen también sus características especiales por lo que toca al tiempo, la forma y el-

monto de la indemnización. La compensación al ejido debe ser inmediata, es decir, simultánea a la expropiación. La compensación puede ser en dinero efectivo o en bienes equivalentes. El monto o la cuantía de la indemnización debe ser igual al precio que comercialmente tengan los terrenos expropiados.

Por "Bienes Equivalentes" deben entenderse terrenos que valgan lo mismo que los expropiados; así es que no pueden darse en compensación máquinas, útiles, animales y otros bienes. Además la equivalencia no se mide nada más por la superficie, o sea por el número de hectáreas sino por su valor, teniendo en cuenta calidad de la tierra, cercanía o alejamiento de las vías de comunicación, de las Ciudades o mercados, es decir, todos los factores que determinen el precio o valor de los terrenos. Debiéndose tener en cuenta aquéllos casos en que los terrenos ejidales tienen un valor muy superior a la agrícola por su proximidad a grandes ciudades o centros turísticos.

Lo fundamental es construir, mantener y si es posible mejorar el ejido reponiendo y aún aumentando las tierras que tenía antes de la expropiación.

Las características anteriores, se toman muy en cuenta -- por el Cuerpo Consultivo Agrario, además pone especial énfasis en que en el Decreto expropiatorio se incluya la Cláusula de Reversión, misma que establece el derecho a los ejidatarios de recuperar las tierras expropiadas si no se destinan precisamente a los fines de utilidad pública que justificaron la expropiación. Cuando los terrenos expropiados se abandonen o destinen a fines distintos de los invocados para expropiarlos, los campesinos deberán solicitar que les sean devueltos. El fundamento legal de este procedimiento se encuentra en los artículos 187 a 195 y 286 al 291 del Código Agrario.

Aún cuando los anteriores propósitos son sostenidos por -



el Cuerpo Consultivo al resolver un expediente de expropiación, en algunos casos que con frecuencia se repiten, primero ejecutan las -- obras y tiempo después se entrega la indemnización. Podemos indicar como ejemplo la ampliación del Aeropuerto de Puerto Vallarta, Jalisco y la desviación de la carretera Irapuato, Guanajuato. pero todo esto se debe a las presiones políticas que ejercen tanto sobre el -- Jefe del Departamento Agrario, como sobre los Consejeros, por otras Secretarías.

Cierto que la Constitución autoriza a la Autoridad Administrativa para tomar posesión de los terrenos expropiados, pero tratándose de ejidos debe establecerse como norma la reposición inmediata de los terrenos ocupados porque constituyen el patrimonio de afectación de un núcleo y tan es de utilidad pública la causa por la que se expropia, como lo es la constitución del núcleo con las -- tierras que se le han dotado. Es decir, se enfrentan dos derechos -- de tipo social y lo menos que puede esperarse es que ambos se satisfagan simultáneamente. Si se justificara la expropiación para dotar de ejidos, no puede justificarse donde los bienes ejidales sufren -- una merna que no se compense simultáneamente.

Al respecto hay que declarar enfáticamente que las indemnizaciones en dinero deben destinarse única y exclusivamente para adquirir tierras que compensen al ejido la superficie expropiada y no estamos de acuerdo con el procedimiento de entregar a los campesinos dinero ya que a la postre dichas entregas constituyen la base -- del desmembramiento del núcleo de población y el enriquecimiento -- ilegítimo de algunos de sus componentes. El Código Agrario al respecto, parece que se contradice en sus artículos 192 y 194 cuando -- habla en el primero de ellos de bienes explotados individualmente y de compensación en efectivo y el segundo al sostener la idea que -- venimos afirmando. Sin embargo, el 192 fundamentalmente se refiere a los bienes de las comunidades.

**FUSION Y DIVISION DE EJIDOS.**— Los casos se presentan cuando se trata de regularizar la explotación de la tierra y la fusión de los ejidos se realiza cuando se trata de formar una unidad en la explotación. También es frecuente que sirvan para regularizar la repartición individual cuando determinadas zonas son beneficiadas por alguna obra hidráulica, de tal forma que cambien las condiciones de explotación de las parcelas y haya que hacer nuevo reparto. El Cuerpo Consultivo Agrario tendrá que revisar los censos de los poblados que se fusionan siguiendo las preferencias a que se refiere el artículo 153 del Código Agrario en vigor.

Por lo que toca a la división de ejidos deberá comprobarse plenamente, no sólo el número de individuos que solicitan la división y las condiciones de los terrenos que se pretenden dividir, ya que en la mayor parte de los casos se trata de resolver conflictos motivados por discordias y distanciamientos dentro del ejido. La División constituye en el fondo una falta de responsabilidad y de comprensión entre los ejidatarios.

Por cuestiones de tipo administrativo y de organización en los ejidos que desgraciadamente se han constituido por porciones aisladas entre sí, la división es conveniente y muchas veces, antes de solicitarla cada una de las fracciones del ejido tienen ya una administración propia y trabaja en forma independiente.

En la mayor parte de los casos los núcleos principales a través de sus representantes se oponen a la división del ejido considerando que los ocupantes de una porción alejada del centro del poblado no son campesinos del núcleo, sino invasores. La determinación de estas circunstancias resulta en la práctica muy difícil de precisar ya que precisamente por la lejanía de esa porción de terrenos ejidales que pretende segregarse, ha sido ocupada efectivamente por campesinos que no pertenecieron originalmente al núcleo y en la ma -

yoría de los casos han contado con el consentimiento del núcleo principal al que en forma económica, entregan anualmente una cantidad de dinero, como compensación.

La división de ejidos terminaba hasta antes de la legislación actual, con un dictámen del Cuerpo Consultivo Agrario que la autorizaba y no obstante que el Cuerpo Consultivo había realizado todos los estudios necesarios para determinar la procedencia y a pesar de que la porción dividida ya contaba con autoridades propias; muchos poblados están exigiendo en la actualidad que se pronuncie una Resolución Presidencial que autorice la división. En estos casos el Cuerpo Consultivo Agrario ha acordado se formule la resolución correspondiente, retrotoyando sus efectos hasta la época en que se dictó el acuerdo autorizando la división.

**ZONAS URBANAS EJIDALES.**- Una vez constituida la Zona de Urbanización, surgen algunos problemas y principalmente con los solares excedentes, ya que éstos no deben ser en número excesivo, para evitar que se comercie o especule indebidamente con ellos o se haga mal uso de los mismos. Los ejidatarios tienen derecho a ocupar un solar gratuitamente; los no ejidatarios tienen derecho a ocupar un solar mediante arrendamiento o compra del mismo, siempre que reúnan tres requisitos: 1).- Ser mexicanos. 2).- Avecindarse o vivir en el poblado y 3).- Dedicarse a una ocupación útil a la comunidad.

Los ejidatarios tienen derecho a pedir la nulidad de los contratos de compra-venta o arrendamiento y la devolución de solares al ejido cuando se hayan hecho ventas a personas que no viven en el poblado.

Ni el Comisariado Ejidal, ni el Consejo de Vigilancia, ni los Jefes de Zona, ni ningún empleado o Funcionario Agrario tiene por sí mismo el derecho de rentar o vender solares urbanos. Se necesita siempre la aprobación de la Asamblea General de Ejidatarios y -

la del Cuerpo Consultivo Agrario. Si no se convoca a la Asamblea General o ésta se reúne pero no se constituye bien por falta o ausencia de la mayoría de los ejidatarios, el contrato es nulo. Tampoco producirá efecto dicho contrato si no hay aprobación del Cuerpo Consultivo Agrario.

Por lo tanto, el comprador o arrendatario de un solar urbano ejidal, debe depositar los pagos que haga en el Banco de Crédito Ejidal y si paga al Comisariado o a cualquier otra persona, es como si no hubiera pagado y corre el riesgo de pagar dos veces. Además, el Comisariado o, en general, cualquier persona del ejido al recibir alguna cantidad de dinero por este concepto, incurren en responsabilidad si no hace el depósito en el Banco para que ingrese al Fondo Común del Ejido.

Los Miembros de la Comunidad pueden denunciar estos hechos y exigir responsabilidades tanto a los ejidatarios que tomaron y manejaron fondos del común del pueblo como a los terceros que no hicieron el pago depositándolo en el Banco.

Pero que está sucediendo en la actualidad con los expedientes de Zonas Urbanas? En primer lugar no se están resolviendo en virtud de que los avalúos hechos a los solares urbanos son irrisorios; ejemplo: San Jerónimo Contreras, del D.F., cuyo metro cuadrado lo han valuado en veinte pesos. Al no resolver estos expedientes se ha dado margen al acaparamiento de los solares urbanos por unas cuantas personas; además se ha dado motivo a un enriquecimiento ilegítimo de los Comisariados Ejidales que en muchas ocasiones cometen el delito de fraude al vender hasta seis veces y a distintas personas un mismo solar urbano.

Para aclarar más este punto de vital importancia para el desarrollo de las zonas urbanas de los ejidos, principalmente cuando estos son colindantes de Ciudades de importancia o Centros turísticos

ticos en potencia, debe decirse que la propia legislación provoca esas actitudes irregulares y que el problema debe plantearse en una forma definitiva. El poseedor de un solar adquirido a título de dueño, adquiere la propiedad plena, hasta pasados cuatro años de haber ocupado la casa que construye en el mismo y de haber liquidado totalmente el precio, Normalmente los terrenos ejidales que se destinan a la creación de zonas urbanas no cuentan como es lógico con servicios municipales de ninguna especie. Por consiguiente el avecindarse en tales sitios resulta punto menos que imposible: Si no existe agua potable, ni luz eléctrica, ni urbanización de ningún género, la adquisición de los solares excedentes por personas ajenas al ejido, se hace con el único propósito de que con el tiempo la zona mejore por su cercanía a la Ciudad y la compra de un solar significa un pequeño negocio a largo plazo, sin que exista verdadera voluntad de avecindarse en el lugar. Al transcurrir los cuatro años el Departamento Agrario, no expide los títulos correspondientes, en la mayor parte de las veces porque de hecho no existen, ni construcciones, ni avecindado y la situación se prolonga indefinidamente y el negocio va tomando mayor forma y los solares van aumentando de precio y pasan de unas manos a otras, sin poderse controlar las operaciones que sólo existen en el papel. Este comercio que ha dejado pingües utilidades tanto a los Comisariados Ejidales como a los particulares que en forma sucesiva han venido comprando y vendiendo supuestos derechos de propiedad.

La situación se origina como ya se dijo en la forma poco práctica que estableció el Código para la constitución de zonas urbanas y el problema se ha agudizado al no actuar en ningún sentido, creándose una interferencia entre las Autoridades Agrarias y las Autoridades Municipales, cuya consecuencia es la indecisión de los derechos de personas de buena fé que han construido sus casas-habitación, sin tener la seguridad de que sus inversiones van a ser respetadas. Se han cometido arbitrariedades en el pasado y se siguen com

tiendo con el comercio ilegal de los solares urbanos, es más conveniente titular los lotes a los últimos adquirientes mediante un avalúo actualizado, que permitir por inercia que se continúe el tráfico ilegal indefinidamente.

