

2 ej.
136



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

RECEBIDA EN LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA
EL 15 DE ABRIL DE 1989
A LAS 10:00 HORAS

DEBE VOLVER AL PRESIDENTE DE LA
REPUBLICA LA ATRIBUCION DE PRIVACION
Y ADJUDICACION DE LOS DERECHOS
AGRARIOS



T E S I S

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

MIGUEL CONDE MARINES



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1989



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

PAG.

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
PARA PRIVAR Y ADJUDICAR DERECHOS AGRARIOS

| | |
|---|----|
| 1.- CONCEPTO DE DERECHO AGRARIO INDIVIDUAL. | 2 |
| 2.- SUS ATRIBUCIONES EN EL CODIGO AGRARIO DE 1942. | 6 |
| 3.- SUS ATRIBUCIONES EN LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA. | 9 |
| 4.- SUS ATRIBUCIONES EN LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA MODIFICADA. | 15 |

CAPITULO SEGUNDO

LAS ATRIBUCIONES DE LA COMISION AGRARIA -
MIXTA EN LA PRIVACION DE DERECHOS AGRARIOS
INDIVIDUALES.

| | |
|---|----|
| 1.- DERECHO AGRARIO INDIVIDUAL EJIDAL. | 18 |
| 2.- DERECHO AGRARIO INDIVIDUAL COMUNAL. | 22 |

| | |
|---|------------|
| 3.- LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA ADICIONADA. | PAG. 25 |
|---|------------|

CAPITULO TERCERO

EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO COMO REVISOR
DE LAS SENTENCIAS DE LA COMISION AGRARIA-
MIXTA

| | |
|--|----|
| 1.- RESPECTO DE LA RESOLUCION DE PRIVACION DE DERECHOS EJIDALES INDIVIDUALES. | 30 |
| 2.- RESPECTO DE LA ADJUDICACION DE DERECHO COMUNAL IN- DIVIDUAL. | 41 |
| 3.- RESPECTO DE LAS RESOLUCIONES DE PRIVACION DE DERE- CHOS AGRARIOS DE USO Y USUFRUCTO DE PARCELA. | 45 |
| 4.- RESPECTO DE LA PRIVACION DE DERECHOS DE SOLARES -- URBANOS. | 59 |

CAPITULO CUARTO

INEFICACIA DE LA COMISION AGRARIA MIXTA
COMO TRIBUNAL AGRARIO.

| | |
|--|----|
| 1.- CARECE DE AUTONOMIA JURIDICA. | 64 |
| 2.- CARECE DE AUTONOMIA ADMINISTRATIVA. | 67 |
| 3.- CARECE DE FORMALIDAD PROCEDIMENTAL (NOTIFICACIONES, PUBLICIDAD DE SUS ACTOS Y FUNCIONARIOS NOTIFICADORES. | 71 |
| 4.- VIOLACION A LA GARANTIA DE AUDIENCIA. | 78 |

| | PAG. |
|--|------|
| 5.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL, COMISION AGRARIA MIXTA. | 82 |

CAPITULO QUINTO

EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO COMO TRIBUNAL JURISDICCIONAL.

| | |
|---|----|
| 1.- CARECE DE AUTONOMIA JURIDICA Y ADMINISTRATIVA. | 85 |
| 2.- CARECE DE PUBLICIDAD EN SUS ACTOS Y RESOLUCIONES. | 92 |
| 3.- VIOLA LA GARANTIA DE AUDIENCIA. | 95 |
| 4.- ES UN TRIBUNAL INCONSTITUCIONAL. | 97 |

CAPITULO SEXTO

SE DEBEN RESTITUIR AL PRESIDENTE DE LA REPUB -
BLICA LAS FACULTADES DE PRIVACION DE LOS DERE -
CHOS AGRARIOS.

| | |
|---|-----|
| 1.- PORQUE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ES METODICO - Y FORMAL. | 100 |
| 2.- PORQUE SUS ACTOS TIENEN SERIEDAD Y RESPONSABILIDAD.- | 104 |
| 3.- PORQUE EL PATRIMONIO QUE DESCANSA EN EL DERECHO AGRARIO INDIVIDUAL MERECE UNA DEBIDA GARANTIA QUE SOLO- EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PUEDE RESPETAR. | 106 |

4.- LA COMISION AGRARIA MIXTA Y EL CUERPO CONSULTIVO
AGRARIO DEBEN QUEDAR COMO SIMPLES ORGANOS DE DIC
TAMEN.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

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

Los principios de la Reforma Agraria, que contienen el rescate de la propiedad de las tierras y aguas y, por sobre todas las cosas, el surgimiento de una nueva idea sobre la propiedad, son consecuencia de la incansable lucha de el pueblo mexicano por alcanzar y consolidar su Libertad, su Independencia, Soberanía, -- así como un destino propio y una vida digna y decorosa, que han quedado plasmadas en el artículo 27 de la Constitución de 1917.

En materia de privación de Derechos Agrarios, nuestra legislación ha incurrido en graves desviaciones a sus originales orientaciones. Esto lo podemos apreciar en las facultades que tienen la Comisión Agraria Mixta y el Cuerpo Consultivo Agrario, después de la Reforma hecha a la Ley Federal de Reforma Agraria en 1983, donde se faculta a dichos órganos a privar y adjudicar derechos agrarios, estando en contradicción con lo dispuesto en la Carta Magna, en la que se preven dichos órganos como de consulta y de opinión y no como autoridades facultadas para resolver.

Se necesita seguridad en la tenencia de la tierra, nadie puede trabajar y darse golpes al mismo tiempo, debe imperar la paz social, si el productor agrario no sabe a qué atenerse, no invertirá ni trabajará como es debido.

Se debe propiciar la Seguridad Jurídica en la tenencia de la tierra, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina su bienestar y su participación en el desarrollo nacional.

C A P I T U L O I

FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA PRIVAR Y ADJUDICAR DERECHOS AGPARIOS.

- 1.- Concepto de Derecho Agrario Individual.
- 2.- Sus atribuciones en el Código Agrario de 1942.
- 3.- Sus atribuciones en la Ley Federal de la Reforma Agraria.
- 4.- Sus atribuciones en la Ley Federal de la Reforma Agraria modificada.

C A P I T U L O I

FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA PRIVAR Y ADJUDICAR
DERECHOS AGRARIOS .

1.- CONCEPTO DE DERECHO AGRARIO INDIVIDUAL.

La palabra "Derecho", viene del bajo latín "Directum", (derecho, recto), palabra que a su vez proviene de "Dirigere" (dirigir, guiar). El verbo "dirigo" se compone de las voces latinas "dir" y "lego", que quiere decir: "regir" y "gobernar", que corresponde a la misión propia del derecho.

En el siglo XVII, Hobbes ya concebía el derecho como una norma de conducta impuesta y aplicada por un soberano, pues consideraba que los hombres eran enemigos entre sí, por ello vió que el mejor medio de lograr un orden era someterse a un gobierno con autoridad suficiente.

Austin, siguiendo la línea de Hobbes considera que el derecho "Es el conjunto de normas reconocidas y aplicadas por los tribunales de justicia"; y en ambos planteamientos descubrimos la necesaria voluntad dominante por encima de las demás y que las regula.

Rafael Preciado Hernández, define al Derecho como "La ordenación positiva y justa de la acción al bien común" (1).

La definición de Eduardo García Maynez, concibe al derecho "Como un conjunto de normas externas, heterónomas, bilaterales, coercibles, que realizan o pretenden la realización de la justicia u otro valor social, como la equidad, el bien común o la voluntad de los hombres a través de castigo o recompensa". (2).

Por todo lo anterior, afirmamos que el Derecho es:

"Complejo de normas, regulador de conductas humanas, impuesto y aplicado por la clase social que controla y predomina en determinados marcos geográficos, históricos y políticos, que amenaza sancionar y coaccionar las conductas, que es un producto de las relaciones sociales, que tienen naturaleza histórica, que sirve como técnica específica de control social y que pretende alcanzar determinados fines". (3).

Una vez que hemos dejado establecido lo que es el derecho, pasaremos ahora a definir una de sus ramas, el Derecho Agrario.

En este tópico también existen diversas definiciones; veremos algunas.

(1) Preciado Hernández Rafael. "Lecciones de Filosofía del Derecho." 3er. Edición UNAM. México 1960 Pag. 268

(2) García Maynez Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho." 26a. Edición. Ed. Porrúa Hnos. México 1977 Cap. I

(3) Ovilla Mandujano Manuel. "Teoría del Derecho." UNAM. México 1975.

La palabra "agraria", deriva del latín, "agrarius", "ager", "agri" campo; significando lo referente al campo, a la agricultura, a su vez, procede de "ager", campo y cultivo, por lo que se refiere a la labranza y al cultivo de la tierra.

Para el maestro Lemus García, el Derecho Agrario, en su sentido objetivo, "Es el conjunto de principios, preceptos e instituciones, que regulan las diversas formas de tenencia de la tierra y el sistema de explotación agrícola, con el propósito tecnológico-de realizar la Justicia Social, el Bien Común y la Seguridad Jurídica" (4).

El doctor Lucio Mendieta y Núñez, uno de los pioneros en la Exposición teórica del Derecho Agrario en México afirma que: "El Derecho Agrario, es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refiere a la propiedad rústica y a la explotación de carácter agrícola" (5).

La doctora Chávez Padrón, formula el siguiente concepto:

"Derecho Agrario, en nuestro país, es la parte de su sistema jurídico, que regula la organización territorial rústica, todo lo relacionado con las explotaciones y aprovechamiento que este sistema considera como agrícolas, ganaderas y forestales y la mejor forma de llevarlas a cabo" (6).

(4) Lemus García Raúl. "Derecho Agrario Mexicano", Ed. LIMSA. México, 1978, pag:25

(5) Mendieta y Núñez Lucio. "Introducción al Estudio del Derecho Agrario". Ed. -- Porrúa S.A. México, 1966 Pag:6

(6) Chávez Padrón Martha. "El Derecho Agrario en México". Ed. Porrúa, S.A. México, 1964 Pag:23

El Licenciado Angel Alanís Fuentes, expresa que el Derecho Agrario: "Es una rama del derecho en general, formada por un conjunto de normas, leyes, reglamentos, principios, doctrina y jurisprudencia, que tiene por objeto la resolución del problema agrario en México, es decir de la satisfacción de las necesidades de la clase campesina, inspirándose en un espíritu de Justicia y -- Equidad". (7).

Después de haber establecido la definición de Derecho y Derecho Agrario, pasaremos a definir al Derecho Agrario Individual, que es considerado como: Los derechos que corresponden individualmente a los ejidatarios o comuneros, para participar de los bienes agrarios de que disfruta el núcleo de población de que forma parte.

Los Derechos Individuales, se clasifican de dos formas: Derechos Proporcionales que corresponden sobre la totalidad del ejido, antes de que sea fraccionado y sobre los bienes indivisibles, y -- los concretos, que recaen sobre la parcela o unidad de dotación que se da a cada uno, cuando se realiza el fraccionamiento.

(7) Citado por Lemús García Raúl; ob.cit; Pag:23

2.- SUS ATRIBUCIONES EN EL CODIGO AGRARIO DE 1942.

El Código Agrario del 31 de Diciembre de 1942, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, del día 27 de Abril de 1943, siendo el Presidente Constitucional Manuel Avila Camacho.

Este Código, en su artículo 169, señala como única causal de privación de derechos agrarios, cuando el ejidatario deje de trabajar personalmente su parcela, o cuando no realice los trabajos que le corresponden en las explotaciones colectivas.

Se podría pensar que este Código, señala en sus artículos 171 y 172, otras dos causales de privación:

ARTICULO 171.- Prohíbe el acaparamiento por un mismo jefe de familia y establece que si una mujer con parcela, cambia de estado, y la persona con quien contraiga matrimonio o hace vida marital, disfruta de su parcela, la parcela se adjudicará a su sucesor legítimo.

ARTICULO 172.- Establece que los ejidatarios cuyo derecho a participar en el ejido se hayan reconocido, no toman posesión de las tierras de labor, en un término de seis meses, contados a partir de la distribución provisional de parcela o del fraccionamiento definitivo, perderán la preferencia que se les había otorgado.

Igual criterio se seguirá si la explotación era colectiva, o los ejidatarios no se presentan en el plazo de seis meses a realizar las labores agrícolas.

Analizando los artículos anteriores, en el artículo 171, no se establece como privación de derechos agrarios, en virtud de que al adjudicarle la parcela de la mujer que cambia de estado civil a sus sucesores, viene siendo únicamente un traslado de dominio.

Y en el artículo 172, no es privación, porque no se da el supuesto para que exista dicha privación, que es la adquisición de los derechos agrarios, que se presentan desde el momento de la adjudicación y posesión de tierras concedidas.

En el artículo 173 de este mismo Código, se explican las formalidades esenciales del juicio privativo de derechos agrarios, donde señala que únicamente el Presidente de la República, podrá decretar la privación de los derechos agrarios de un ejidatario; - previo juicio seguido ante el Departamento Agrario, en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento; además este artículo autoriza la creación de un reglamento, que fue dictado por el Presidente Miguel Alemán, el 15 de Noviembre de 1950.

Este Reglamento del artículo 173, del Código Agrario de 1942 así como el artículo 169 del mismo ordenamiento, considera equivocadamente como única causal de privación, el hecho de dejar de -

8.

cultivar su parcela personalmente por dos años consecutivos, o no realizar los trabajos que le corresponden si se trata de un ejido colectivo. Olvidando otras causales, sumamente graves, como por ejemplo: Destinar los bienes ejidales a fines ilícitos, - acaparar la posesión o el beneficio de dos o más parcelas, sembrar o permitir que se siembre en su parcela cualquier estupefaciente.

3.- SUS ATRIBUCIONES EN LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA.

La Ley Federal de Reforma Agraria fue expedida por: Luis -- Echeverría Alvarez, Presidente Constitucional de los Estados Uni dos Mexicanos, el 16 de marzo de 1971, publicado en el Diario -- Oficial de la Federación, el 16 de abril del mismo año, consta de 480 artículos y 8 transitorios.

"La denominación de la Ley Federal de Reforma Agraria, se -- debe a que no se trata de un Código, porque no se limita a reco- ger disposiciones preexistentes; es federal, por mandato del ar- tículo 27 Constitucional y se refiere a la Reforma Agraria, que es una institución política de la Revolución Mexicana. La Ley Fe- deral de Reforma Agraria, fue elaborada con base en la realidad- que prevalecía en el momento de su expedición y consultando pre- viamente a todos los sectores sociales comprometidos en los pro- blemas agrarios vigentes. Que durante los últimos años anterio- res a su expedición, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió resoluciones con base en el criterio de que por tratarse- de una norma de carácter social, debe brindar primordialmente im pulso y protección debida a la clase campesina, que como sabemos fue la que mediante la lucha armada de 1910 - 1917, consiguió en el seno del Congreso Constituyente de Querétaro, la elevación a- la categoría de norma fundamental de un estatuto mínimo de garan- tía en los que quedan comprendidos los derechos de los comuneros, los ejidatarios y auténticos pequeños propietarios". (8).

(8) Iniciativa de la Ley Federal de Reforma Agraria.

El artículo 8 del ordenamiento jurídico en mención dispone que el Presidente de la República es la Suprema Autoridad Agraria, estando facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta Ley, y sus resoluciones definitivas en ningún caso, podrán ser modificadas.

Entiéndase por Resoluciones Definitivas, para los efectos de este artículo lo que ponga fin a un expediente:

- I. De restitución o dotación de tierras, bosques o aguas.
- II. De ampliación de las ya concedidas.
- III. De creación de nuevos centros de población.
- IV. De confirmación de la propiedad de bienes comunales.
- V. De expropiación de bienes ejidales y comunales.
- VI. De privación de derechos individuales de ejidatarios.
- VII. De establecimiento de zonas urbanas ejidales y comunales; y
- VIII. Las demás que esta Ley señale.

En 1971, a la lista de resoluciones que se han considerado definitivas, se agregaron las mencionadas en las fracciones V, VI, VII, VIII, suprimiéndose la fracción V del artículo 33 del Código Agrario de 1942, que se refería a los Acuerdos de Inafectabilidad.

Las Resoluciones del Poder Ejecutivo, en Materia Agraria, - son enteramente firmes, pues participan del carácter de resoluciones judiciales que proyectan y extinguen derechos, producen los efectos de cosa juzgada, y no pueden ser modificadas ni revocadas, ni aún por el mismo Presidente de la República, porque se violaría el principio de que la autoridad no puede revocar sus propias decisiones.

El Lic. Raúl Lemus García, en su comentario a la Ley Federal de Reforma Agraria, al referirse a la privación de derechos agrarios afirma: procede la Privación de Derechos Agrarios de los ejidatarios o comuneros, a excepción de los adquiridos sobre el solar que hubiere sido adjudicado en la zona de urbanización, cuando no se trabaje la tierra personalmente o con su familia durante dos años consecutivos o más; dejen de realizar por igual lapso los trabajos que le correspondan cuando se haya determinado la explotación colectiva, salvo en los casos permitidos por la Ley; hubieren adquirido los derechos ejidales por sucesión y no cumplan durante un año con las obligaciones económicas a que quedaron comprometidos; destine los bienes ejidales a fines ilícitos; acaparen la posesión de otras unidades de dotación, en los ejidos ya constituidos; y sean condenados por sembrar o permitir -- que se siembre en su parcela, mariguana, amapola o cualquier -- otro estupefaciente.

Solamente tiene facultad para solicitar a la Comisión Agraria -- Mixta, que inicie el procedimiento de privación de derechos y en su caso, la nueva adjudicación, la Asamblea General de Ejidatarios y el Delegado Agrario.

La solicitud de privación de derechos agrarios de un ejidatario, de conformidad al artículo 426 de la Ley a que se hace referencia, deberá presentarse por escrito ante la Comisión Agraria Mixta respectiva, acompañando todos los elementos de prueba que funden los hechos en que se apoye la acción. Si se obtiene del estudio del expediente respectivo por las pruebas aportadas por los solicitantes, la presunción fundada de que se ha incurrido en las causales legales, de privación, la Comisión Agraria citará a los miembros del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia, así como a los ejidatarios afectados por la posible -- privación de derechos, para que se presenten el día y la hora que se señalará al efecto.

Las citaciones para el interrogatorio del Comisariado Ejidal y del Consejo de Vigilancia, y a los ejidatarios afectados por la posible privación, se hará mediante oficio, en el que se expresará el objeto y las causas de la privación de derechos. Los afectados tienen derecho a revisar las pruebas en que se funde la petición.

En caso de que él o los ejidatarios afectados se hayan ausentado del ejido, dejando abandonado la o las parcelas; se hará constar este hecho en una acta que levantará el representante de la Comisión Agraria Mixta, respectiva, ante la presencia de cuatro testigos ejidatarios, y la notificación se hará por medio de Cédula que se fijará en los estrados de la oficina municipal del lugar y en los lugares más visibles del poblado.

El día y hora señalados para la celebración de la audiencia, la Comisión Agraria Mixta, escuchará a los interesados y les recibirá todas las probanzas y alegatos que presenten.

La Comisión Agraria Mixta, quince días después de celebrada la audiencia, y desahogadas las pruebas y los alegatos, emitirá la -- opinión fundada respecto a la procedencia o improcedencia de la solicitud y de inmediato enviará el expediente a la Secretaría, se turnará a la Dirección General de Derechos Agrarios, la que -- avocándose al estudio del caso, valorizará escrupulosamente las pruebas recabadas y emitirá opinión sobre la procedencia de la -- solicitud, la cual turnará al órgano respectivo, junto con el expediente para que se formule el dictamen de acuerdo con las pruebas aportadas.

Una vez aprobado el dictamen por el Cuerpo Consultivo, se turnará a la Oficina de Resoluciones Presidenciales, para la elaboración del proyecto de resolución, que aprobado por el Cuerpo Consultivo, pasará a consideración y firma del C. Presidente de

la República, quién resolverá en forma definitiva, tal como lo establece el ordenamiento jurídico en mención en su artículo 432, posteriormente, el Secretario de la Reforma Agraria enviará la Resolución Presidencial al Delegado correspondiente para su debida ejecución; para tal efecto se notificará al Comisariado Ejidal para que en el caso de que haya decretado la privación de derechos y no se haya llevado a cabo la nueva adjudicación, se proceda de inmediato a convocar a una Asamblea General de Ejidatarios, con el objeto de adjudicar la o las unidades de dotación de que se trate, en los términos del ordenamiento legal invocado.

4.- SUS ATRIBUCIONES EN LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA MODIFICADA.

En las reformas al artículo 8ª, se siguen contemplando las facultades del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a excepción de la relativa a la resolución de los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones hasta antes de las reformas que tuvo en 1984 la Ley Federal de Reforma Agraria, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, estaba facultado para resolver en definitiva los expedientes de restitución o dotación de tierras, bosques y aguas; de ampliación de los ya concedidos; de creación de nuevos centros de población, de expropiación de bienes ejidales y comunales; de establecimiento de zonas urbanas; las de privaciones de derechos individuales ejidatarios y la de confirmación de la propiedad de bienes comunales.