PRIVACIONES Y NUEVAS ADJUDICACIONES DE DERECHOS AGRARIOS. - El Código Agrario determina en su artículo 169 las causas de privación de los derechos de un ejidatario y este artículo ha dado origen en combinación con el 173 al Juicio Privativo de Derechos Individuales. Sin embargo, fuera de esos casos el Código consagra prohibiciones que en el fondo se refieren al desconocimiento de derechos agrarios de un campesino en particular, como en el caso de acaparamiento de parcelas a que se refiere el artículo 171 y a la no concurrencia al ejido durante los seis meses siguientes al que se llama al campesino para que cultive la tierra que le corresponda dentro del ejido. Se han planteado con este motivo diversos problemas para el Cuerpo Consultivo Agrario, ya que si se sienta la Tesis de que en todos los casos en que un campesino deba perder sus derechos a la parcela, resulta inaplicable el Reglamento del artículo 173 que determina con toda claridad en que casos debe iniciarse el juicio de privación. -- Otro problema que también reviste de importancia en esta materia, es el relativo a la pérdida de derechos de la mujer ejidataria que contrae matrimonio o que hace vida marital con otro ejidatario con parcela. El acaparamiento de parcelas tan perseguido aparentemente por el Código, es el procedimiento más usual en la mayor parte de los ejidos del País. La venta o alquiler de las parcelas prohibida por el artículo 138, también es otro procedimiento que se ha seguido al margen de la Ley y que constituye una causa del desarrollo irregular de los ejidos. Sin embargo, no son propiamente los ejidatarios los responsables directos de estas situaciones, ya que la aceleración de la entrega de las tierras, no ha permitido el crédito, ni las demás circunstancias que se han dado en llamar Reforma Agraria Integral. -

Abandonado el ejidatario en su propio esfuerzo, tiene que recurrir - necesariamente a algún procedimiento que le permita la explotación - de la tierra que se le entregó para cubrir sus más apremiantes necesidades.

El Cuerpo Consultivo Agrario se encuentra muchas veces detenido en su actuación, porque no existen sanciones para estos casos - y comprenden que en el fondo sería injusta cualquier sanción. Un grupo de campesinos alquilan las parcelas a un particular, quién les facilita crédito y vigila la explotación de las mismas, conservando -- sin embargo la posesión de las mismas y trabajándolas personalmente. Es decir, cambian su calidad de propietarios por la de peones y la - participación que alcanzan de las tierras es muy superior a la cantidad que obtendría de conseguir un simple crédito. De esta forma se - han venido construyendo verdaderos latifundios ejidales administrados por un capitalista que substituye al viejo latifundista, con la diferencia de que no paga contribuciones al Estado, Estos actos no - son sancionados con la privación de derechos individuales de los que están rentando su parcela, porque en el fondo, tanto el artículo - - 169 cuanto el Reglamento del artículo 173, determinan como causa de privación única y exclusivamente la falta de cultivo personal de la parcela o de la cooperación que el ejidatario debe prestar cuando -- las tierras se cultiven colectivamente. Los Comisariados Ejidales en convivencia con los Jefes de Zona han establecido nuevos casicazgos - en el País, al iniciar a su antojo juicios privativos de derechos, - de ejidatarios que no quieren pertenecer al casicazgo. En otras ocasiones, el viejo latifundista controla su latifundio en convivencia con los Comisariados Ejidales, quiénes reciben una jugosa participación por permitir que la situación de la explotación de la tierra y de los hombres, continúe en la misma forma en que se encontraba antes de la dotación, llegándose a citar el caso de un viejo terrateniente que guardaba en su caja fuerte los Certificados de Derechos - Agrarios de los supuestos ejidatarios que ocupaban las tierras que -

fueron de su propiedad, enviando al Comisariado Ejidal a la Capital de la República para que gestionara el traslado de dominio del Certificado, cuando algún ejidatario fallecía, para que la Administración Pública creyera que el ejido funcionaba normalmente.

Muchos ejemplos podrían citarse, que en el fondo decepcionan; pero lo importante para este Capítulo consiste en explicar que en esta clase de procedimientos el Cuerpo Consultivo Agrario se encuentra con verdaderos laberintos que no tienen una solución estrictamente legal. Si a eso, se agrega el calor con que defienden la parcela una Organización Campesina y las influencias políticas que se mezclan en un asunto trivial, el Cuerpo Colegiado se encuentra a veces con dificultades tan grandes para resolver un problema parcelario que se antoja pensar que esta actividad debería ser digna de mejor causa.

FRACCION II DEL ARTICULO 36.- "Revisar y autorizar los planos proyectos correspondientes a los Dictámenes que apruebe.

Por regla general, el Consejero Agrario al emitir su opinión en el proyecto de dictámen sobre cualquier expediente que le compete conocer, ya sea de acciones agrarias o de los otros expedientes cuyos procedimientos anteriormente hemos enumerado, con excepción del juicio privativo de Derechos Agrarios siempre revisa el plano proyecto correspondiente que se acompaña con la documentación y que va a señalar graficamente la parte teórica del dictámen.

Pero sucede a menudo, que dichos planos proyectos han sido elaborados por un acoplamiento de otros planos y no tienen nada de técnico, lo que trae como consecuencia que en el momento de ejecución de la Resolución Presidencial, el plano proyecto no concuerda con la realidad del terreno. Pero que problema acarrea esto ? Que Comisariados Ejidales poco escrupulosos traten de sorprender a las Autoridades Judiciales, así como a las Autoridades Agrarias, manifes



tando que los planos proyectos son inmodificables, invocando el artículo 252 Ultimo Párrafo que dice: "Los planos de ejecución aprobados y las localizaciones correspondientes no podrán ser modificados, sino en caso de expropiación decretada en los términos de este Código".

Del ejemplo expuesto, considero necesario hacer una interpretación de dicho artículo, para evitar así, futuras confusiones de las Autoridades Judiciales, ya que el artículo 252 dice: "Las Resoluciones contendrán: Fracción V.- Los planos conforme a los cuales deberá ejecutarse" y en la parte final, Párrafo aparte, la transcripción que se acaba de hacer en el inciso anterior.

De lo anterior se deduce, que las Resoluciones Presidenciales contendrán los planos conforme a los cuales habrán de ejecutarse o sea, se refiere a los planos proyectos mismos que fueron la representación gráfica de la parte teórica del dictámen emitido por el -- Cuerpo Consultivo Agrario.

Y en otro párrafo aparte y no como una continuación de la fracción antes mencionada dice: "Los Planos de Ejecución aprobados y las localizaciones correspondientes no podrán ser modificados..."

Para que se apruebe un plano de ejecución se necesita en -- primer término haberse ejecutado íntegramente la Resolución Presidencial y esa ejecución consiste en las actas de apeo y deslinde o en -- otras palabras las de posesión, deslinde y amojonamiento del ejido, -- siendo éstas las localizaciones inmodificables a que se refiere este Párrafo; pero en nada se refiere a los planos proyectos; ni siquiera puede compararse la terminología de localizaciones correspondientes con planos proyectos; ya que las localizaciones correspondientes no podrán ser modificadas porque estas sólo existen cuando se ejecutó la Resolución Presidencial ya que de conformidad con el artículo 130 del Código Agrario, los núcleos de población adquieren la pro

piedad de los terrenos hasta el momento de ejecución de las Resoluciones mediante actas de posesión, deslinde y amojonamiento, con rum bos distanciados y orientaciones astronómicas, o sea, en otras palabras, las localizaciones se refieren a los trabajos técnicos que se realizan al ejecutar una Resolución Presidencial por el Ingeniero Co misionado.

Para confirmar mi postura anterior respecto a la aclaración que hago del último párrafo del artículo 252, existe ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

RESOLUCIONES PRESIDENCIALES, INMODIFICABILIDAD DE LAS MIS -  
MAS Y DE LOS PLANOS DE EJECUCION APROBADOS, ASI COMO DE LAS LOCALIZA  
CIONES CORRESPONDIENTES.- El texto del segundo párrafo de la frac --  
ción V del artículo 252 del Código Agrario, dice lo siguiente: "Los  
Planos de Ejecución aprobados y las localizaciones correspondientes-  
no podrán ser modificados, sino en caso de expropiación decretada en  
los términos de este Código". De este texto se deriva que son inmodi  
ficables los planos y las localizaciones correspondientes, en su con  
junto, es decir, que los planos deben revelar gráficamente la locali  
zación hecha; de manera que si la expresión gráfica contiene algún -  
error, porque no corresponde a la localización practicada, no se es -  
tá en el caso de inmodificabilidad que prevee este precepto. La loca  
lización de la ejecución ampliatoria consta, por cuanto a la especie,  
en el acta de apeo y deslinde respectiva, diligencias por medio de -  
las cuales se definieron, los terrenos concedidos en ampliación. En  
consecuencia, el Cuerpo Consultivo Agrario, está en aptitud de con -  
frontar los datos de dicha diligencia de apeo y deslinde con su ex -  
presión gráfica en el plano aprobado, a fin de que, si dicha expre -  
sión gráfica resulta discordante respecto a la localización, se ha -  
gan en el dibujo relativo las correcciones que resulten. Porque las  
Resoluciones Presidenciales, las localizaciones y planos correspon -  
dientes, son inmodificables por cuanto han de respetar lo acordado -

en la Resolución Presidencial y la posesión que en ejecución de la misma se hubiere entregado a los ejidatarios; pero no en cuanto a errores puramente gráficos pues así resultaría que el error de un dibujo vendría a modificar la Resolución Presidencial, TOCA 4125/58 - Segunda Sala.- Informe 1960, Pág. 87. ( 17 )

FRACCION III DEL ARTICULO 36.- "Opinar sobre los expedientes de ejecución, previa confrontación con las Resoluciones o Acuerdos que les hayan dado origen, y con los planos proyectos correspondientes".

Al efectuar el estudio sobre los expedientes de ejecución, el Consejero Agrario revisa la existencia de la Resolución Presidencial, así como su publicación tanto en el Diario Oficial, como en el Periódico del Gobierno del Estado; si la superficie concedida es correcta de acuerdo con el fallo Presidencial; se confronta el acta de posesión y la fecha de la misma; el acta de deslinde y amojonamiento y la fecha del mismo; los trabajos topográficos que se efectuaron al ejecutar la Resolución Presidencial, revisando si los rumbos y distancias de las planillas de construcción y la orientación cotejan con el plano de ejecución por aprobar. De lo anterior debe quedar perfectamente aclarado si el plano proyecto con el que se va a ejecutar una Resolución Presidencial concuerda o no con los trabajos técnicos efectuados al realizarse la ejecución del fallo Presidencial.- En muchos casos el plano proyecto no coincide con la realidad del terreno y el Comisionado manifiesta en su Informe las diferencias que encontró tanto en el plano proyecto primitivo como en el que elabora al ejecutar la Resolución Presidencial. Si las diferencias consisten en que el plano proyecto primitivo resultó un acoplamiento de otros planos, entonces el levantado técnicamente por el Ingeniero Comisio-

do se aprobará con carácter de nuevo plano proyecto.

El Cuerpo Consultivo Agrario, debe tener en consideración - que el plano proyecto no puede ser modificado a su antojo por el Comisionado, porque éste carece de facultades para modificar los acuerdos dados por el Cuerpo Consultivo y si del examen de los nuevos trabajos se desprende que la Resolución Presidencial se cumple con el nuevo proyecto, deberá aprobar ese nuevo proyecto previamente a la aprobación del plano definitivo y no seguir la pésima costumbre de aprobar el proyecto del Comisionado como plano definitivo en obvio de tiempo.

En esta forma podrán existir tantos nuevos planos proyectos, cuanto sean necesarios para que la Resolución Presidencial se ejecute en sus términos y una vez ejecutada con el plano correspondiente el Consejero Agrario deberá aprobarlo dando por terminado el expediente.

Es criterio de orden del Cuerpo Consultivo Agrario, que los planos de ejecución aprobados por el mismo, sean inmodificables, siguiendo al artículo 252 y a la Jurisprudencia de la Corte sobre inmodificabilidad de las ejecuciones de las Resoluciones Presidenciales y este criterio ha servido de base para no admitir nuevas diligencias que harían de los expedientes agrarios acciones interminables.