A partir de dichas reformas, se infiere que la fracción IV, del referido dispositivo antes decía: "De confirmación de la propiedad de bienes Comunales"; expresión que es más acorde con la idea de distinguir entre el procedimiento de reconocimiento, que es cuando una comunidad tiene título y la posesión y se le reconocen los títulos, y en el caso de una comunidad no tiene títulos, solo la posesión, y es entonces cuando se le confirma la posesión y se titula la misma.

En cuanto al juicio de "Privación de Derechos Individuales de -- Ejidatarios", ahora se desahoga y resuelve en las Comisiones --- Agrarias Mixtas.

En caso de inconformidad con la resolución de la Comisión - Agraria Mixta, la parte directamente interesada podrá, en un término de treinta días, computados a partir de su publicación, recurrir por escrito ante el Cuerpo Consultivo Agrario, el que deberá dictar la resolución correspondiente en un término de treintta días a partir de la fecha en que se reciba la inconformidad, - (art. 432).

C A P I T U L O I I

"LAS ATRIBUCIONES DE LA COMISION
AGRARIA MIXTA EN LA PRIVACION -
DE DERECHOS AGRARIOS INDIVIDUA-
LES".

1.- DERECHO AGRARIO INDIVIDUAL
EJIDAL.

2.- DERECHO AGRARIO INDIVIDUAL
COMUNAL.

3.- LEY FEDERAL DE LA REFORMA-
AGRARIA ADICIONADA.

C A P I T U L O II

LAS ATRIBUCIONES DE LA COMISION AGRARIA MIXTA EN LA PRIVACION DE DERECHOS AGRARIOS INDIVIDUALES.

1.- DERECHO AGRARIO INDIVIDUAL EJIDAL

La privación de derechos agrarios se establece en el artículo 85 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, que dice a la letra:

"El Ejidatario o Comunero perderá sus derechos, sobre la -- unidad de dotación y, en general lo que tenga como miembro de un Núcleo de Población Ejidal o Comunal, a excepción de los adquiridos, sobre el solar, que le hubiere sido adjudicado en la zona - de urbanización cuando:

I.- No trabaje la tierra personalmente o con su familia durante dos años consecutivos o más, o deje de realizar por igual-lapso los trabajos que les correspondan, cuando se haya determinado la explotación colectiva, salvo los casos permitidos por la Ley.

II.- Hubiere adquirido los derechos ejidales por sucesión y no cumpla durante un año con las obligaciones económicas a que - quedó comprometido para el sostenimiento de la mujer e hijos menores de dieciséis años o con incapacidad total permanente que -

dependían del ejidatario fallecido.

En estos casos: la nueva adjudicación se hará siguiendo el orden de sucesión del anterior titular autor de la herencia.

III.- Destine los bienes ejidales a fines ilícitos;

IV.- Acapare la posesión o el beneficio de otras unidades de dotación o superficie de uso común, en ejidos y comunidades ya constituidas.

V.- Enajene, realice, permita, tolere o autorice la venta total o parcial de una unidad de dotación o de superficie de uso común o la de en arrendamiento o en aparcería o en cualquier otra forma ilegal de ocupación a miembros del propio ejido o a terceros, excepto en los casos expuestos en el artículo 76; y

VI.- Sea condenado por sembrar o permitir que se siembre en su parcela o bienes de uso común, ejidales o comunales, mariguana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

La fracción primera del citado artículo, hace referencia al artículo 76 de dicho Ordenamiento Jurídico y señala cuatro casos en virtud de los cuales un ejidatario o comunero puede dejar de trabajar directamente su unidad de dotación. Esto no autoriza a que esa tierra se quede sin trabajar, sino que únicamente autoriza a la explotación indirecta, o por terceros de dicha unidad de dotación y solo en estos casos:

1.- La mujer con familia a su cargo, incapacitada para trabajar directamente la tierra, por sus labores domésticas y la atención a los hijos menores que de ella dependan; siempre que viva en el núcleo de población.

2.- Menores de 16 años que hayan heredado los derechos de un Ejidatario.

3.- Los Ejidatarios incapacitados; y

4.- Cultivos o labores que el ejidatario no puede realizar oportunamente, aunque dedique todo su tiempo y esfuerzo.

Esta causal nos señala el interés del país de aumentar la producción agrícola, no permitiendo existan tierras sin trabajo.

La Fracción Segunda del Artículo en comento se relaciona con el artículo 81 del mismo Ordenamiento Jurídico, donde se limita la facultad que tiene el ejidatario para testar, aunque solo le permite designar a quien deba sucederlo, su cónyuge o sus hijos, y a falta de ellos, a la persona con la que haga vida marital y que dependa económicamente de él, y a falta de las personas anteriores el ejidatario podrá dejar su unidad de dotación a quien guste, siempre y cuando dependa económicamente de él.

La Fracción Tercera, hace mención a los actos de enajenación o arrendamiento de la unidad de dotación en los casos que no estén permitidas por la Ley.

En la Fracción Cuarta: se castiga la violación del artículo 78 - de la Ley Federal de Reforma Agraria, ya que prohíbe terminantemente el acaparamiento de unidades de dotación por una sola persona. Señala que cuando un ejidatario contraiga matrimonio, éste se tendrá que celebrar bajo el régimen de Separación de Bienes, - o en el caso de que haga vida marital con una mujer que tenga -- parcela, se respetará lo que corresponda a cada uno.

Crítica al artículo 85, Fracción V, y 87 de la Ley Federal de Reforma Agraria. El Dr. Lucio Mendieta y Núñez, afirma que -- las sanciones pueden resultar ingenuas, porque la propiedad pasa a los herederos, que son su mujer e hijos, y a falta de ellos, - la persona que dependa económicamente del ejidatario, así, aunque se le prive de su parcela, ésta pasa a manos de su familia, que es la que siempre ayuda a cultivarla.

Nuestra legislación no establece la privación de Derechos - Agrarios Sucesorios, por la siembra de estupefacientes; ya que - sería inaudito privar a una familia de su medio de subsistencia.

Las unidades de dotación son para la producción de alimen - tos que es una de las necesidades primordiales de un país, por - lo que no es permitido que se dediquen para sembrar estupefacien - tes.

2.- DERECHO AGRARIO INDIVIDUAL COMUNAL.

En relación con la privación colectiva de derechos agrarios, el procedimiento a seguir, es el que a continuación se describe, de conformidad al artículo 64 de la Ley Federal de Reforma Agraria, son dos opciones a seguir, según sea el caso que específicamente se presente; en uno de ellos, cuando el núcleo de población beneficiado en resolución presidencial, no desee recibir los bienes, objetos de dicha resolución, se debe manifestar completa libertad al Delegado Agrario, que corresponda, por decisión tomada en Asamblea; en la cual se haya contado con la asistencia de cuando menos noventa por ciento de los ejidatarios; la negativa de recibir los bienes ejidales.

Es a partir de tal manifestación, que el Ejecutivo Federal declarará perdido el derecho del núcleo a las tierras o aguas a él asignadas, quedando las mismas a disposición del mismo Ejecutivo, sólo con el fin de que en ellas se acomoden campesinos con derechos a salvo, y para llevarlo a cabo preferirá a quienes quedaron sin tierras en los ejidos de la Entidad Federativa correspondiente, y entre ellos, a quienes habiten en los núcleos de población más cercanos.

En otro de los casos, cuando después de haberse recibido por parte de los beneficiarios de una resolución presidencial, los bienes concedidos por la misma, si acaso desaparece el núcleo de población o se ausenta de él el noventa por ciento o más, de sus integrantes, el Ejecutivo Federal declarará perdido el derecho del Núcleo de Población a las tierras o aguas asignadas, previa comprobación del hecho por la Comisión Agraria Mixta que corresponda, la cual lo hará constar en el acta que al efecto levante.

Los bienes ejidales, en este caso, también quedarán a disposición del Ejecutivo Federal, solo con el fin de acomodar en ellos a campesinos con derechos a salvo y para llevar a efecto el acomodo, se preferirá a aquellos campesinos que se quedaron sin tierras en ejidos de la Entidad Federativa de que se trate, entre ellos a quienes habiten en los núcleos agrarios de población más cercanos.

En ambos casos, la declaración del Ejecutivo Federal, sobre la pérdida de los derechos obtenidos respecto de tierras y aguas por parte de un núcleo de población, debe estar inserta en una resolución presidencial, de conformidad con el mismo artículo 64, en relación con el 8, fracción VII, de la Ley Federal de Reforma Agraria, razón por la que debe también intervenir en el procedimiento el Cuerpo Consultivo Agrario, a partir del contenido de la fracción I, del artículo 16 de la indicada Ley.

Por lo que se refiere a la decisión sobre el acomodo de campesinos con derechos a salvo, para que a éstos se les otorguen la posesión y el usufructo sobre terrenos ejidales, también debe estar contenida en una resolución presidencial.

La función de los procedimientos en cuestión es distinta, - pues mientras que el objeto de privación de derechos agrarios individuales, es el descubrir qué ejidatarios han incurrido en algunas de las causales de privación, que reseña el artículo 85 de la Ley Federal de Reforma Agraria, así como el de conocer cuáles de sus sucesores han incurrido en las causales de privación de sus derechos agrarios sucesorios, para en lo individual privarles de sus derechos agrarios obtenidos, con la intención de otorgárselos a otros campesinos, que ya se hayan hecho acreedores a que en su favor se les reconozcan sus derechos, de acuerdo con el orden de preferencias que menciona el artículo 72 de la Ley Federal de Reforma Agraria, el cometido del procedimiento de privación colectiva de derechos agrarios, es el de que cesen los derechos que a través de una resolución presidencial, le fueron otorgados a un núcleo de población el que, en su caso, perdería los derechos sobre las tierras y aguas concedidas, cuando se presente alguna de las dos causas descritas en el artículo 64 de la Ley Federal de Reforma Agraria, para que en los terrenos ejidales, se acomode a otro grupo de campesinos, con derechos a salvo que como un nuevo núcleo de población será el beneficiario de los derechos sobre las tierras, aguas y demás bienes ejidales.

Atendiendo a las autoridades que intervienen en el caso de privación de derechos agrarios individuales, debemos mencionar que en dicho procedimiento intervienen la Comisión Agraria Mixta y la Secretaría de la Reforma Agraria, ésta por conducto de diversas dependencias, como son la Delegación Agraria, la Dirección General de Tenencia de la Tierra y el Registro Agrario Nacional. El desarrollo del procedimiento para que se culmine con una privación en forma general es la siguiente:

Antes de la iniciación del procedimiento, se verifica una investigación, generalmente hecha por personal que labora en la Delegación Agraria respectiva, cuyo objeto es de investigar las condiciones de los ejidatarios de ese lugar, con relación a sus derechos agrarios; del resultado obtenido, y en el supuesto de que algunos de los ejidatarios haya incurrido en causales de privación se da vista con los resultados de dicha investigación, a la Comisión Agraria Mixta.

La Delegación Agraria solicita la iniciación del procedimiento de privación de Derechos Agrarios y en su caso, la nueva adjudicación, (artículo 426 de la Ley Federal de Reforma Agraria), anexando las pruebas documentales en que se funde; no solamente la Delegación Agraria puede hacer a la Comisión Agraria Mixta la petición, ya que la misma Asamblea General de Ejidatarios, también puede formular una solicitud de la misma índole, de acuerdo con-

el mismo artículo 426, de la Ley citada, a la que en todo caso -- también se deben anexar las pruebas documentales en la que se -- funde la pretensión.

En todo caso, sea que la petición de la iniciación del procedimiento provenga de la Asamblea General, o que se origine en la Autoridad Agraria, el Delegado Agrario respectivo, en una --- Asamblea General Extraordinaria de Ejidatarios, previamente convocada y observándose las formalidades descritas en el artículo 32 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que refiere las exigencias para que tenga validez dicho acto, en donde se debe llegar a los acuerdos en relación con los cuales se le hará una petición formal a la Comisión Agraria Mixta, si se presume que se ha incurrido en la falta que señala el artículo 85 de la Ley Federal - Reforma Agraria antes citada, de conformidad con el análisis de las pruebas presentadas, la mencionada institución, iniciará el procedimiento de privación de Derechos Agrarios Individuales, -- por medio de un acuerdo, en el que generalmente se indican la fecha, la hora y el lugar en donde se llevará a cabo una Audiencia de pruebas y alegatos, y en donde se cita para este acto a los - integrantes del Comisariado Ejidal, a los Consejos de Vigilancia, y a los Ejidatarios presuntos privados de sus Derechos Agrarios, así como a los sucesores de ellos, presuntamente privados de sus derechos sucesorios.

Los citatorios deben ser entregados a sus destinatarios en-

un plazo no menor de 15 días, ni mayor de 30 días, anterior a la fecha de la celebración de la Audiencia de Pruebas y Alegatos, -- cuando la petición se origine en el Núcleo Agrario de Población, conforme al artículo 427 de la Ley Federal de Reforma Agraria, -- que se relaciona con el artículo 420 y 423 de la Ley de la materia.

Hay ocasiones, en que no es posible entregar los citatorios personales, a los ejidatarios, y se presume que se les podría -- privar de sus derechos agrarios, por su ausencia del Núcleo Agrario de Población Ejidal, así como sucede respecto de algunos de los sucesores, privados de sus derechos sucesorios; en estos casos la Comisión Agraria Mixta, elabora una acta, en la que se ha ce constar el desacuerdo de los presuntos privados de sus derechos, en la que intervienen también cuatro ejidatarios, del núcleo agrario de población como testigos; en caso de que no sea -- posible, citar personalmente a algunos de los ejidatarios, privados de sus derechos y / o a algunos de sus sucesores, después de haberse levantado el acta de desavenencia, se le debe notificar a través de una cédula, que se debe fijar en los sitios más visib- les del poblado y en la oficina municipal correspondiente.

En el día, hora y lugar fijados para la celebración de la - Audiencia de Pruebas y Alegatos, constituida la Comisión Agraria Mixta, ésta deberá escuchar y recibir las pruebas de aquellos ci tados que deseen intervenir en el acto.

Para que diez días después de la verificación, se emita una resolución de la Comisión Agraria Mixta; la que publica en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado respectivo y si acaso alguna parte interesada, en relación con sus intereses, quiere manifestar su inconformidad, lo debe hacer en un término de treinta días, contados a partir de la publicación de la resolución de la Comisión Agraria Mixta.

El Cuerpo Consultivo tiene un plazo de treinta días, para resolver respecto de la inconformidad planteada, resuelta ésta, la solución que se obtenga, se debe publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado correspondiente, así como en el Diario Oficial de la Federación.

C A P I T U L O I I I

EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO COMO REVISOR DE LAS
SENTENCIAS DE LA COMISION AGRARIA MIXTA.

- 1.- RESPECTO DE LA RESOLUCION DE PRIVACION DE
DERECHOS EJIDALES INDIVIDUALES.
- 2.- RESPECTO DE LA ADJUDICACION DE DERECHO CO-
MUNAL INDIVIDUAL.
- 3.- RESPECTO DE LAS RESOLUCIONES DE PRIVACION-
DE DERECHOS AGRARIOS DE USO Y USUFRUCTO DE
PARCELA.
- 4.- RESPECTO DE LA PRIVACION DE DERECHOS DE SO-
LARES URBANOS.

C A P I T U L O I I I

EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO COMO REVISOR DE LAS SENTENCIAS DE -
LA COMISION AGRARIA MIXTA.

1.- RESPECTO DE LA RESOLUCION DE PRIVACION DE DERECHOS EJIDALES-
INDIVIDUALES.

Las autoridades y órganos encargados de aplicar la reforma agraria, encuentran su justificación legal en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que es ahí donde se contempla y señalan los principios generales de su ordenación, de acuerdo a la política agraria sustentada en nuestro país. Asimismo en la Ley Federal de Reforma Agraria, reglamentaria del multicitado artículo 27 Constitucional, se hallan vertidas las normas que contienen las facultades del Cuerpo Consultivo Agrario.

Esta Ley que a la fecha ha sido reformada en siete ocasiones desde mayo de 1972 hasta el 30 de diciembre de 1983, la más reciente, en su exposición de motivos dispone lo siguiente:

“La iniciativa de Ley, presentada por el Ejecutivo Federal, reforma un número substancial de artículos de la Ley Federal de Reforma Agraria, deja claramente la tendencia de agilizar hasta donde es posible, los procedimientos agrarios, de constatar y --

dar firmeza a los derechos de los campesinos, de promover la evaluación y el progreso del sector rural para dar vigencia a las - adiciones de las fracciones XIX y XX del artículo 27 Constitucional que esta H. Cámara de Diputados, como parte integrante del - del Constituyente permanente. aprobó el pasado primer Período Or - dinario de Sesiones, como principio jurídico de toda una estrate - gía de planeación que hoy demanda reformar la Legislación Secun - daria con el fin de actualizarla "... (9).

Aprobadas las Reformas de 1983 a la Ley Federal de Reforma Agraria, las facultades del Cuerpo Consultivo Agrario quedaron como - sigue:

- I. Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos -- por el Presidente de la República o por el Secretario de la Reforma Agraria, cuando su trámite haya concluido;
- II. Revisar, autorizar los planos y proyectos correspondientes - a los dictámenes que apruebe.
- III. Opinar sobre los conflictos que se susciten con motivo y -- ejecución de las resoluciones presidenciales a que se re -- fiere la Fracción I, cuando haya inconformidad de los nú -- cleos agrarios, procurando un acuerdo previo entre las par - tes;

(9) Diario de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los E.U.M. LII Legislatura, Tomo II. No. 45 del día 29 de diciembre de 1983. pag: 32 y 33.

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

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

VI.- Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos señalen: (10).

Facultades todas éstas, que entendidas como la capacidad que en favor de los órganos del Estado, establece el orden jurídico para ejercer cualesquiera de las tres funciones en que se manifiesta el poder público, podemos clasificarlas de acuerdo a la obligatoriedad de sus actos en facultades de opinión y facultades de resolución.

a) FACULTADES DE OPINION.

Las Facultades de Opinión del Cuerpo Consultivo Agrario, se pueden definir como aquella capacidad de análisis llevada a cabo, en base a un concepto al parecer lógico, formado de los temas --

(10) Ley Federal de Reforma Agraria. 26 Ed. Editorial Porrúa. S.A. México. 1965 pag. 16

puestos a su consideración por disposición de la Ley.

Así las atribuciones conferidas a este órgano que guardan esta categoría, son las contenidas en las fracciones: I, II, III y IV del artículo 16 de la Ley Agraria citada; misma que pasaremos a comentar a continuación:

La fracción I, faculta a esta institución agraria a dictaminar -- sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente -- de la República o por el Secretario de la Reforma Agraria.

Es decir en el primer caso se refiere básicamente a intervenir -- en todos aquellos asuntos mencionados en el artículo 8 de la Ley Agraria referentes a:

- "1.- La restitución o dotación de tierras, bosques o aguas;
- 2.- La ampliación de los ya concedidos;
- 3.- La creación de nuevos centros de población;
- 4.- El reconocimiento y Titulación de los bienes comunales;
- 5.- El establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades.
- 6.- Y las demás que señale esta Ley". (11)

Y en el segundo supuesto, a participar con su opinión en -- las cuestiones previstas en el artículo 10 de esta misma Ley, en sus fracciones XI, XII, XVIII, y XX, las que facultan al titular

(11) *Ibid.* Pág: 10

de la Secretaría de la Reforma Agraria a lo siguiente:

- a) Resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal.
- b) Resolver los conflictos que se susciten en los ejidos con motivo del deslinde o del señalamiento de zonas de protección o por cualquier causa, cuando su resolución no esté especialmente atribuida a otra autoridad;
- c) decidir sobre los conflictos de competencia territorial entre dos o más delegaciones agrarias.
- d) Expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad⁽¹²⁾.

La Fracción II, tiene por objeto conceder al Cuerpo Consultivo la capacidad para analizar los planos, y proyectos necesarios a los dictámenes que apruebe, a efecto de poder emitir una mejor opinión sobre los asuntos encomendados, pues en estos documentos se contemplan los datos inherentes a las superficies de los terrenos que se pretenden conceder, a los núcleos de población solicitantes.

Esta atribución fue concedida por primera vez a la mencionada institución colegida, en el Código Agrario de 1934, misma que ha sido contemplada en todos y cada uno de los ordenamientos jurídicos que han reglamentado el artículo 27 Constitucional.

(12) Ibid. pag:12

Situación que viene a confirmar la importancia y trascendencia de la opinión del Cuerpo Consultivo en las expresiones gráficas de los proyectos de Resolución Presidencial, es que con ella se ha enriquecido a través del tiempo las soluciones de los procedimientos agrarios.