FRACCION IV DEL ARTICULO 36.- "Emitir opinión, cuando el Jefe del Departamento Agrario lo solicite, acerca de las iniciativas de Ley, o los proyectos de Reglamento, que en Materia Agraria formule el Ejecutivo Federal, y sobre los problemas que se planteen a las Oficinas encargadas de ejecutar resoluciones presidenciales".

Respecto a la primera parte de esta fracción ya hemos hablado de la misma en el Capítulo Segundo inciso b), y sólo nos res --

ta hablar de su parte final que dice: " Y sobre los problemas que se planteen a las Oficinas encargadas de ejecutar las Resoluciones- Presidenciales".

La Oficina encargada de girar la orden de ejecución de Resolución Presidencial es la Dirección General de Derechos Agrarios, quién al revisar los trabajos de los Ingenieros Comisionados para dicha ejecución se encuentra frecuentemente con los siguientes problemas:

PRIMERO.- Que el plano proyecto no concuerda con la realidad en el terreno.- SEGUNDO.- Que se están afectando pequeñas propiedades y algunas de ellas amparadas con Certificados de Inafectabilidad Agrícola.- TERCERO.- Existe sobreposición del plano proyecto con otro ejido y CUARTO.- Que es inejecutable la Resolución Presidencial.

El Primer caso, es muy frecuente; la mayoría de los planos proyectos, vienen siendo un simple acoplamiento de otros planos, -- problema que ya se está erradicando con los trabajos aerofotogramétricos del lugar; el Ingeniero Comisionado manifiesta que la superficie de la finca afectada es menor a la que se le atribuía o que la calidad de las tierras no coincide con lo establecido por la Resolución Presidencial. El operador formula un nuevo plano proyecto que es remitido al Cuerpo Consultivo Agrario para que éste tome en cuenta los motivos de su actuación y si juzga conveniente apruebe el nuevo plano proyecto conforme al cual debe de ejecutarse la Resolución Presidencial. Al revisarse la documentación si los motivos que tuvo el operador los demuestra fehacientemente el Cuerpo Consultivo Agrario aprueba el nuevo plano proyecto, cancelando el anterior.

El Segundo caso, también frecuente, se origina en que los planos proyectos abarcan algunas pequeñas propiedades muchas de las cuales están amparadas con Certificado de Inafectabilidad Agrícola.

El operador encargado de ejecutar la Resolución Presidencial se abstiene de hacerlo, informando a la Dirección General de Derechos -- Agrarios, que no es posible ejecutar la Resolución Presidencial con forme al plano proyecto que se le entregó, por lo que formula otra sea entregando la totalidad de lo ordenado por la Resolución Presidencial, pero modificando gráficamente el plano proyecto en cuanto a su localización, en los casos en que la finca afectada tenga -- más terreno o formulando otro, reduciendo la superficie propuesta -- para el poblado, ya que de lo contrario se ejecutaría sobre propiedades inafectables e incurriría en responsabilidad, indicando en -- sus trabajos la única superficie susceptible de afectación. Al pa -- sar dichos trabajos al Consejero Agrario, éste estudia las proposiciones del Comisionado y si las juzga correctas, las somete a consi -- deración del Cuerpo Consultivo Agrario, proponiendo la modificación del primitivo plano proyecto y la aprobación del nuevo.

El Tercer Punto, relativo a la sobreposición del plano con otro ejido, el Cuerpo Consultivo Agrario ha tomado el criterio, de que debe respetarse íntegramente al poblado en posesión definitiva y ejecutarse parcialmente el plano que se sobrepone; en caso de que ambos planos no se hayan ejecutado y en la misma diligencia se pretendan ejecutar las dos Resoluciones, se toma en cuenta aquél cuya solicitud sea más antigua y la acción agraria correspondiente, o -- sea; tendrá preferencia el de una dotación al de una ampliación eji -- dal; y en caso de que ambos tengan la misma fecha de solicitud, el terreno se divide equitativamente entre los dos poblados, cancelán -- dose consecuentemente los planos proyectos y elaborándose otros nue -- vos en los cuales se evita la sobreposición.

Llegamos por último al caso en que una Resolución Presiden -- cial resulta inejecutable. Esto se debe a que en el momento en que -- el operador pretende ejecutar la Resolución Presidencial se dá cuen -- ta de que los informes que originaron a la misma resultaron falsos -- ya que el conjunto de predios propuestos para afectar constituyen --

pequeñas propiedades agrícolas de origen y en explotación demostrando su dicho fehacientemente. En estos casos el Cuerpo Consultivo - - Agrario ha tomado diversas opiniones siendo una de ellas la de que se emita un dictámen declarando inejecutable la Resolución Presidencial y con el mismo se dé por terminado administrativamente el expediente. Otra opinión que ha dado al respecto es la de que se emita un dictámen y se formule un nuevo proyecto de Resolución Presidencial para ser sometido a la consideración del Presidente de la República, para que éste dicte un nuevo fallo cancelando el anterior. Pero la práctica se ha inclinado más por la primera opinión.

En la ejecución de las Resoluciones Presidenciales, es donde más problemas se suscitan para el Cuerpo Consultivo Agrario. Los elementos técnicos que tiene a su disposición el Consejero para emitir su opinión se basan en informes proporcionados por los comisionados y en el levantamiento topográfico de superficies realizados en forma poco técnica. El criterio de los comisionados carece de base jurídica y la mayor parte de los problemas que encuentran los resuelven con sentido común, sin que tal sentido aparezca en las constancias del expediente. Esto constituye el origen de todos los errores que el Cuerpo Consultivo haya podido cometer y que se traducen desgraciadamente en Resoluciones Presidenciales que a la postre resultan inejecutables. En otras ocasiones, la tramitación de un expediente se encuentra ajustada a la Ley pero simultáneamente existe otra solicitud que requirió otro comisionado y ambas coinciden en señalar una finca como afectable.

FRACCION V DEL ARTICULO 36.- "Las demás que este Código y las Leyes y Reglamentos les señalen".

Dentro de esta fracción hemos encontrado el expediente que se refiere a la ACESION DE AGUAS cuya tramitación concluye con el dictámen del Cuerpo Consultivo Agrario y no es necesario llevarlo a

firma Presidencial. Podemos decir que la Acción de Aguas, se produce cuando se dicta una Resolución Presidencial de dotación de tierras y en ellas se señala la superficies de riego que corresponde a dichas tierras. Una vez que el pueblo beneficiado con tierras de riego tiene plano de ejecución aprobado por el Cuerpo Consultivo Agrario, la Oficina de Aguas comisiona personal que lleve a cabo los trabajos técnicos e informativos, que correspondan: a).- Superficie de riego que tiene el ejido; b).- Superficie de riego que le queda a la finca -- afectada; c).- Superficie de riego afectada por otros poblados a la misma finca; d).- Fuentes utilizadas y volúmenes disponibles. Después de todos estos trabajos, se remiten a la Consultoría y ésta después de analizarlos y estudiarlos detenidamente somete su dictámen a la aprobación del Cuerpo Consultivo Agrario y una vez aprobado este dictámen se ordena la ejecución del expediente. Con lo anterior se concluye que estos expedientes se terminan únicamente con el dictámen aprobado por el Cuerpo Consultivo Agrario.

APERTURA DE TERRENOS AL CULTIVO.- "El Cuerpo Consultivo -- Agrario, en sesión de fecha 15 de noviembre de 1955, tuvo a bien -- aprobar los puntos de acuerdo presentados por el C. Consejero Agrario Ing. Luis G. Alcerreca, con relación a la apertura de tierras -- ejidales al cultivo, que a continuación se transcriben.

"1.- Que al recibir la Dirección de Organización Agraria -- Ejidal solicitud de apertura de terrenos al cultivo ordenará a la Delegación Agraria correspondiente, que designe personal capacitado para que determine la conveniencia de abrir al cultivo las tierras solicitadas, tomando en consideración la pendiente de los terrenos, capa arable, posibilidades de erosión y costeabilidad de su cultivo, -- asimismo determinará las necesidades agropecuarias del poblado de -- que se trate con respecto a los terrenos de uso común de que dispone, precisando si el núcleo ejidal ya constituido recibe o nó perjuicio con la apertura al cultivo de las tierras de que se trate. 2.- -



El propio comisionado deberá recabar la opinión de la Asamblea de -- Ejidatarios, con relación a la apertura de tierras al cultivo, y los nombres de los campesinos que pudieran resultar beneficiados, 3.- - Con los elementos anteriores, la Dirección de Organización Agraria - emitirá dictámen que será remitido a la Consultoría correspondiente, para que ésta lo someta a la consideración del H. Cuerpo Consultivo-Agrario. 4.- Aprobada por el H. Cuerpo Consultivo Agrario la apertura de las tierras al cultivo, remitirá la documentación respectiva - a la Dirección de Derechos Agrarios para que ésta, de acuerdo con -- las preferencias del artículo 153 del Código Agrario, proponga al -- propio Consejo los nombres de los campesinos directamente beneficia- dos y en su oportunidad expedirá los Certificados de Derechos que -- procedan. 5.- Comuníquense los puntos anteriores a la Dirección de - Organización Agraria Ejidal y a las Delegaciones de este Departamen- to en los Estados".

ACOMODO DE CAMPESINOS, SIN PARCELA EN LOS EJIDOS INMEDIATOS. También este procedimiento termina con el dictámen aprobado por el - Cuerpo Consultivo Agrario y dicho expediente tiene su fundamento le- gal en el artículo 98 del Código Agrario en vigor, Ahora bien, este - expediente presenta problemas en las regiones densamente pobladas; - por lo tanto lo más práctico es tramitar la creación de un Nuevo Cen- tro de Población en lugar de insistir en acomodos cuando no hay tie- rras legalmente afectables. Como ejemplo podemos poner este caso el- que se ha seguido en el expediente de Nuevo Centro de Población Agrí- cola denominado "EL Portezuelo", Municipio de Tomatlán, del Estado - de Jalisco.

Por regla general constituye un problema el acomodo de cam- pesinos en parcelas vacantes de otros ejidos. Las unidades de dota- ción no se han entregado en cantidad suficiente como para que cubran las necesidades de los campesinos y en la mayor parte de los casos, - la tierra no es solamente insuficiente para los campesinos censados, sino que el abandono de los ejidos proviene fundamentalmente de que-

la superficie que a cada campesino corresponde en el reparto económico no puede servirle para satisfacer sus necesidades. Y de este modo mientras más se reduzca la población habrá mejores perspectivas para quienes se queden.

Por último, existe otro procedimiento en que el Cuerpo Consultivo Agrario termina con el, mediante su dictámen y es el de RECONOCIMIENTO DE PEQUEÑAS PROPIEDADES UBICADAS DENTRO DE LOS TERRENOS DE UNA COMUNIDAD. Al respecto el Reglamento para la tramitación de los expedientes de Confirmación y Titulación de Bienes Comunales de fecha 6 de enero de 1958 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero del mismo año, determina en su artículo Décimo Sexto lo siguiente: "Los propietarios o poseedores de pequeñas propiedades incluidas dentro del perímetro de terrenos comunales confirmados, tendrán derecho a pedir el reconocimiento de sus propiedades, siempre que las resoluciones confirmatorias respectivas contengan -- alguno de los puntos resolutiveos que en seguida se consignan: I.- Las pequeñas propiedades particulares que pudieran encontrarse enclavadas dentro de los terrenos comunales que se confirman, quedarán excluidas de esta titulación si reúnen los requisitos establecidos por los artículos 66 y 306 del Código Agrario vigente, a cuyo efecto se dejan a salvo los derechos de esos poseedores.- II.- Todas las superficies de propiedad particular que quedaran incluidas dentro del perímetro de los terrenos que se confirman, no serán materia de confirmación en el presente caso.- El procedimiento que deberá seguirse para el reconocimiento de tales derechos particulares será el que señalan los artículos 9o. y 13o. de este Reglamento, es decir, la investigación de la Delegación Agraria, la Revisión de la Dirección de Tierras y Aguas, y la opinión del Cuerpo Consultivo Agrario. Al otorgarse un reconocimiento deberá consignarse en el plano de ejecución correspondiente la anotación de la pequeña propiedad particular reconocida conforme al dictámen del Cuerpo Consultivo Agrario."