Anotado lo anterior, pasaremos a analizar la fracción III del artículo comentado, en la cual descubrimos que no solo es una norma en sentido formal, sino también una estructura real, en su supuesto, toda vez que ahí se contempla un deber de justicia al comprender cabalmente la más característica de las funciones del Cuerpo Consultivo Agrario, como lo son sus atribuciones de ente consultivo, conferidas por el Constituyente Permanente, en la Constitución Política de 1917.

La facultad de opinión del Organo Consultivo sobre los asuntos encomendados, en esta parte del artículo 16 del referido ordenamiento legal, se encuentra sujeto a las disposiciones contenidas en nuestra estructura jurídica y en especial a los principios generales previstos en el numeral 313 de la Ley de Reforma Agraria, en donde se enlistan una serie de preceptos para la posible solución de los conflictos surgidos con motivo de la ejecución de las resoluciones presidenciales, como son los siguientes:

- a) En caso de ejecutarse dos o más resoluciones presidenciales, surgen conflictos por imposibilidad de entregar totalmente -- las tierras que ellas conceden, el orden de preferencia en la ejecución se determinará según la fecha en que hayan sido dictadas; y
- b) Cuando el conflicto aparece entre una resolución ya ejecutada y otra para ejecutar, se respetará la posesión definitiva -- otorgada.

A pesar del propósito con el que fue concedida esta facultad al citado ente agrario, la misma no se ha llevado a la práctica, pues existen en la actualidad innumerables resoluciones presidenciales que no han podido ejecutarse, debido a la falta de una verdadera conciliación entre las partes, lo que ha ocasionado un retraso en el reparto de las tierras a los campesinos y la invasión de las mismas por grupos de personas afectadas por esta situación.

Por otra parte, la fracción IV del numeral al cual nos hemos estado refiriendo, consistente en la facultad concedida al Cuerpo Consultivo para opinar acerca de las iniciativas de Ley o Reglamento que en materia agraria formula el Ejecutivo de la Unión, así como sobre todos los problemas que expresamente le sean planteados por el Secretario de la Reforma Agraria, encontramos que la atribución otorgada al citado Cuerpo Consultivo se

encuentra condicionada a la solicitud que en su caso le haga el titular del despacho respectivo, lo que indudablemente limita sus funciones en los mencionados casos, pues en un momento dado se le puede excluir fácilmente del conocimiento de importantes iniciativas de creación o modificación de ordenamientos jurídicos agrarios o de cuestiones trascendentales en la materia, con el simple hecho de no pedirle su punto de vista al respecto, lo que implicaría consecuentemente una deficiencia en la justicia agraria.

Por lo anterior, la facultad concedida al Cuerpo Consultivo en la presente fracción, debiera ser modificada para no hacerla depender de la solicitud potestativa del titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, a fin de darle la oportunidad de hacer las observaciones necesarias y enriquecer con sus conocimientos las normas contenidas en las iniciativas de los ordenamientos agrarios, ilustrando, con sus experiencias al Congreso de la Unión o en su caso al Ejecutivo Federal para la discusión y aprobación de los mismos.

Propuesta que en su caso de llevarse a cabo no solo facilitaría la labor legislativa agraria, sino también el perfeccionamiento del Orden Jurídico de esta materia y su adecuada aplicación a la realidad.

De las atribuciones expuestas y analizadas en este inciso, podemos concluir que las mismas reflejan perfectamente la calidad -- consultiva con la que fué creado el Cuerpo Consultivo Agrario -- en nuestra Ley fundamental.

b) FACULTADES RESOLUTIVAS.

Para poder advertir y comprender cuales son las facultades-resolutivas, con que actualmente cuenta el Cuerpo Consultivo -- Agrario, en la Ley Federal de Reforma Agraria, es indispensable señalar previamente, qué se entiende como tales en el ámbito del derecho.

Las Facultades Resolutivas se pueden definir como aquella - capacidad conferida a ciertos órganos del Estado por la Ley, con sistentes en la posibilidad de llevar a cabo actos de naturaleza, jurídica concretos, que afectan la esfera de los particulares, - con la imposición de sus determinaciones, a través del imperio - o la coacción.

Definición ésta, en la que se encuadran las atribuciones otorgadas al Cuerpo Consultivo, en el decreto del 30 de Diciembre de - 1983, que en su parte conducente indica:

"A fin de descargarle al Ejecutivo Federal algunas tareas procedimentales de carácter individual y secundario, ya que en las condiciones de la Reforma Agraria no son las mismas que cuando se le señaló como máxima autoridad agraria en el Derecho Preconstitucional del 6 de enero de 1915 y el Decreto del 19 de septiembre de 1916, en el proyecto se distribuyen algunas de sus antiguas tareas, entre el Secretario de la Reforma Agraria, las Comisiones Agrarias Mixtas y el Cuerpo Consultivo Agrario" (13).

Las labores distribuidas y conferidas y conferidas al Cuerpo Consultivo de acuerdo a las intenciones expuestas en los párrafos anteriormente transcritos quedaron plasmadas en forma general en la fracción V, del artículo 16 de la Ley de Reforma Agraria.

Tal fracción faculta a la citada institución a: "Resolver en los casos de inconformidad respecto a la privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones". (14).

La potestad aquí señalada, es a no dudar de carácter decisoria, pues en su contenido autoriza al referido Cuerpo, a resolver en segunda instancia los juicios de privación de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones, reglamentados en el título sexto del libro primero de la Ley Agraria comentada, en donde se especifican los trámites a seguir para la solución de este procedimiento en sus dos niveles de decisión, y se pone de manifiesto -

(13) Diario de Debates de la Cámara de Diputados, del Congreso de los E.U.M. LIII Legislatura, -- Tomo II. no. 45 del día 29 de Diciembre de 1963. pags: 59 y 51

(14) Ley Federal de Reforma Agraria. 26 edición. Editorial Porrúa, S.A. México D.F. Pag: 17

la calidad definitiva de los fallos emitidos por el órgano ya citado.

Expuestas y analizadas las anteriores facultades, solamente resta hablar de la última de las fracciones del artículo 16 de la Ley de Reforma Agraria, es decir de la VI, en donde se menciona que el Cuerpo Consultivo tendrá: "Todas las demás facultades o atribuciones que esta Ley y otras leyes y reglamentos le señalen."

2.- RESPECTO DE LA ADJUDICACION DE DERECHO COMUNAL INDIVIDUAL.

La Ley Federal de la Reforma Agraria en su artículo 81, establece:

"Que el ejidatario tiene la facultad de designar a quien deba sucederle en sus derechos sobre la unidad de dotación, y en los demás inherentes a su calidad de ejidatarios, de entre su cónyuge e hijos y en defecto de ellos, a la persona con la que haga vida marital, siempre que dependan económicamente de él, de tal manera que si al privarse a una persona ejidataria, su sucesor se encuentra trabajando la parcela, es a él a quien se le hará la nueva adjudicación, si este no es el caso, el artículo 85 de la Ley citada, señala que cuando a un ejidatario se le decreta la pérdida de una unidad de dotación, que deberá adjudicarse al que aparezca legalmente como heredero, quedando esta unidad destinada al sostenimiento del grupo familiar que dependía del campesino sancionado.

Cuando no hay heredero, o este renuncie a su derecho, para resolver a quién deberá adjudicarse, se hará a través de la Asamblea General.

El artículo 426 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que se refiere a la privación de Derechos Agrarios, establece que: "Solamente la Asamblea General y el Delegado Agrario respectivo, podrán solicitar a la Comisión Agraria Mixta que inicie el proce

dimiento de privación de derechos individuales de un ejidatario y en su caso, la nueva adjudicación".

La Comisión Agraria Mixta, declarará instaurado el procedimiento a petición del Delegado Agrario, quién señalará la causa de procedencia legal y acompañará las pruebas a su petición, o a pedimiento de una Asamblea General de Ejidatarios legalmente -- constituida, por lo tanto nos remitiremos a los requisitos para la celebración de Asamblea, señalados en el artículo 24 del ordenamiento jurídico en mención.

El estudio del expediente y de las pruebas aportadas, lo hará la Comisión Agraria Mixta, quién determinará si hay presunción fundada para que la acción proceda; la misma citará mediante oficio al Comisariado Ejidal, al Consejo de Vigilancia, y a los ejidatarios afectados e interesados, para que se presenten a la audiencia el día y hora señalados; en donde se escuchará y recibirán sus pruebas y alegatos; si no se encuentran los presuntos privados de derechos se les levantará un acta ante cuatro -- testigos ejidatarios, a fin de que se les notifique mediante avisos, que serán fijados en la oficina y lugares más visibles del poblado, para que tengan conocimientos de que se ha instaurado en su contra un juicio privativo de derechos agrarios y que deberán presentarse el día y hora señalados.

Después de los diez días siguientes, en que se haya celebrado la

audiencia de pruebas y alegatos, la Comisión Agraria Mixta, emitirá su resolución sobre la procedencia de la privación o adjudicación de derechos agrarios.

Cuando el dictamen emitido por la Comisión Agraria, afecte al parecer al interesado, este podrá recurrir al Cuerpo Consultivo Agrario, en un término de 30 días a partir de su publicación.

"El Cuerpo Consultivo Agrario deberá dictar la resolución correspondiente en un término de treinta días a partir de la fecha de la inconformidad." (15)

El expediente de inconformidad, estará integrado con campesinos interesados en la adjudicación de derechos agrarios; en caso de no manifestar su inconformidad en el término señalado -- quedará firme la resolución de la Comisión Agraria Mixta.

La resolución de la Comisión Agraria Mixta, se publicará en el Periódico Oficial de la entidad federativa correspondiente, y las emitidas por la Secretaría de la Reforma Agraria, se publicarán en el periódico oficial de la entidad de que se trate, en el Diario Oficial de la Federación.

La resolución se remitirá al Registro Agrario Nacional para su inscripción y la expedición de los certificados correspondientes; ya ejecutada, se notificará al Comisariado Ejidal, para que

(15) Ley Federal de Reforma Agraria. ob. cit. pag: 133.

se convoque a Asamblea General, en el caso de que se haya dado la nueva adjudicación de la o las unidades de dotación en los términos de esta Ley.

3.- RESPECTO DE LAS RESOLUCIONES DE PRIVACION DE DERECHOS AGRA --
RIOS DE USO Y USUFRUCTO DE PARCELA.