No solamente el Cuerpo Consultivo Agrario se constituye en-

el dictaminador de los distintos procedimientos que hemos estudiado en el inciso anterior sino que su jurisdicción se extiende hacia la boras Legislativas y aún la de Tribunal como podemos observar en es te segundo inciso que consideramos como funciones:

b).- D e r i v a d a s.

1.- LEGISLATIVA. Desde el punto de vista formal, la operación Legislativa es la que realiza el Poder Legislativo, Objetiva - mente será función legislativa, todo acto emanado del Estado que -- contenga una regla de derecho objetivo.

Esta función al ser desempeñada por el Poder Ejecutivo des de el punto de vista material u objetivo, éste Poder crea determina dos reglamentos para el mejor desempeño de su función y dichos re - glamentos por lo general emanan de las Secretarías y Departamentos- de Estado que forman parte de dicho Poder; en esta situación se en - cuentra el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización que ha - elaborado diversos reglamentos para el mejor funcionamiento del mis mo. Podemos indicar como ejemplos los siguientes: Reglamento del ar tículo 173 del Código Agrario; Acuerdo por el que se faculta al C.- Secretario General de Nuevos Centros de Población Agrícola para con tinuar la tramitación de los expedientes de Colonización que no de - ben archivarse en cumplimiento de los artículos transitorios del De creto de 31 de diciembre de 1962, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de marzo de 1963, que reformó el artículo 58 del Código Agrario, derogando la Ley Federal de Colonización y la Ley - que creó la Comisión Nacional de Colonización de 30 de diciembre de 1946; Decreto que reforma los artículos Décimo Primero y Décimo Oc- tavo del Reglamento, de los artículos 118 fracción III y 119 del -- Código Agrario, relativos a la recolección y distribución de las -- crias de ganado que deben de entregar los propietarios de predios - amparados por Concesiones de Inafectabilidad; que deroga los artícu

los 84 fracción III, 90, 91 y 92 del Reglamento Interior del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y que adiciona los artículos 154 y 155 del mismo Ordenamiento Legal.

Como ya asentamos en un principio las Circulares que en distintos tiempos elaboró la Comisión Nacional Agraria y las decisiones tomadas por el Cuerpo Consultivo Agrario han sido la fuente principal de las Reformas introducidas en la Legislación Agraria vigente.- Desgraciadamente, como también lo apuntábamos, los proyectos de Reforma y los Reglamentos, no han sido consecuencia directa de un estudio realizado por el Cuerpo Consultivo. Si tal cosa hubiera sucedido y la función legislativa que compete al Cuerpo Consultivo de acuerdo con la fracción IV del artículo 36 del Código Agrario, se hubiere -- llevado a cabo no en forma de opinión como tal artículo lo señala, -- sino considerando al Cuerpo Consultivo confunción Legislativa Material, la mayor parte de estas iniciativas hubieran sido más provechosas que las elaboradas por otras Dependencias ajenas al problema de que se trata. Sin embargo, en algunas ocasiones, desgraciadamente -- muy pocas, se concede a este Cuerpo Colegiado la facultad de presentar iniciativas sobre todo de Reglamentos y Acuerdos Presidenciales -- que desde el punto de vista material constituyen Leyes una vez aprobados por el C. Presidente de la República.

2.- JURISDICCIONAL. La función Jurisdiccional, Groppali, la define como "La actividad característica del Estado que tiende a lograr la observancia de las normas jurídicas preconstituídas mediante la Resolución, con fundamento en ellas, de las controversias que surgen tanto entre los particulares cuanto entre los particulares y los entes públicos, mediante la acción coactiva de las sentencias". (18)

Formalmente, la función jurisdiccional es la actividad desarrollada por el Poder Judicial, en los regímenes Constitucionales-

---

( 18 ) Alessandro Groppali. "Doctrina General del Estado". Pág. 233.

es como el nuestro. Materialmente esta actividad es desarrollada en algunos casos por el Poder Ejecutivo o por el Legislativo, cuando la Ley los autoriza. Así vemos, que el Poder Ejecutivo, además de su -- función administrativa, realiza actos jurisdiccionales y resuelve -- controversias. Esto nos permitirá comprender algunos actos jurisdiccionales realizados por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización a través del Cuerpo Consultivo Agrario en la aplicación del - Código Agrario.

a).- ACTUA COMO TRIBUNAL COLEGIADO. Se ha sostenido con plena conciencia que el procedimiento agrario directo constituye un verdadero juicio y que las Resoluciones Presidenciales Restitutorias y Dotatorias etc., constituyen verdaderas sentencias con la fuerza legal que les dá la cosa juzgada. En este sentido el Cuerpo Consultivo Agrario viene siendo el Secretario del Ministro Relator de la Suprema Corte de Justicia o el Secretario de un Juzgado cuya función jurisdiccional es indiscutible. El Ministro o el Juez se reemplazan -- por el C. Presidente de la República considerada como Suprema Autoridad Agraria por el artículo 27 Constitucional y cuyas Resoluciones definitivas son inmodificables al Tenor del artículo 33 del Código Agrario.

Pero el Cuerpo Consultivo Agrario como ya se dijo, no actúa a través de cada uno de sus Miembros sino que constituye un Tribunal Colegiado.

Primero diremos que un Cuerpo Colegiado sus funciones son - de deliberar con mayoría, o sea que esté integrado por varios Miembros y las decisiones de sus deliberaciones son tomadas por acuerdo de la mayoría. El número de sus Miembros es fijado por la Ley; para que sus decisiones tengan fuerza, necesitan quorum o sea la mitad -- más uno de sus Miembros presentes.

La decisión de los Organismos Colegiados es un acto jurídi-

co, su forma y contenido son independientes. Como tal, está sujeta a condiciones de forma y fondo y tiene también fuerza ejecutoria o es susceptible de modificarse.

De lo anterior vemos que el Cuerpo Consultivo Agrario es un Cuerpo Colegiado porque reúne todos los requisitos mencionados anteriormente. Respecto a sus decisiones, en éste inciso indicaremos que aún cuando la legislación agraria le dá un carácter de órgano de -- consulta, en la realidad sus decisiones tienen un carácter de fuerza ejecutoria ya que todas y cada una de las Autoridades del Departamento Agrario están obligadas a respetarlas, porque este Cuerpo Colegiado tiene atribuciones legales para decidir; y el órgano ejecutivo -- tiene la obligación jurídica de ejecutar su decisión.

Ahora bien, porque indicamos que es un Tribunal Colegiado, -- si en los párrafos anteriores manifestamos que es un Cuerpo Colegiado ? El asunto es meramente de palabras: Cuerpo, porque la Constitución así lo denomina; pero Tribunal, porque sus funciones lo llevan a esa connotación jurídica. Las acciones agrarias constituyen la iniciación de un juicio y la tramitación del mismo se lleva por conducto de los Gobiernos de los Estados o de las demás Autoridades que intervengan en su tramitación. Autoridades encargadas de recopilar los datos necesarios para que el Tribunal resuelva en definitiva. Ciertamente que las Resoluciones Presidenciales están firmadas por el Jefe del Departamento Agrario y el Presidente de la República, pero en todos los casos la propia resolución contine un párrafo en el que se establece que el Cuerpo Consultivo Agrario emitió dictámen en el sentido del fallo, con lo cual toda la responsabilidad del procedimiento recae en el Tribunal que ha juzgado y valorado las partes substanciales del procedimiento y emitido su fallo que más tarde se confirma por el C. Presidente de la República. Aún en los Juicios Privativos de Derechos en donde la decisión final corresponde al Presidente, actúa como Tribunal. El artículo 173 del Código Agrario dice: "La pri-

vacación de los derechos de un ejidatario, tratase de un ejido fraccionado o nó, sólo podrá decretarse por el Presidente de la República, - previo juicio seguido por el Departamento Agrario de lo que se deduce que un juicio sólo se lleva a cabo ante un Tribunal y en este caso tal Tribunal es el Departamento Agrario y cuya representación queda integrada por el Cuerpo Consultivo Agrario, ya que el expediente de privación de Derechos Agrarios únicamente puede ser llevado al -- Presidente de la República, previo dictámen aprobado por el Cuerpo Consultivo Agrario. Por lo tanto, aún en este tipo de expedientes -- donde se deciden los derechos de los ejidatarios, los Miembros del -- Cuerpo Consultivo Agrario se erigen en jueces y de esta manera actúan como Tribunal Colegiado.

b).- Interpretación de la Ley en casos Concretos.

En vista de que la Legislación Agraria en muchos casos concretos presenta lagunas, el Cuerpo Consultivo Agrario durante sus -- sesiones en pleno ha sostenido en repetidas ocasiones una determinada Tesis, a la que se le ha denominado Jurisprudencia del Cuerpo Consultivo Agrario, pero como ésto daría motivo a su no aceptación, considero prudente dar una definición de Jurisprudencia. El término de que se trata, se origina del vocablo latino Jurisprudencia, de Juris, genitivo de Jus, la Justicia y Prudentia, conocimiento; así, etimológicamente se refiere al conocimiento del Derecho y de la Justicia, - según Roque Barcia. ( 19 )

La propia voz nació al desarrollarse el pensamiento Jurídico Romano. Floris Margadant, al revisar los diversos significados de la misma, advierte que en la terminología típicamente romana, por Jurisprudencia se entiende al "Conjunto" de opiniones emitidas por famosos Jurisconsultos", o sea, como "Caudal de opiniones expresadas -

( 19 ) Barcia Roque: "Primer Directorio General, Etimología de la -- Lengua Española". Tomo III, Establecimiento Tipográfico de Alvarez Hermanos, Madrid 1881, Pág. 282.

por Peritos en Derecho, que, basados en su conocimiento del Derecho positivo y en su fina intuición de lo justo, resuelven casos problemáticos". ( 20 )

Eduardo García Maynes, recoge únicamente dos asepciones del término que estudiamos. En una de ellas, la palabra Jurisprudencia, dice el propio Autor, equivale a Ciencia del Derecho o Teoría del Orden positivo; como escribe Clemente Diego: "La Jurisprudencia implica el conocimiento del Derecho, y en este sentido, se ha tomado para significar, no un conocimiento cualquiera, sino el conocimiento más-completo y fundado del mismo, es a saber, el científico". En la Segunda Sección consignada por el Autor primeramente citado, se designa como Jurisprudencia al conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los Tribunales. ( 21 )

Con la explicación anterior considero que la Terminología - que usa el Cuerpo Consultivo Agrario por lo que se refiere a sus decisiones continuas y que le denominan Jurisprudencia es correcta en el sentido amplio y en el conocimiento de la Ciencia del Derecho y - en este caso a la del Derecho Agrario, ya que sus decisiones son de carácter obligatorio para las Direcciones Generales y Delegaciones - Agrarias dependientes del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, mismas que son comunicadas en algunas ocasiones como Oficio-Circulares.

Hemos considerado de interés fundamental para esta Tesis el transcribir algunas de las decisiones tomadas por el Cuerpo Consultivo Agrario que han servido de norma para la resolución de problemas concretos que al mismo tiempo que ilustran en forma práctica, la interpretación que de la Ley se hace a través de éstas decisiones.

---

( 20 ) Floris Margadan, Guillermo: "El Derecho Privado Romano". Pág. 52.

( 21 ) García Maynes Eduardo: "Introducción al Estudio del Derecho". Págs. 69 y 70.



Jurisprudencia de Sesión de 19 de febrero de 1965. "La Nueva Era", Municipio de Playa Vicente, Ver., a propósito del conflicto surgido en este poblado del que está dando cuenta profusamente la Prensa, debido a que se llevó a firma del C. Presidente de la República en el sexenio pasado, un plano de ejecución distinto del que fué aprobado por el H. Cuerpo Consultivo Agrario, en la sesión de esta fecha, este Consejo acordó que en lo sucesivo tales planos de ejecución, además de la firma de los CC. Presidente de la República, Jefe del Departamento y Secretario General, deban ir firmados asimismo, por el Consejero por el Estado correspondiente.

Jurisprudencia de Sesión del 16 de julio de 1965. "Emiliano Zapata", Municipio Tomatlán, Estado de Jalisco. El C. Delegado de este Departamento en el Estado de Jalisco, refiriéndose al poblado de "Emiliano Zapata", Municipio de Tomatlán, del Estado de Jalisco, expresa que los peticionarios disfrutaban de un Nuevo Centro de Población Agrícola y que ya no estando satisfechas sus necesidades en la actualidad, presentan una petición por la vía de dotación de ejidos. Teniendo en cuenta que, como se ha dicho, el núcleo disfruta de tierras concedidas por Nuevo Centro de Población y no por dotación de ejidos. El C. Delegado consulta si debe iniciar expediente por la vía de dotación de ejidos, o por ampliación.- El H. Cuerpo Consultivo Agrario después de una amplia deliberación, resolvió que en estos casos los expedientes deben iniciarse por concepto de ampliación de ejidos".

Jurisprudencia de Sesión del 7 de abril de 1967. "Al ser tratado el caso de la ampliación de tierras de los Nuevos Centros de Población: "Grupo Azteca", "General Francisco J. Mujica", "Grupo Morelos", "Sebastián Vizcaino", "Grupo Zacatecos", todos de la Delegación de Mulegé, Territorio de Baja California presentados por la Consejera Agraria, Dra. Martha Chávez de Velázquez, el H. Cuerpo Consultivo Agrario aprobó que en los casos en que se trata de ampliacio

nes de tierras de Nuevos Centros de Población que cuenten con Resolución Presidencial que no permita constituirlos por defecto en la superficie o en la calidad y siempre que se trate de terrenos propiedad de la Nación, la tramitación de la ampliación de tierras no debe sujetarse a dos instancias, ya que el Nuevo Centro de Población propiamente no se ha constituido".

Jurisprudencia de Sesión del 8 de enero de 1965.- "Colonia-Emilio Carranza", Municipio de Oluta, Ver.- Con respecto a las diligencias previas que se ordenan a los Delegados que practiquen en los casos de los Nuevos Centros de Población Agrícola antes de que los dictámenes se conviertan en Resolución Presidencial, a fin de asegurarse de que los terrenos que se proponen conceder en el propio dictamen, es posible localizarlos en el terreno, el H. Cuerpo Consultivo Agrario acordó que en lo sucesivo se continué con esta práctica, a fin de suplir las ventajas que a este respecto ofrece la posesión-provisional. Así mismo, acordó que solamente en los casos en que se tenga seguridad plena de que la superficie que se concede es posible concederla al núcleo de población, se prescindiera de la diligencia de que se trata".

Jurisprudencia de Sesión del 15 de enero de 1965.- "Francisco I. Madero", Municipio de Casimiro Castillo, Jal.- a).- Al considerar el H. Cuerpo Consultivo las sugerencias que se hicieron en el Sexenio anterior, en el sentido de que en los casos de Nuevos Centros de Población no deberían practicarse diligencias censales, sino simplemente estarse a la lista de personas que suscriben la solicitud inicial, debido a que tales diligencias han dado lugar a graves irregularidades, el Cuerpo Consultivo Agrario aprobó que se continué con siderando para la tramitación de los Nuevos Centros de Población exclusivamente a los sujetos que suscriben la solicitud que dá origen al expediente de Nuevo Centro.- b).- Por lo que hace a la fracción I del artículo 64 del Código Agrario en vigor, que establece que no -- producirán efecto en Materia Agraria los fraccionamientos de predios

rústicos que se realicen con posterioridad a la publicación de la solicitud ejidal, el H. Cuerpo Consultivo reiteró el criterio que ve - nía sustentando con anterioridad, en el sentido de que tal disposi - ción debe regir exclusivamente en los casos de dotación y ampliación de ejidos dentro de cuyo Capítulo del Ordenamiento citado aparece la disposición de referencia, que no debe ser aplicada cuando se trata - de Nuevos Centros de Población Agrícola".

Jurisprudencia de Sesión del 16 de julio de 1965.- "El H. - Cuerpo Consultivo Agrario acordó que en lo sucesivo, la ampliación - de plazos para desocupar terrenos con cosechas pendientes de recolec - tarse, o por otros conceptos se dicten a través de proposiciones del C. Consejero correspondiente, presentando todas las circunstancias - que concurran en cada caso particular, para que sea el C. Jefe del - Departamento el que los otorgue, en los casos que proceda".

Jurisprudencia en Sesión del 29 de octubre de 1965.- "El H. Cuerpo Consultivo Agrario, después de considerar los diversos impedimentos que se presentan para llevar a cabo la ejecución total de algunas sentencias presidenciales, y considerando asimismo, que hay -- precedentes de resoluciones presidenciales dictadas declarando la -- inejecutabilidad de otras sentencias que concedieron ejidos, acordó - que en lo sucesivo, cuando se compruebe la imposibilidad de ejecutar totalmente una resolución dictada por el Ejecutivo Federal en Mate - ria Agraria, deberá formularse un acuerdo del C. Presidente de la República, al C. Jefe del Departamento en el que, después de analizar - circunstancialmente el origen y las causas de los impedimentos para - su ejecución, el propio C. Presidente de la República, como Suprema - Autoridad en Materia Agraria ordene al C. Jefe del Departamento Agra - rio se abstenga de ejecutar tal resolución, debiendo comunicarse el - acuerdo de referencia a las partes interesadas".

c).- Fuerza de esa Interpretación.

Como se ha dicho a través de este trabajo, las decisiones -

tomadas por el Cuerpo Consultivo Agrario son obligatorias a las Autoridades que van dirigidas, ya que no debe olvidarse que el Cuerpo -- Consultivo Agrario está presidido por el Jefe del Departamento de -- Asuntos Agrarios y Colonización, e integrado no solamente por todos los Consejeros Agrarios, sino también por los dos Secretarios Generales y el Oficial Mayor del Departamento Agrario, repitiendo nuevamente, que sus acuerdos son obligatorios tal y como lo demostraremos -- con los siguientes ejemplos:

Sesión del 22 de octubre de 1965.- "En relación con las diligencias censales que es un asunto de carácter general, el H. Cuerpo Consultivo Agrario acordó lo siguiente: PRIMERO.- Gírese circular a las Comisiones Agrarias Mixtas, Delegaciones Agrarias y demás Oficinas que intervienen en DILIGENCIAS CENSALES, recordándoseles que -- los CENSOS QUE SE LEVANTEN CON MOTIVO DE AMPLIACIONES EJIDALES, de -- ben ser de CARACTER GENERAL, inscribiéndose en ellos a todos los habitantes de los poblados. SEGUNDO.- En la columna de observaciones -- de las formas respectivas, deberá anotarse a quiénes ya disfrutan de ejidos, marcando los números del censo básico, de certificado de Derechos Agrarios o de título parcelario, según proceda, y se tendrá -- especial cuidado de que los nombres sean inscritos con sus dos o más apellidos, para evitar confusiones. TERCERO.- El tiempo de vecindad -- no debe omitirse, por ningún concepto, y cuando en la columna de ocupación habitual se anote la de " peón " o " jornalero", se aclarará -- la clase de trabajo que se desempeñe; y CUARTO.- Los Delegados Agrarios deberán, al remitir a revisión de segunda instancia los expedientes que les turnen las Comisiones Agrarias Mixtas, acompañar copia -- de la relación de beneficiados y usufructuarios de las resoluciones -- presidenciales correspondientes, ya sea que provengan de censos básicos, de Certificados de Derechos Agrarios o de títulos parcelarios".

Sesión del 19 de noviembre de 1965.- "En relación con los -- elementos topográficos aprovechables en expedientes de tierras, el -- H. Cuerpo Consultivo Agrario acordó lo siguiente:.- Gírese circular-

a las Comisiones Agrarias Mixtas de los Estados y a los CC. Delegados residentes precisando: PRIMERO.- Las Comisiones Agrarias Mixtas no omitirán, por ningún motivo, ordenar se recaben los datos técnico-informativos que fijan las fracciones II y III del artículo 232 del Código Agrario vigente. SEGUNDO.- Los Ingenieros a quienes se comisione a fin de que practiquen la visita reglamentaria, podrán aprovechar -- elementos topográficos disponibles, únicamente en el caso de que los propios comisionados comprueben en el terreno, bajo su directa responsabilidad, la bondad de tales elementos. TERCERO.- Los CC. Delegados de este Departamento, al intervenir en su carácter de Presidentes de las Comisiones Agrarias Mixtas, en las Sesiones en que se discutan -- los dictámenes correspondientes, vigilarán el estricto cumplimiento -- de lo que se indica en los puntos anteriores, y en sus Informes Reglamentarios sobre los expedientes que turnen a este propio Departamento para su resolución definitiva, deberán hacer las observaciones que -- procedan".

Sesión del 29 de octubre de 1965.- "En relación con los Nuevos Centros de Población, el Cuerpo Consultivo Agrario acuerda que en lo sucesivo se exprese a los CC. Gobernadores que si en el término de 30 días que la Ley señala para que emitan opinión sobre los proyectos de creación de Nuevos Centros de Población, no formulan opinión, se -- considerará que no tienen objeción que hacer al proyecto de dictámen -- que se remite, y por lo tanto están conformes con su contenido. Igual criterio deberá observarse con respeto a las Comisiones Agrarias Mixtas. Comuníquese a la Dirección de Nuevos Centros de Población a fin -- de que en las notificaciones a los CC. Gobernadores y a las Comisio -- nes Mixtas se haga la advertencia relativa".

Sesión del 3 de diciembre de 1965.- "Kochimilco", Municipio-Tecamachalco, Pue.- "Con motivo de que el Ingeniero Comisionado para -- practicar investigación sobre los extremos de lo dispuesto por el artículo 64 del Código Agrario y en relación con la presunción de que -- existía un fraccionamiento simulado, del informe que rindió el propio

Comisionado dió copia a los campesinos interesados, el H. Cuerpo Consultivo Agrario acordó se gire circular a los CC. Delegados del Departamento y Directores Generales, a efecto de que ordenen al personal - a su disposición que se abstengan en lo absoluto de dar a los interesados, ya sean campesinos o propietarios presuntos afectados, copias de los informes que rinden, en la inteligencia de que la falta de cumplimiento a esta disposición, dará lugar a que se hagan acreedores a las sanciones correspondientes".