Tomando en cuenta la causal de privación de derechos agra --
rios individuales, señalada en la Fracción I, del artículo 85 de
la Ley de la materia, la Secretaría de la Reforma Agraria, debe--
practicar cuando menos cada dos años, una investigación general--
de usufructo parcelario, en todos los ejidos del país y, en los--
casos en que ha pasado más de dos años y las autoridades agra --
rias no dan la orden correspondiente, la cual se inicia de la --
siguiente forma:

La Delegación Agraria, es la autoridad encargada de dar la--
orden para que se lleve a cabo la investigación general de usu --
fructo parcelario ejidal, quien comisiona al personal a su cargo
para practicar la misma.

Al recibir la orden correspondiente, el Comisionado reúne --
primeramente, todos los antecedentes y el censo debidamente ac--
tualizado del ejido al que ha sido comisionado. Una vez que se --
haya revisado dicha documentación, se entrevista con las autori--
dades internas del ejido, con el objeto de revisar nuevamente --
los datos y censos recabados, ya que en algunos casos, ellos po--
seen información que en los expedientes de la Secretaría de la --
Reforma Agraria o Delegación Agraria no existe y, que es de vital

importancia para realizar una buena investigación, así como para ponerse de acuerdo en el día y la forma de iniciarla.

Hecho lo anterior, el Comisariado Ejidal, realizará una junta para informar de la inspección ocular a sus compañeros ejidatarios, e inclusive se hace propaganda que se pegará en los lugares más visibles del poblado o por medio de sonido, según el caso, existen algunos ejidos en los que sus autoridades internas no les dan mucha importancia a estos trabajos y mucho menos publicidad.

El día señalado para dicha inspección ocular, se reunirán en el punto de partida, el Comisionado, el Comisariado Ejidal, el Consejo de Vigilancia y los Ejidatarios del poblado, e irán recorriendo parcela por parcela, hasta recorrer todas las unidades individuales de que se compone el ejido, sin importar los días que se tome para ello, con tal de que los trabajos se hagan correctamente, tomando nota de los datos que proporcionen los titulares de las unidades de dotación y que certificarán las autoridades internas que acompañan, así como sus compañeros ejidatarios, siendo entre otros los siguientes: Número de Título o Certificado de Derechos Agrarios, Nombre del Titular de la Parcela, quién la trabaja, Nombre de los Sucesores registrados, Nombre de los Colindantes, Superficie aproximada, si es época de siembra, de que está sembrada, si tiene algún conflicto con alguien por dicha parcela, etc.

Concluidos los trabajos de inspección Ocular, se levantará un acta pormenorizada de dicha investigación y firmarán en ellos, todos los que intervinieron, la cual se pondrá a consideración de la Asamblea General Extraordinaria de Ejidatarios.

Dada la importancia de los trabajos que se van a poner a consideración de la Asamblea General, ésta será extraordinaria, y para la celebración de la misma deberá expedirse previa convocatoria, la cual va de conformidad con el artículo 31 de la Ley Federal de Reforma Agraria, y como ya lo dijimos anteriormente, sólo podrá ser convocada por:

- 1.- La Delegación Agraria;
- 2.- El Comisariado Ejidal; y
- 3.- El Consejo de Vigilancia, a iniciativa propia o si así lo solicita, al menos el veinticinco por ciento de los ejidatarios o comuneros.

Cualquiera de las autoridades señaladas podrán convocar a Asamblea General Extraordinaria de Ejidatarios, en la que se someta a consideración de la misma, los resultados de la inspección ocular practicada, debiendo dichas convocatorias reunir las formalidades y requisitos que se señalan en el artículo 32 de la Ley de la materia, siendo los siguientes:

La convocatoria que cite a Asamblea General Extraordinaria de Ejidatarios, se expedirá con no menos de ocho días de anticipación, ni más de quince, por medio de cédulas que se fijarán en los lugares más visibles del poblado, en las que se expresarán con toda claridad los siguientes datos:

- 1.- Deberá señalar si se trata de Primera Convocatoria, si se trata de la repetición de la segunda convocatoria, según el caso;
- 2.- Deberá expresar que se cita a Asamblea General Extraordinaria de Ejidatarios;
- 3.- Lugar de reunión (calle, número, colonia, municipio, etc); -
- 4.- Fecha y hora de reunión.
- 5.- Deberá contener una orden del día, en donde se expresará -- con toda claridad los asuntos a tratar;
- 6.- Si se trata de la segunda convocatoria, así como de la repetición de ésta, deberá ponerse en los mismos, el apercibimiento de que la Asamblea se celebrará con el número de ejidatarios que concurren y de que los acuerdos que se tomen -- serán obligatorios aún para los ausentes y para quienes se retiren de la Asamblea, conforme lo prevé el artículo 32-- de la Ley de la materia.
- 7.- Fecha de expedición de la convocatoria; y
- 8.- Nombre y firma de quien expide la convocatoria.

De toda convocatoria deberá enviarse copia a la Delegación Agraria y a las dependencias oficiales que tengan interés en los asuntos que figuren en la orden del día. La entrega de la convocatoria a la Delegación Agraria, es un requisito de validez de la Asamblea General Extraordinaria de ejidatarios.

Si el día para la celebración de la Asamblea por primera convocatoria, no se reúne la mitad más uno de los ejidatarios beneficiados que figuren en el censo del poblado, debidamente actualizado, se levantará un acta de no verificativo, en que se haga constar esta circunstancia y será firmada por todos los que a la misma hayan asistido, e inmediatamente se expedirá una segunda convocatoria, con el apercibimiento a que hemos hecho referencia anteriormente en el punto inmediato, número seis, entre otros, entregándose copia de la misma al Consejo de Vigilancia, previo recibo y, se fijarán varios ejemplares en los lugares más visibles del poblado. Ocho días después de expedida la segunda convocatoria, se repetirá ésta, la cual también será fijada en los lugares más visibles del poblado.

La repetición de la segunda convocatoria, tiene por objeto el que de mayor publicidad a la celebración de la Asamblea y los ejidatarios se enteren y asistan a la misma, dada la importancia de los asuntos a tratar.

El día y hora señalado en la convocatoria para la celebración de la Asamblea General Extraordinaria, en pleno goce de sus derechos el Comisionado por parte de la Delegación Agraria, leerá en voz alta el resultado de la inspección ocular sobre el usufructo parcelario y levantará un acta, en la que haga constar con todo cuidado, y caso por caso, el parecer de la Asamblea sobre la privación de los derechos agrarios individuales, de aquellos ejidatarios que hayan incurrido en algunas causales de privación anteriormente señaladas, igualmente anotará con todo cuidado las declaraciones de cada uno de los afectados, recibiéndoles todas las pruebas que juzguen pertinentes en relación con los hechos controvertidos y asentará además, la designación del familiar del sancionado a quien deberá adjudicarse la parcela, si éste no existe, el resultado de la votación será respecto al nuevo adjudicatario.

El acta que levante el Comisionado, deberá ser firmada por él, así como por los miembros integrantes del Comisariado ejidal de vigilancia y a los ejidatarios asistentes, éstos pondrán además su huella digital debajo de donde esté escrito su nombre, y además, las autoridades internas del poblado, pondrán los sellos correspondientes.

Se entregará una copia del acta que se le levante a la Delegación Agraria en un término de ocho días, tal y como lo establece el artículo 35 de la Ley Federal de Reforma Agraria, pero en estos casos, es costumbre que el original del acta se le quede al Comisionado, quien a su vez la entrega con su informe y la documentación correspondiente de la Comisión conferida a la Delegación Agraria para su trámite subsecuente, entregando copia de la misma al Comisariado Ejidal.

DEL PROCEDIMIENTO ANTE LA COMISION AGRARIA MIXTA.

a) Solicitud de Privación de Derechos Agrarios Individuales.

De conformidad con el artículo 426 de la Ley Federal de Reforma Agraria, solamente la Asamblea General de Ejidatarios o el Delegado Agrario respectivo, podrán solicitar a la Comisión Agraria Mixta que inicie el procedimiento de privación de derechos -- agrarios individuales de un ejidatario.

Cuando sea la Asamblea General, quien solicite a la Comisión Agraria Mixta la iniciación del procedimiento respectivo, deberán llenarse los requisitos establecidos en el artículo 420 de la Ley de la materia, y que son los mismos que señalamos al hablar de la suspensión de derechos agrarios individuales.

Esta facultad que la Ley de la materia ha conferido a la --

Asamblea General, casi nunca se ejerce.

Cuando la privación de derechos agrarios individuales, sea solicitada por el Delegado Agrario, éste señalará las causas de procedencia legal y acompañará a su escrito las pruebas en que se funde su petición, de conformidad con lo establecido en el párrafo segundo, del artículo 427, de la Ley Federal de Reforma -- Agraria.

Actualmente, casi todas las solicitudes de privación de derechos agrarios individuales que se formulan ante la Comisión Agraria - Mixta, son realizadas por el Delegado Agrario respectivo.

Las pruebas en que funda su petición el Delegado Agrario y que acompaña a su escrito, al solicitar a la Comisión Agraria -- Mixta la privación de derechos agrarios individuales, son generalmente los oficios de comisión, el censo y documentos relativos al ejido, el acta que levantó con motivo de la inspección -- ocular, las convocatorias de Ley, el acta de no verificativo, el acta de Asamblea General Extraordinaria de Ejidatarios, y los documentos que se hayan presentado en la Asamblea.

b) Acuerdo de Instauración.

A la recepción por parte de la Comisión Agraria Mixta, de la solicitud de privación de derechos agrarios individuales y -- pruebas en que se funde tal petición, hará un estudio de la solⁱ

cidad y de las pruebas aportadas y, si a su consideración resulta cuando menos la presunción fundada de que los ejidatarios posibles afectados han incurrido en las causales legales de privación, dictará el acuerdo de instauración correspondiente, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 428, de la Ley de la materia.

En el acuerdo de instauración, se ordenará formar y registrar el expediente con el número que le corresponda, se le señalará día y hora para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos, se ordenará citar al Comisariado Ejidal, al Consejo de Vigilancia, y a los posibles afectados por la privación de derechos, para que se presenten el día y hora señalado para la audiencia de pruebas y alegatos.

Las citaciones que se hagan a las personas antes mencionadas, se harán por oficio, en el que se señalará con toda precisión el motivo por el cual se le cita.

Si el o los ejidatarios afectados, se ausentaran del ejido dejando abandonada la o las parcelas, se hará constar este hecho en un acta que se levantará ante cuatro testigos ejidales, quienes la firmarán y pondrán su nombre y número de título o certificado de derechos agrarios, según el caso, y la notificación se hará por medio de avisos que serán fijados en la oficina munici-

cipal del lugar y en los lugares más visibles del poblado, avisos que en la práctica se les conoce como Cédula Notificatoria. Todo ello en base al artículo 429, de la Ley antes mencionada.

c) Audiencia de Pruebas y Alegatos.