## C A P I T U L O I V

### DOBLE CARACTER DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

1.- De opinión.

2.- Jurisdiccional.

a).- Opinión susceptible de Modificarse.

## C A P I T U L O   I V

### DOBLE CARACTER DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.

Al hablar de las funciones del Cuerpo Consultivo Agrario en el Capítulo anterior, hemos venido a demostrar que el mismo actúa -- con funciones jurisdiccionales, considerándolo como un Tribunal Colegiado, apegado a los ordenamientos legales vigentes. Sin embargo, -- existe otro grupo de actividades que nó corresponden propiamente a sus funciones, hablando desde el punto de vista legal y que tienen una influencia decisiva en la tramitación de los expedientes.

En algunas ocasiones el Cuerpo Consultivo Agrario emite opiniones sobre asuntos al margen de su competencia y de sus funciones y otras veces, en las mismas circunstancias crea o desconoce derechos, ejecutando en el fondo una función jurisdiccional, no fundada en la Ley, la cuál se ha considerado también como opinión aunque en el fondo no lo sea.

#### 1.- De Opinión.

Dentro de estos casos podemos poner como ejemplo el acuerdo tomado en la Sesión del 3 de septiembre de 1965, que dice: "Ocupación de Terrenos Nacionales.- "Trátandose de terrenos nacionales el Cuerpo Consultivo acordó que entre la fecha en que el tenedor actual haya ocupado el terreno y la fecha del aviso de ocupación dada por él mismo, debe prevalecer aquella en que el interesado se haya poseionado del terreno, la cuál debe comprobarse con la mayor aproximación posible, mediante testimonio de dos o más testigos.- Por lo que hace a la diferencia de fechas entre la que corresponde al aviso de ocupación y la expedición del título expedido por este Departamento, debe prevalecer la del aviso de ocupación, ya que ésta se tiene en -



cuenta para expedir el título, y bien sabido es que, con frecuencia, el título se expide mucho tiempo después de haberse dado el aviso de ocupación".

Respecto al segundo por lo que se refiere a los acuerdos que toma de carácter meramente Administrativo podemos poner los siguientes ejemplos: Sesión del 2 de julio de 1965, que dice: "El H. Cuerpo Consultivo Agrario en Sesión de fecha 2 de julio de 1965, acordó que en lo sucesivo cuando se apruebe un contrato de un Ingeniero Postulante para llevar a cabo trabajos y se le dé autorización para realizarlos, se envíe copia de la autorización al C. Delegado, advirtiéndole al postulante que deberá rendir un informe previo al Delegado sobre las labores que haya realizado, debiendo recabar constancia de que rindió el informe de que se trata que deberá acompañar a sus informes, al entregar los trabajos realizados."

Sesión de fecha 22 de julio de 1965.- "El Cuerpo Consultivo Agrario a proposición del Ing. César Martino, aprobó que se constituya una Comisión que se encargará de revisar los sistemas, procedimientos y prácticas que se siguen en el Departamento Agrario, con la mira fundamental de hacer más rápidos los trámites, habiéndose designado por el C. Jefe del Departamento, al C. Secretario General, para que se encargue de integrar esa Comisión".

Sesión del 20 de marzo de 1969.- "Tecolutla, Ver.," Respecto al Consejero que debe conocer sobre la Resolución de un expediente de Nuevo Centro de Población Agrícola.- El C. Arturo Luna Lugo en Sesión celebrada por el Cuerpo Consultivo en la fecha indicada, llamó la atención sobre los inconvenientes que se derivan de que el Consejero que conoce de los asuntos que corresponden a una Entidad de la Federación de donde proceden los peticionarios de un Nuevo Centro de Población que se pretende crear en otro Estado, sea el que proponga la creación de Nuevo Centro, quizá afectando terrenos que el Consejero de esta última Entidad, tenga reservados o concedidos a otros solici-

tantes, lo que origina serios inconvenientes por falta de coordinación adecuada. Con estos antecedentes, el Cuerpo Consultivo Agrario, tuvo a bien dictar el siguiente Punto de A C U E R D O.- Comuníquese a la Dirección General de Nuevos Centros de Población Agrícola y a los CC. Consejeros que en lo sucesivo los expedientes relativos a la creación de Nuevos Centros de Población Ejidal deben turnarse al Consejero que atiende los asuntos de la Entidad en donde se vaya a establecer el Nuevo Centro, cuando los peticionarios provengan de otro Estado; a diferencia de lo que se hacía con anterioridad en el sentido de que el C. Consejero del Estado de donde se originaban los solicitantes era quién conocía del caso, aunque el Nuevo Centro se constituyera en otra Entidad que no correspondiera al propio Consejero".

Por lo que se refiere a las observaciones y sugerencias para la mejor tramitación de los expedientes agrarios un ejemplo clásico es el que motivó el oficio-circular de 4 de enero de 1967, dirigido a los Delegados Agrarios que dice:

"Como resultado de las observaciones que los Miembros del Cuerpo Consultivo Agrario presentaron en la última Junta de Delegados celebrada en esta Ciudad, en relación con los elementos de juicio de que carecen algunos expedientes que son sometidos a su consideración, procedentes de las Delegaciones de este Departamento en los Estados, se ha considerado conveniente transmitir a usted las observaciones planteadas a fin de que se sirva hacerlas del conocimiento del personal a sus órdenes, en la parte que le corresponda; participarlas a los integrantes de la Comisión Agraria Mixta, en lo que resulte de su jurisdicción; y, finalmente, para que las tenga usted en cuenta a fin de que los expedientes que se turnen a los CC. Consejeros no sufran tropiezos en la resolución de las acciones promovidas".

Las observaciones planteadas pueden sintetizarse en los siguientes términos:

1.- Es frecuente que el expediente local que se turna al Departamento en los casos de dotación o ampliación de tierras, no contenga el ejemplar del Periódico Oficial del Gobierno del Estado en que -- aparezca la publicación de la solicitud respectiva, y lo que es peor, -- que no se haya hecho tal publicación.

2.- A menudo se observa que en los expedientes no aparecen -- constancias de que las Comisiones Agrarias Mixtas hayan notificado a -- los propietarios presuntos afectados, por oficios que se les dirijan a los cascos de las fincas, en términos del artículo 220 del Código Agrario vigente, siendo éste un requisito que debe satisfacerse.

3.- Con frecuencia se olvida cumplir con las prescripciones -- relativas a la formación de censos agropecuarios. En efecto, en algunos casos se afirma que se notifica a los propietarios de fincas ubicadas dentro del radio legal de afectación, sin que se cuide de dejar -- constancias en el expediente de que se hizo tal notificación. En otras ocasiones se dá intervención de alguna persona con el carácter de representante de los propietarios, sin que conste que éstos lo hubieran nombrado. En otros casos se notifica a los propietarios para que comparezcan, sin que se exprese el motivo, o bien, señalando la práctica de una diligencia distinta de la que se trata de realizar.

4.- A pesar de la claridad de que el artículo 232, en su fracción II, señala las características del plano informativo que debe -- acompañarse al expediente que se turna, con frecuencia acusa deficiencias que entorpecen la formulación del dictámen que sirve de fundamento a la Resolución Presidencial. En ocasiones se olvida localizar y -- ubicar en el plano el caserío del núcleo, que debe ser el centro de la circunferencia del radio legal de afectación; se dejan zonas en blanco dentro de ese círculo, sin indicar que clase de propiedades se registran en ellas; en otros casos no se señalan las distintas calidades de terreno que constituyen las fincas presuntas afectables o bien, se li-

mitan las calidades con líneas imaginarias, colocadas apriori, sin -- que sean producto de un levantamiento topográfico.

5.- En el informe que deben rendir los comisionados, en términos de la fracción III del artículo 232 antes citado, se omiten las certificaciones del Registro Público de la Propiedad, o de las Oficinas Rentísticas, relativas a los predios investigados, concretándose el comisionado, en el mejor de los casos, a señalar los datos correspondientes al número de registro, los cuales son insuficientes para la resolución de los expedientes. Asimismo se olvidan de la necesidad de consignar los nombres completos de los propietarios presuntos afectados, como requisito previo, para ser mencionados en las resoluciones presidenciales respectivas.

6.- En los dictámenes de las Comisiones Agrarias Mixtas no siempre se analizan los alegatos de los presuntos afectados conformándose con hacer simple alusión a ellos, sin considerar que siendo la acción agraria un juicio contencioso administrativo, en el que debe escucharse y vencerse a los presuntos afectados, esto sólo se realiza mediante el análisis de los alegatos que presentan y la respuesta del dictámen de la consideración en que se toman.

7.- En los dictámenes que emiten las Comisiones Agrarias Mixtas al proponer las diversas afectaciones a los predios, al mencionarse las superficies afectables éstas comprenden hectáreas, áreas y centiáreas. Si se tiene en cuenta que en la ejecución de las Resoluciones Presidenciales para la localización de las superficies concedidas existe un margen de 1% de tolerancia, resulta que en el caso en que se tratara de localizar 100 hectáreas, por ejemplo, la ejecución podría comprender la entrega de 99 o 101 hectáreas, ya que la tolerancia es más o menos 1%, con este margen es fácil comprender que carece en absoluto de sentido mencionar áreas y centiáreas, por lo que se vuelve a recomendar que las afectaciones se cierren a hectáreas, sin mencionar áreas o centiáreas, debiendo seguirse la misma práctica en-

formar circunstanciadamente a su Superior Jerárquico, para que éste-- a su vez lo haga del conocimiento de la Dirección General de Derechos Agrarios, Oficina de Resoluciones Presidenciales, Sección Ejecuciones, quién turnará el caso al Consejero que corresponda, para que de acuerdo con lo que dispone la fracción IV del artículo 36 del Código Agrario en vigor, someta el asunto al conocimiento del Cuerpo Consultivo-Agrario, el que indicará la forma en que ha de ser ejecutada la Resolución Presidencial.

Este procedimiento es de gran utilidad para evitar que los ejecutores resuelvan los conflictos de propia autoridad, provocando problemas de difícil y a veces de imposible solución, con mayor razón si se atiende a que carecen de facultades para resolverlos, ya -- que es de explorado derecho que las Resoluciones Presidenciales, que continen un mandato de "cúmplase", son de inmediata y eficaz ejecución y no pueden ser reformadas, por prohibirlo el artículo 33 del Código Agrario, como tampoco pueden ser reformados los planos proyectos, porque éstos y las Resoluciones son una sola cosa jurídica.

12.- Se han estado recibiendo expedientes formados con motivo de depuraciones censales para la expedición de Certificados de Derechos Agrarios, practicados por los Jefes de Zona en cuyas diligencias se hace un mal uso del contenido de la Circular No. 8, del 25 de marzo de 1953, que autoriza tomar en consideración en esas Diligencias a campesinos que hayan estado cultivando terrenos ejidales en el núcleo de que se trata, por más de dos años. El espíritu de esta Circular, está siendo violentado, por que los Jefes de Zonas aprovechan esta ocasión para dar intervención a individuos que han ocupado las tierras por medios violentos o por otras artes, dándose el caso de que en muchas de esas depuraciones es ingresado tal número de individuos que sobrepasa a la capacidad del núcleo desde el punto de vista de la superficie con que fué beneficiado, formulando arbitrariamente estudio de carácter económico para minimizar la parcela que nunca de

be ser reducida de las proporciones en que la fijó la Resolución Presidencial respectiva.

Al turnar a usted las observaciones presentadas por los CC.-Consejeros en la última Junta de Delegados, me permito reiterarle la conveniencia de que instruya con la mayor eficacia posible al personal a sus órdenes, a fin de que le preste la mayor atención, con el propósito de que no sufran demoras en su Resolución los expedientes que se someten a la consideración de los CC. Consejeros, y para evitar la realización de trabajos complementarios.