La Audiencia de Pruebas y Alegatos, se celebrará el día y hora señalada para tal efecto, ante la presencia de los integrantes de la Comisión Agraria Mixta, que previamente deberá constituirse legalmente, y se levantará un acta, en la que se haga constar además, la presencia del Comisariado Ejidal, del Consejo de Vigilancia, así como de los ejidatarios afectados por la posible privación de derechos agrarios; en dicha audiencia se tratará caso por caso planteado y se dará amplia oportunidad a los posibles infractores para que formulen sus alegatos y se les recibirán todas las pruebas que deseen presentar, tal y como lo ordena el artículo 430 del Cuerpo de Leyes de que se trata.

Una vez efectuada la audiencia de pruebas y alegatos, y concluido el término de instrucción, se turnará el expediente respectivo a uno de los vocales de la Comisión Agraria Mixta, para que elabore el proyecto de resolución correspondiente, así como lo señala el artículo 431 del ordenamiento jurídico en cuestión.

El vocal al recibir el expediente se avocará al estudio del mismo, valorizando cada uno de los casos planteados, las pruebas que hayan presentado los ejidatarios afectados por la posible privación de derechos agrarios individuales o sus sucesores, con

forme a lo prescrito por el artículo 197 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia agraria y, formulará el proyecto de resolución que corresponda, el que se pondrá a consideración del pleno de la Comisión Agraria Mixta, mismo que se constituye con cinco integrantes, los que deben analizar el proyecto de resolución, si éste se aprueba, en su momento, adquiere el carácter de resolución definitiva y se inscribe en el libro de actas de la dependencia agraria de que se trate.

El artículo 431 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que nos rige, establece que la resolución de privación de los derechos agrarios individuales deberá dictarse dentro de los diez días siguientes a la audiencia de pruebas y alegatos.

De conformidad con el artículo 433 de la Ley Federal de Reforma Agraria, las resoluciones de privación de derechos agrarios individuales, dictadas por la Comisión Agraria, deberán ser publicadas en el periódico oficial de la entidad federativa correspondiente y se remitirán al Registro Agrario Nacional para efectos de inscripción y expedición de los Certificados de Derechos Agrarios correspondientes.

La publicación tiene efectos de notificación para los ejidatarios y sucesores que hayan sido privados de sus derechos agrarios individuales (artículo 432 de la Ley en cuestión).

Cuando algún ejidatario no esté de acuerdo con la resolución de privación de derechos agrarios individuales, emitida por la Comisión Agraria Mixta, de conformidad con el artículo 432 de la Ley de Reforma Agraria, podrá en un término de 30 días computados a partir de la publicación de la resolución en el periódico oficial de la entidad federativa correspondiente, recurrir por escrito ante el Cuerpo Consultivo Agrario.

En el escrito mediante el cual se recurra la resolución de la Comisión Agraria Mixta, deberá señalarse con toda claridad y precisión las violaciones procedimentales cometidas en su agravo y las pruebas que se dejaron de valorar o que no se valoraron correctamente; así como presentar algunas pruebas complementarias que sirvan para el mejor conocimiento de la verdad, respecto de los hechos controvertidos ante dicha autoridad agraria.

Una vez que el Cuerpo Consultivo Agrario reciba este escrito de inconformidad, formará un expediente que se integrará con el o los casos de los ejidatarios inconformes con la resolución de privación de los derechos agrarios individuales emitidos por la Comisión Agraria Mixta y requerirá, a dicha Comisión que le remita el expediente correspondiente que dio lugar a la resolución en mención, mismo que se estudiará valorizando las pruebas aportadas.

El Cuerpo Consultivo emitirá su resolución en un término-

de 30 días a partir de la fecha en que se recibió la inconformidad, quedando firme la resolución respecto de los que no se hayan inconformado.

Las resoluciones emitidas por el Cuerpo Consultivo serán publicadas en el periódico oficial de la entidad de que se trate y el Diario Oficial de la Federación.

La resolución emitida por la Comisión Agraria Mixta quedará firme en los casos no inconformados; la comisión solicitará a la Delegación Agraria de acuerdo al artículo 31 de la Ley de la materia, que convoque a la Asamblea General Extraordinaria de Ejidatarios, para que se ejecute en todos y cada uno de sus términos dicha resolución.

Una vez que se han llevado a cabo las formalidades que para tal efecto señala la Ley (día y hora de la Asamblea General Extraordinaria) se tendrá a bien dar lectura íntegramente a la resolución de privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, y se declarará legalmente ejecutada, levantándose el acta correspondiente en los términos de Ley, notificándose al Comisariado Ejidal para que en el caso de que se haya decretado la privación de derechos agrarios y no se haya procedido a la nueva adjudicación, convoque a la Asamblea General, con el objeto de adjudicar la o las unidades individuales de dotación que se

trate (artículo 84 y 433 de la Ley Federal de Reforma Agraria).

La Comisión Agraria Mixta, dictará un acuerdo ordenando archivar el expediente respectivo como asunto totalmente concluido.

4.- RESPECTO DE LA PRIVACION DE DERECHOS SOLARES URBANOS.

El déficit habitacional en el campo es muy grande, cifras alarmantes que, sin embargo, los tratadistas del derecho agrario han pasado por alto, al referirse al solar urbano.

Eso tiene una singular relevancia, toda vez que muchos campesinos mortificados por la miseria, abandonan sus parcelas y emigran hacia las ciudades con la esperanza de superar sus ancestrales pobreza.

El artículo 90 de la Ley Federal de Reforma Agraria, establece que toda resolución presidencial dotatoria de tierras, deberá determinar la constitución de la zona de urbanización ejidal, la que se localizará preferentemente en las tierras que no sean de labor.

En el propio capítulo de la Ley, se establece igualmente, que todo ejidatario tendrá derecho a recibir gratuitamente, como patrimonio familiar un solar en la zona de urbanización cuya asignación se hará por sorteo, solar que en ningún caso excederá de 2,500 metros.

El maestro Mendieta y Núñez, afirma que el artículo 90 de la Ley Agraria generaliza demasiado al establecer que "Toda resolución presidencial dotatoria de tierras determinará la zona ur-

vana ejidal porque si el número de beneficiados no es muy grande y las tierras disponibles para el reparto alcanzan apenas para establecer las unidades de dotación que señala el artículo 27 -- Constitucional, resulta absurdo la obligatoriedad del señalamiento de la zona urbana.

En muchos casos los peticionarios de tierras tienen solares y casa en el pueblo beneficiado con la dotación, lo que les falta son tierras de labor para vivir de la explotación agrícola de ellas, de manera que no siempre es necesario el señalamiento de la zona de urbanización ejidal.

Pero se hace necesario también señalar, que en la ejecución de resoluciones presidenciales pendientes, está el problema de mayor impacto y complejidad, ya que se presentan innumerables variantes, todas ellas de similar dificultad para su solución; en muchos de estos casos los afectados, se encuentran aún ocupando los predios objeto de la ejecución, con la natural oposición campesina; en otras situaciones, la resolución no ha sido ejecutada por problemas administrativos y técnicos.

La regularización de la tenencia de la tierra, tanto de la labor como la de solar urbano, se concreta con la expedición de -- certificados y títulos, que amparan el usufructo en propiedad de la tierra, a los núcleos agrarios y a los individuos. No obstante, el problema real, por lo que hace al solar urbano, se halla-

en el hecho de haber eliminado de su contenido jurídico, las características de inalienabilidad que llegó a tener en la legislación anterior.

Debiera, por otra parte, como lo establece el maestro Mendieta y Núñez, considerarse que el ejidatario no puede enajenar el solar urbano, en razón de que, como lo dice el primer párrafo del artículo 93, se le entrega a título gratuito, como patrimonio familiar.

Se está en posibilidad de recibir el título de propiedad, - cuatro años después de haber construido y habitado la casa que - el ejidatario levante en el solar urbano, recibe, digamos, título de propiedad que le permite enajenarlo. Esto ha propiciado -- que el ejidatario abandone el solar urbano y levante un jacal en su parcela o sea en las tierras de labor.

El maestro García Lemus, en su obra 'Panorama Actual de - la Reforma Agraria en México; (16) dice sobre el tema: 'Debemos - considerar dentro de la actual problemática agraria la cuestión - de las zonas urbanas ejidales, que por sus dimensiones y trascen - dencia para los campesinos del país, reclama la atención inmedia - ta de las autoridades agrarias.

En efecto, es tal la gravedad del problema, que amerita una urba - nización administrativa, para regularizarlas conforme a la legis - lación vigente.

(16) García Lemus Raúl. 'Panorama Actual de la Reforma Agraria en México'. El Porrúa, S.A. 1975.

Pero además, es necesario realizar una revisión de las leyes que las rigen con el propósito de actualizarlas y lograr una mejor -- protección de la familia campesina.

En esta virtud debe otorgarse al campesino ejidatario un -- solar en calidad legal de patrimonio de familia, que venga a po -- ner final a la especulación que se realiza en solares urbanos en perjuicio de las familias de los ejidatarios, y establece que al proyectarse el trazo de las zonas urbanas ejidales, además de re -- servarse sitios para parques deportivos, edificios públicos, ca -- sas de comunidad, jardines, mercados y escuelas, se destine un -- área conveniente a la zona industrial, con el doble propósito de que, por una parte, se impulse a las industrias típicas rurales -- y por otra, se establezcan otros complejos industriales que pue -- dan dar ocupación a las nuevas generaciones de campesinos que no logren acomodo en las explotaciones agropecuarias*.

El Cuerpo Consultivo Agrario, interviene en la privación de derechos de solares urbanos. Como órgano de consulta, la Comisión Agraria Mixta no interviene en la primera instancia, pero si en la segunda; así se establece en la Ley Federal de Reforma Agra -- ria al referirse al solar urbano en sus artículos del 90 al 100.

C A P I T U L O I V

INEFICACIA DE LA COMISION AGRARIA MIXTA COMO TRIBUNAL AGRARIO.

- 1.- CARECE DE AUTONOMIA JURIDICA.
- 2.- CARECE DE AUTONOMIA ADMINISTRATIVA.
- 3.- CARECE DE FORMALIDAD PROCEDIMENTAL (NOTIFICACIONES,
PUBLICIDAD DE SUS ACTOS Y FUNCIONARIOS NOTIFICADORES).
- 4.- VIOLACION A LA GARANTIA DE AUDIENCIA.
- 5.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL, COMISION AGRARIA MIXTA.

C A P I T U L O I V

INEFICACIA DE LA COMISION AGRARIA MIXTA COMO TRIBUNAL AGRARIO.