Como puede observarse, estos acuerdos del Cuerpo Consultivo-Agrario son simples opiniones que estando fuera de su competencia y a función los emite para el mejor desarrollo de las actividades dentro del Departamento y tratándose de opiniones que no constituyen ninguna lesión de derechos a terceros no pueden ser motivo de ningún procedimiento ulterior.

## 2.- J u r i s d i c c i o n a l .

Hemos manifestado ya en el anterior Capítulo que desde el punto de vista material el Poder Administrativo puede ejercer la función Jurisdiccional y que el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, la ejerce a través del Cuerpo Consultivo Agrario. Esto entendido desde el punto de vista de que la función jurisdiccional se encuentra establecida por la Ley. Pero basándose en el principio de que lo que la Ley no prohíbe lo permite, el Cuerpo Consultivo Agrario ha extendido su función hacia asuntos que van más allá de su competencia y de su función legal. En muchas ocasiones esta labor jurisdiccional tampoco acarrea perjuicios a terceros y aún cuando crea términos no empleados por la Ley, la intensión con que resuelve determinados asuntos puede juzgarse de interpretación.

A través de estas decisiones del Cuerpo Consultivo, que to-

ma sin un apoyo legal preciso, se han ido introduciendo en la terminología agraria, algunas expresiones que más tarde se emplean en acuerdos o reglamentos, pero como ya se dijo no constituyen lesión a particulares, por ejemplo:

"El Cuerpo Consultivo Agrario en Sesión del día 5 de diciembre de 1966, al tratar el asunto relativo al núcleo de población denominado "Independencia", del Municipio de Tapachula, del Estado de -- Chiapas, acordó establecer la siguiente Jurisprudencia relacionada -- con la ejecución de las Resoluciones Presidenciales:

1.- Cuando exista imposibilidad legal o material de ejecutar una Resolución Presidencial concediendo a un núcleo de población las tierras y aguas que ella señale, deberá declararse la Resolución ejecutada en términos hábiles, aprobándose el expediente de ejecución respectivo, al que deberá agregársele una nota, suscrita por el C. Jefe del Departamento y por el C. Consejero respectivo, en la que precisen con claridad las causas que determinan la ejecución en términos hábiles. En estos casos, con la aprobación del expediente de ejecución queda totalmente cerrada toda posibilidad de otra posesión complementaria, con la mira de entregar al núcleo las superficies o volúmenes faltantes.

2.- Cuando se trata de la entrega de una parte de las tierras o aguas concedidas por Resoluciones Presidenciales a un núcleo de población y exista la imposibilidad, mediante una o más ejecuciones complementarias, de poner al poblado en posesión de las tierras o aguas a que la propia Resolución Presidencial se refiere, tales ejecuciones deberán considerarse como ejecuciones parciales. En estos casos no deberá proponerse la aprobación de las ejecuciones parciales entregadas sino hasta que se haya logrado la entrega total de las tierras o aguas concedidas o se precise que la ejecución debe ser en términos hábiles. Cuando se trate de parcelar las tierras de cultivo,

parcialmente entregadas, de la expropiación de parte o de la totalidad de los bienes entregados parcialmente o de cualquier otro acto -- que implique la modificación de la ejecución parcial, el H. Cuerpo -- Consultivo Agrario, previo el estudio de los antecedentes que concurren, determinará si ya puede aprobarse el expediente de ejecución en términos hábiles o en forma total, o si por circunstancias de tipo especial debe acordarse que las tierras entregadas parcialmente, pueden ser motivo de parcelamiento, expropiación o cualquier otro acto que modifique la propiedad del ejido sobre las tierras entregadas parcialmente".

Este acuerdo dió origen al oficio-circular dirigido a los Delegados en el que se establecía, además:

Al transcribir a usted el Acuerdo anterior para que el personal de la Delegación a su cargo tenga en cuenta las reglas establecidas y ajuste a ellas sus actos, considero conveniente formular algunos comentarios en relación con las propias reglas, a fin de que se disipe cualquier duda que pueda presentarse en su interpretación.

1.- Desde luego debe considerarse que en algunos casos las Resoluciones Presidenciales no pueden ejecutarse totalmente, debido a que la sentencia ordena afectar un predio en una superficie mayor de la verdadera con que cuenta, o bien, porque se ordena conceder determinadas calidades de tierras, distintas de las que en realidad constituyen el predio.

Puede acontecer, igualmente, que la superficie que se ordena afectar a un predio este ya en poder de otro núcleo de población favorecido por otra Resolución Presidencial, sin que el predio cuente con tierras disponibles para que pueda cumplirse con la segunda afectación.

En estos casos debe considerarse que en realidad existe imposibilidad material para que la Resolución Presidencial, se ejecute en



sus términos, sin que racionalmente pueda esperarse que con el tiempo desaparezca tal imposibilidad.

Puede suceder, asimismo, que por sentencia ejecutoriada de la Justicia Federal, a través de un juicio de garantías promovido por un propietario afectado se le conceda el amparo, de tal modo que exista imposibilidad legal para entregar al núcleo la superficie a que se refiere la Resolución Presidencial, sin que exista ninguna forma legal de poner al núcleo en posesión de las tierras o aguas concedidas.

En estos casos y otros semejantes que puedan presentarse de imposibilidad legal o material de ejecutar las Resoluciones Presidenciales en sus términos, ellas deben ejecutarse hasta donde las posibilidades legales o materiales lo permitan, debiendo considerarse como ejecutadas en términos hábiles, con lo cual se está indicando que la ejecución es parcial, puesto que el núcleo sólo recibe parte de los bienes concedidos, y que no habrá posibilidad de que se le llegue a entregar la totalidad de ellos.

2.- En otras ocasiones puede acontecer, por ejemplo, que un núcleo de población se rehuse a recibir la superficie afectada a determinada finca y solamente manifieste disposición a recibir el resto de las tierras concedidas de otros predios. En este caso la Resolución se ejecutaría con las superficies que estuvieron dispuestos a recibir, quedando abierta la posibilidad de que más tarde los propios campesinos manifiesten disposición de recibir las superficies faltantes, sin que en realidad exista impedimento legal o material para hacerles entrega de la superficie faltante.

Puede acontecer asimismo, que el terreno que comprende alguna de las afectaciones a una finca esté totalmente inundado y no sea posible de momento realizar la medida para formalizar la entrega, tanto que las otras superficies afectables estén en condiciones de ser entregadas desde luego. En este último caso podría llevarse a ca-

bo la ejecución de la Resolución Presidencial en la parte que fuera posible desde luego, quedando el resto pendiente para una entrega -- posterior, al desaparecer el impedimento que obstaculiza la entrega de la superficie inundada.

En casos como los descritos en este apartado, o en otros semejantes, las Resoluciones Presidenciales se ejecutarían en la parte que fuera posible desde luego, debiéndose considerar que tal Resolución se cumplimenta parcialmente, habiendo posibilidad de llevar a cabo otras ejecuciones parciales hasta que se llegara a la ejecución total de la sentencia, ya que se ha partido del supuesto de que no concurre imposibilidad legal o material de que se entreguen todas -- las tierras concedidas.

3.- Por último, puede acontecer que al tratarse de ejecutar una Resolución Presidencial alguno de los propietarios afectados obtenga, por vía de amparo, la suspensión definitiva del acto reclamado, quedando pendiente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la Resolución final por revisión interpuesta oportunamente. En tales condiciones podría ejecutarse la Resolución Presidencial entregando las tierras correspondientes a los predios no incluidos en la suspensión, con lo cual el caso quedaría reducido a una ejecución parcial de la sentencia, estándose en espera de la Resolución final del Tribunal máximo.

Si finalmente se negara al propietario el amparo interpuesto, se estará en posibilidad de realizar la ejecución complementaria de la parte que se dejó de entregar por virtud del juicio de garantías, con lo que se llegaría a la ejecución total de la sentencia relativa. Si se otorgara al propietario el amparo interpuesto con ello quedaría cerrada definitivamente la posibilidad de ejecución complementaria para llegar a la entrega total, debiendo quedar el caso reducido a una ejecución en términos hábiles, ante la imposibilidad de

gal, de hacer la entrega total de los bienes concedidos, según comentó ya en el apartado primero de este Memorándum.

Esperando que con los comentarios anteriores hayan quedado perfectamente aclarados los términos del acuerdo dictado por el II. - Cuerpo Consultivo Agrario, me es grato reiterar a usted mis atenciones"...

Hasta aquí, la labor jurisdiccional del Cuerpo Consultivo - al interpretar la forma de ejecución de las Resoluciones Presidenciales y determinar cuando debe de entenderse por terminado un asunto, - lo hace al margen de alguna disposición legal que lo faculte directamente pero que más o menos puede quedar comprendida dentro de la fracción IV del artículo 36 del Código Agrario. Pero la función jurisdiccional se transforma sin apoyo legal en una decisión que modifica de rechos, que extingue acciones que lo conviertan en una autoridad que comete actos al margen de la Ley. El artículo 35 del Código Agrarioen su fracción III confiere al Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización la facultad de resolver los conflictos que se -- susciten entre los ejidos con motivo del deslinde o del señalamiento de zonas de protección, o por cualquiera otra causa, cuando su Resolución no esté especialmente atribuida a otra autoridad. El Jefe del Departamento Agrario a su vez envía el asunto al Cuerpo Consultivo - Agrario para que según se dice, emita opinión. Pero en estos casos, - por un fenómeno de inercia tales opiniones se convierten en verdaderas resoluciones que en muchos casos lesionan intereses particulares, violando fundamentalmente las garantías individuales y debiendo dar margen a la interposición del Juicio de Garantías, atento a lo - dispuesto por el artículo 103 Constitucional en su fracción Primera. Si a estas circunstancias se agrega que el Jefe del Departamento esal mismo tiempo Presidente del Cuerpo Consultivo Agrario, la firma - de los Acuerdos constituyen un acto despojatario por no haberse ago-

tado el procedimiento legal para cumplir con el artículo 14 Constitucional.

Ejemplos: Conflictos entre dos pueblos que afectan la misma finca, la Resolución compete al Jefe del Departamento y nó al Cuerpo Consultivo.

2.- Conflicto entre un pueblo y un propietario con Certificado de Inafectabilidad sobre terrenos ocupados por el pueblo, la resolución compete al Jefe del Departamento y nó al Cuerpo Consultivo.

3.- Conflicto entre ejidatarios por la posesión de una parcela, compete al Presidente de la República mediante juicio.

4.- Resoluciones sobre peticiones que los interesados hagan al Departamento Agrario ( plazos para levantar cosechas o recoger -- animales ) compete al Jefe del Departamento y nó al Cuerpo Consultivo.

a).- Opinión Susceptible de Modificarse.

Las opiniones emitidas por el Cuerpo Consultivo Agrario y -- aún la misma Jurisprudencia puede ser modificada en vista de que se trata de resolver conflictos de carácter particular no previstos expresamente por la Ley. Como en la Resolución de estos asuntos no existen términos y pueden surgir nuevos elementos que se conozcan con -- posterioridad a la determinación que se haya tomado, esto puede modificarse con base en dichos elementos, sin que tales modificaciones -- puedan entenderse como revocación de sus propios actos por la Autoridad Administrativa. Aún en los casos de jurisdicción directa, circunstancias especiales pueden provocar la modificación de un Acuerdo siempre que la misma se funde en alguna disposición legal como en el caso de que afectándose una pequeña propiedad por falta de concurrencia oportuna del afectado, se suspendan los efectos de un dictámen--

y aún se modifique, si se toma en consideración que los Miembros del Cuerpo Consultivo incurren en responsabilidad, al proponer una afectación a una pequeña propiedad.

Circunscribiendo las modificaciones a las opiniones emitidas, encontramos los siguientes ejemplos:

Sesión del 12 de febrero de 1965.- "La Joya", Municipio Jerécuaro, Gto.- "El Cuerpo Consultivo Agrario acordó que en aquellos casos en que se trate de resolver un expediente de depuración censal, cuya diligencia que le dió origen, se haya verificado con dos años de anterioridad, debe disponerse que se verifique nueva diligencia, a fin de precisar si a través de este tiempo, hay nuevos sujetos que han perdido sus derechos y si existen otros que los hayan adquirido.

Haciendo extensivo este criterio a la situación general del Departamento, se dispuso que se ordene a la Dirección General de Derechos Agrarios, devuelva a las Delegaciones, todos los expedientes de depuración censal que obran en su poder y que tengan más de dos años de haberse sustanciado".

Sesión del 8 de julio de 1966.- "Depuración Censal en la región henequenera de Yucatán.- "El H. Cuerpo Consultivo Agrario acordó modificar su jurisprudencia fijada en el caso de "La Joya", Municipio de Jerécuaro, Gto., con fecha 12 de febrero de 1965, en el sentido de que la Dirección General de Derechos Agrarios gire comunicación a las Delegaciones Agrarias a efecto de que se devuelvan a las Oficinas Centrales los expedientes de depuración censal que estén debidamente integrados, aún cuando hayan transcurrido más de dos años de haberse verificado las diligencias, a fin de que se continúe la tramitación de ellos hasta la expedición de los Certificados correspondientes, previa la elaboración de la Resolución Presidencial respectiva".

Sesión del 22 de octubre de 1965.- "Jalapilla", Municipio -

Singuilucán, Hidalgo.- "El H. Cuerpo Consultivo Agrario acordó que-- siempre que se proponga por alguno de los CC. Consejeros suspensión-- de los efectos legales de un dictámen aprobado con anterioridad, se-- solicite asimismo, que la Dirección General de Derechos Agrarios de-- vuelva tal dictámen al propio Consejero, a efecto de que éste lo so-- meta nuevamente a su consideración con las modificaciones que legal-- mente procedan."

Sesión del 10. de diciembre de 1967, "El Chino", Municipio - Tamasopo, San Luis Potosí.- Con motivo de las peticiones que con frecuencia se formulan en el sentido de que se suspendan los efectos de algunos dictámenes aprobados por el Cuerpo Consultivo Agrario así como la suspensión consiguiente del trámite del proyecto de Resolución- Presidencial que ya se encuentre en la Secretaría de la Presidencia, se tomó el siguiente acuerdo:

Tratándose de proyectos de Resoluciones Presidenciales de -- cualquier índole que hayan sido turnados a la Secretaría de la Presidencia, para firma del C. Primer Magistrado de la Nación, y para su publicación correspondiente, el H. Cuerpo Consultivo Agrario acordó -- establecer que carece de facultades para proponer se interrumpan o se aplacen los trámites, en virtud de que tales documentos han salido de la jurisdicción de este Departamento, debiendo comunicarse así a quién nes promuevan las suspensiones de que se trata".

Por todo lo anterior, se puede concluir que los Acuerdos que toma el Cuerpo Consultivo Agrario son con el objeto de llenar las lagunas existentes en el Código Agrario, ya que como se ha demostrado -- esas opiniones son susceptibles de ratificación o modificación, pero todo esto se debe a que el Código Agrario data de 1942, y ya resulta inoperante para la actualidad, por lo que el Cuerpo Consultivo Agrario se ha trazado la tarea de actualizarlo por medio de sus jurisprudencias, pero como tales acuerdos carecen de un apoyo legal, es por --

eso que frecuentemente los Tribunales de Distrito dan Resoluciones -  
contrarias, a los Acuerdos o normas generales sealadas por el Cuer-  
po Consultivo Agrario.

C A P I T U L O V .

REGLAMENTACION DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.



## C A P I T U L O V.

### REGLAMENTACION DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.

Después de estudiar los distintos aspectos que representan - la actuación del Cuerpo Consultivo Agrario, dentro del Departamento - de Asuntos Agrarios y Colonización, se explica con toda claridad porqué hasta el momento no existe una reglamentación del mismo y porque los proyectos que sobre este aspecto se han elaborado, no han llegado ni siquiera a obtener la aprobación de los Titulares del Departamento Agrario.

Como creación Constitucional debió haber tenido un presupuesto especial que le permitiera tener independencia económica para actuar dentro de las funciones que la Ley señala y para adquirir la - fuerza que el Legislador quiso darle, pero no habiendo existido desde un principio dicho presupuesto la Inter-dependencia de sus funciones - con las del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización resulta - totalmente confusa.

Podría decirse que el Cuerpo Consultivo Agrario ha intervenido en forma directa en el desarrollo de la Reforma Agraria desde el - momento de su creación y que un Reglamento, lejos de aumentar su competencia y funciones, las limitaría hasta convertirlo en una Dependencia más del Departamento Agrario.

Fijar la competencia y las funciones del Cuerpo Consultivo - Agrario, en un Reglamento, es tanto como mutilar la parte esencial -- que tiene, su labor como interprete supremo de la Legislación Agraria, como Tribunal Colegiado que resuelve conflictos dentro o fuera de su competencia estrictamente legal, impidiendo con esto el proceso de --

una reforma que a través de este Cuerpo Consultivo ha podido irse - consolidando en beneficio de los campesinos del País.

Frente a las Direcciones, el Cuerpo Consultivo es el órgano de unidad y a través del mismo se marca la política agraria del País, sin menoscabo de las atribuciones que le corresponden al Jefe del Departamento Agrario, pero ligados con ellas en una forma tan inseparable que juntos han podido dar en cada caso la tónica política de México en Materia Agraria.

No creemos por ningún concepto que sea conveniente reglamentar la competencia y las funciones del Cuerpo Consultivo Agrario, porque junto a las facultades que estrictamente le corresponden de acuerdo con la Ley, existen multitud de circunstancias que no podrán catalogarse en ningún Reglamento, porque sería tanto como mutilar las funciones del Titular.

## CONCLUSIONES

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

1.- El Cuerpo Consultivo Agrario nace a la vida constitucional en el año de 1934, pero sus antecedentes se remontan a la Ley del 6 de enero de 1915.

2.- La Comisión Nacional Agraria fué adquiriendo mayores -- atribuciones ocasionando una división de funciones: Una técnico-administrativa y otra técnico-legal. Esta división provocó en 1934 -- dos organismos: El Departamento Agrario y el Cuerpo Consultivo Agrario.

3.- Las Circulares de la Comisión Nacional Agraria constituyeron la fuente doctrinal del Derecho Agrario; la jurisprudencia -- del Cuerpo Consultivo constituye la continuación de esa fuente.

4.- De acuerdo con el inciso b). de la fracción XI del artículo 27 Constitucional el Cuerpo Consultivo Agrario debe ser un -- organismo autónomo colocado entre el Departamento Agrario y la Presidencia de la República.

5.- Para que tal autonomía sea operante debe crearse un -- presupuesto especial para que el Cuerpo Consultivo Agrario cuente -- con su propio personal dentro del cual deben de figurar por lo -- menos dos Ingenieros Agrónomos titulados en cada Consultoría.

6.- Con este apoyo técnico, los Consejeros integrantes del -- Cuerpo Consultivo Agrario deben ser Abogados titulados con cinco -- años de experiencia en Materia Agraria.

7.- Los Consejeros Agrarios deberán ser nombrados y removidos directamente por el Presidente de la República sin intervención del Jefe del Departamento Agrario, ya que en la forma en que se designan en la actualidad se pierde la autonomía que al Cuerpo Consultivo le concedió la Reforma Constitucional de 1934, y sus opiniones

estarán influenciadas por el Titular del Departamento.

8.- El Cuerpo Consultivo Agrario es un Cuerpo Colegiado y los Consejeros en lo particular sólo son ponentes. Los asuntos se aprueban o rechazan por unanimidad o por mayoría.

9.- El Cuerpo Consultivo Agrario debe ser Autoridad porque sus decisiones no sólo son interpretativas sino que dentro de sus funciones existe la noción de imperio.

10.- Todo proyecto de Ley, Reglamento o Acuerdo en Materia Agraria debe ser sometido a la consideración del Cuerpo Consultivo Agrario antes de presentarse a la consideración del C. Presidente de la República.

11.- La Jurisprudencia del Cuerpo Consultivo Agrario debe ser obligatoria aún para los Tribunales ya que la incorrecta interpretación de la Ley Agraria ha propiciado errores judiciales de consideración.

12.- Con base en esta Jurisprudencia es procedente la formulación de un nuevo Código Agrario que satisfaga las necesidades actuales de la Reforma Agraria.

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

- 1.- "Derechos del Pueblo Mexicano", Editado por la Cámara de Diputados XLVI Legislatura.
- 2.- MANUEL FABILA. "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México".
- 3.- Lic. VICTOR MANZANILLA S. "Reforma Agraria Mexicana".
- 4.- ANTONIO CASO. "Indigenismo".
- 5.- LUIS VILLORIO. "La Antropología Social Aplicada".
- 6.- ALESSANDRO GROPPALI. "Doctrina General del Estado".
- 7.- BARCIA ROQUE. "Primer Directorio General, Etimología de la Lengua Española".
- 8.- GUILLERMO FLORIS MARGADAN. "El Derecho Privado Romano".
- 9.- EDUARDO GARCIA MAYNES. "Introducción al Estudio del Derecho".
- 10.- "Enciclopedia Jurídica Omeba".
- 11.- "Jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y Tesis sobresalientes. 1955-1963". Ediciones Mayo.

LEGISLACION CONSULTADA:

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.  
CODIGO AGRARIO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.  
REGLAMENTO DE INAFECTABILIDAD AGRICOLA Y GANADERA.  
REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION.  
LEY DE TERRENCOS BALDIOS, NACIONALES Y DEMASIAS.  
LEY DE COLONIZACION.

# I N D I C E

## EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

	Pág.
INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL CUERPO CONSUL TIVO AGRARIO.....	4
a).- Reforma del Artículo 27 Constitucional.....	8
b).- Funciones de la Comisión Nacional Agraria simi lares a las que desempeña el Cuerpo Consultivo Agrario.....	22
c).- Circulares dictadas para aclarar determinados- puntos en la aplicación de las Leyes Agrarias.	50
CAPITULO II.- COMPETENCIA DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO	59
a).- Directa en cuanto a la acción.....	59
b).- Delegada.....	75
c).- Al margen de su competencia.....	77
CAPITULO III.- FUNCIONES DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.	85
a).- Directa ( Artículo 36 del Código Agrario )....	85
b).- Derivadas.....	123
1.- Legislativa.....	123
2.- Jurisdiccional.....	124
a').-Actua como Tribunal Colegiado.....	125
b').-Interpretación de la Ley en casos concretos...	127
c').-Fuerza de esa interpretación.....	131
CAPITULO IV.- DOBLE CARACTER DEL CUERPO CONSULTIVO AGRA RIO.....	136
1.- De opinión.....	136
2.- Jurisdiccional.....	143
a).-Opinión susceptible de modificarse.....	149
CAPITULO V.- REGLAMENTACION DEL CUERPO CONSULTIVO AGRA- RIO.....	154

CONCLUSIONES.....	157
BIBLIOGRAFIA.....	159