1.- CARECE DE AUTONOMIA JURIDICA.

La Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 6, establece:

"El Reglamento interno de cada una de las Comisiones Agrarias Mixtas será expedido por el Gobernador de la Entidad respectiva, previa opinión de la Secretaría de la Reforma Agraria".

Las Comisiones Agrarias Mixtas formularán sus presupuestos anuales de gastos para su eficiente funcionamiento, los cuales, serán pagados por el Gobierno Federal y el local correspondiente conforme a los convenios que al efecto se celebren.

La aportación del Gobierno Federal, no será menor del cincuenta por ciento.

La parte final del primer párrafo del artículo en mención establece que los Reglamentos Internos de las Comisiones Agrarias Mixtas, deben ser sancionados con la previa opinión de la Secretaría de la Reforma Agraria, es decir que los Ejecutivos Locales deben elaborar los mencionados reglamentos y ponerlos en conocimiento de la Dependencia del Ejecutivo Federal, a efecto de obt

ner de ella, o de su titular, la opinión satisfactoria, que deberá ser previa a la Vigencia del reglamento que se expida.

Al requerir, el artículo 6º de la Ley Federal de Reforma Agraria, previamente la opinión respecto del reglamento, que expidan los Ejecutivos Estatales, permite asegurar que en vía de opinión previa, la Secretaría de la Reforma Agraria, es decir - el Ejecutivo Federal de quien depende la Secretaría en mención, está facultada para proponer un reglamento interno para los - - Cuerpos Colegiados Agrarios Locales, enviándolo al Ejecutivo Local, y de ser aprobado por éste, publicarlo para que entre en vigencia plena; desde el punto de vista de una interpretación - lógica, del precepto 6º, de la Ley Federal de Reforma Agraria, - se contempla que la facultad para expedir el Reglamento Interno que nos ocupa no es exclusiva de los Ejecutivos Locales, sino - que se encuentra compartida con el Ejecutivo Federal, atento a lo que se manifiesta arriba, en el sentido de que al requerirse la previa opinión de la Secretaría de Estado citado, se esté - solicitando la opinión previa del Presidente de la República, - que es el titular de la Administración Pública Federal y las di versas secretarías de estados, que tienen entre otras, la facul tad de representar al Presidente en la tramitación de los asuntos encomendados a la Secretaría que tiene a su cargo, por lo - que si un reglamento interno, dirigido a la Comisión Agraria -- Mixta, no se encuentra sometido a previa opinión de la Secreta-

ría de Reforma Agraria, entiéndase al Ejecutivo Federal, éste carece de validez y formalidad y consecuentemente de observancia obligatoria, en los términos previstos en la Ley Agraria.

Del análisis del artículo en mención se concluye que la Comisión Agraria Mixta, carece de Autonomía Jurídica, dado que su reglamento interno lo expiden los Gobernadores de las entidades federativas respectivas, previa opinión de la Secretaría de la Reforma Agraria, con lo que se confirma una vez más que el Poder Centralizado del Estado interviene en asuntos que técnicamente se entienden reservados a los Poderes Locales.

2.- CARECE DE AUTONOMIA ADMINISTRATIVA.

La Ley Federal de Reforma Agraria, establece en su artículo 4º, como estará integrada la Comisión Agraria Mixta, señalando un - Presidente, un Secretario y tres vocales.

La misma Ley de la materia de nuestro estudio, en su artículo - 5º, señala que la designación de los integrantes de la Comisión Agraria Mixta, estarán a cargo del Secretario de la Reforma - - Agraria, del Ejecutivo Local y del Presidente de la República, - de la siguiente manera:

El Presidente de la Comisión Agraria Mixta, será el Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria, que resida en la capital del Estado de que se trate, o en el Distrito Federal.

El Primer Vocal, será nombrado y removido por el Secretario de la Reforma Agraria; el Ejecutivo Local se encargará de - nombrar al Secretario y Segundo Vocal; y el tercer representante de los ejidatarios y comuneros será designado y sustituido - por el Presidente de la República, de una terna que presente la liga de comunidades agrarias y sindicatos campesinos de la entidad correspondiente.

Entrando al análisis de los artículos que anteceden, encontramos que la Comisión Agraria Mixta, como órgano colegiado, ca

rece de Autonomía Administrativa, ya que los miembros que la integran son nombrados directa o indirectamente por el Ejecutivo Federal.

Así mismo, en virtud de las facultades que tienen las autoridades superiores, le dan órdenes e instrucciones a los órganos inferiores, señalándoles los lineamientos que deben seguir para el ejercicio de las funciones que le están atribuidas.

Estas órdenes, instrucciones o circulares, dirigidas por las autoridades superiores a los empleados que les están subordinados, aún cuando sean de orden interno, pueden contener verdaderas disposiciones reglamentarias de la Ley, en cuyo caso, producen efectos jurídicos, respecto de los ejidatarios.

Abundando sobre lo anterior, es de todos conocido, que en nuestro país, se da el régimen de administración pública centralizada y en el seno de ella, la "delegación y la desconcentración administrativa". (17).

La Centralización Administrativa, se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la administración.

(17) Fraga Cabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa. 1984 Pág: 166

Esa relación de jerarquía, implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración, a pesar de la diversidad de mando que conserva la autoridad superior.

La concentración del poder de decisión consiste, en que todos los empleados que forman parte de la organización administrativa tienen facultades de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, ni de imponer sus determinaciones.

En la organización centralizada existe un número reducido de órganos con competencia para dictar esas resoluciones y para imponer sus determinaciones. Los demás órganos simplemente realizan los actos materiales necesarios para auxiliar a aquellas autoridades, poniendo los asuntos que son de su competencia en estado de resolución.

De esta manera aunque sean muy pocas las autoridades que -- tienen la facultad de resolución, ellas pueden realizar todas -- las actividades relativas a la administración, en vista de la colaboración de los órganos de preparación. Tenemos así, que en el caso específico de las Comisiones Agrarias Mixtas como Tribunales Agrarios, a pesar de que formalmente poseen autonomía administrativos para resolver vemos que en la práctica no son sino simples coadyuvantes de la actividad centralizada del Ejecutivo, -- las cuales únicamente recopilan la información, instruyen el procedimiento pero no resuelven definitivamente en forma autónoma, sino

que, en atención a lo ya comentado acerca del nombramiento de los miembros integrantes de cada Comisión por parte del Ejecutivo (directa o indirectamente), las resoluciones privativas de derechos agrarios vienen siendo el simple eco o repetición de la voluntad del Presidente de la República.

3.- CARECE DE FORMALIDAD PROCEDIMENTAL (NOTIFICACIONES, PUBLICIDAD DE SUS ACTOS Y FUNCIONARIOS NOTIFICADORES).

La palabra "Proceso", proviene del latín "Processus", y significa: "acción de ir hacia adelante", en consecuencia, proceso y -- procedimiento son formas o derivados de proceder o caminar adelante.

Se define al Procedimiento en general como: "un sistema o -- método de ejecución, actuación o fabricación; método de proceder con justicia, actuación de trámites judiciales o administrativos es decir, el conjunto de actos, diligencias y resoluciones que -- pretenden la iniciación, instrucción, desenvolvimiento, fallo y ejecución de una causa" . (18).

Por lo que señalamos anteriormente, el procedimiento implica una coordinación de actos que tienden a un fin común, o sea que dicha finalidad común en estos actos, normalmente coinciden con la finalidad inmediata de las pretensiones deducidas, sin -- embargo estos actos vistos en forma separada pueden tener una -- finalidad específica respecto al siguiente acto de la serie.

(18) G. Cabanellas, Diccionario de Derecho Usual. Buenos Aires, Rep. Argentina, Tomo II. Editorial: Arau, 1954 pag. 246

Por lo tanto, no debe confundirse proceso y procedimiento, pues son conceptos distintos, aunque están relacionados estrechamente. Prácticamente, no hay proceso sin procedimiento, ni procedimiento que no manifieste la existencia de un proceso y como lo señala el Lic. Raúl Lemús García, procedimiento "es el modo de actuar, es decir la forma externa del proceso, la manera como es regulada la actividad procesal por la Ley." (19)

Para fines del estudio del tema que nos ocupa, el proceso es considerado como una institución, entendiéndose como, el resultado de actos que tienden a un fin; es decir, un complejo de actividades relacionadas entre sí, por el vínculo de una idea -- común objetiva a la que figuran adheridas, sea o no su finalidad específica, las diversas voluntades particulares de los sujetos de quienes procede aquella actividad; de acuerdo con lo antes señalado, observamos que el proceso como institución admite divisiones y que éstas, tienen su razón de ser por la materia que reglamentan y de ahí que tengamos la existencia de Derecho Procesal, Civil, Agrario, etc.

El proceso Agrario, tiene su fundamento en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 5 de febrero de 1917.

(19) Lemús García Raúl. Ley Federal de Reforma Agraria comentada, México, D.F. Editorial: LIMSÁ 1979 pag: 317

Martha Chávez P. de Velázquez, en su obra: "El Proceso Social - Agrario y Procedimientos", considera que los puntos esenciales del procedimiento son: "La Demanda, Contestación, Notificación, Pruebas, Alegatos y Sentencia." (20). Puntos que nosotros consideramos como elementos del Proceso Agrario, atento a lo manifestado anteriormente.

El primer elemento que integra el Proceso Agrario, es la demanda, la cual se denomina en materia agraria como solicitud, en la cual no se requiere de formalidad alguna, para su formulación, como sucede en otras materias, teniendo como único requisito que dicha solicitud, se haga por escrito, tal como previene el artículo 273 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en la que a la letra dice: "Para que se tenga por iniciado el ejercicio de una acción agraria, y se proceda a la instauración del expediente respectivo, bastará que la solicitud exprese simplemente la intención de promoverlo, o que se dicte el acuerdo de iniciación de oficio."

Si la solicitud fuere poco explícita, sobre la acción que se intente, el expediente se tramitará por la vía de dotación.

Dentro de las setenta y dos horas siguientes a la presentación de la solicitud, el Gobernador mandará comprobar si el núcleo de población solicitante reúne los requisitos de proceden-

(20) Chávez P. de Velázquez Martha. "El Derecho Agrario en México", El Porra, México 1964.

cia establecidos en la Ley de la materia; al reunirse los requisitos establecidos, mandará publicar la solicitud en el periódico oficial de la entidad y turnará el original a la Comisión Agraria Mixta, en un plazo de diez días para que se inicie el expediente, en ese lapso expedirá los nombramientos de los miembros del Comité Particular Ejecutivo, designado por el núcleo de población solicitante.

La publicación de la solicitud o del acuerdo de iniciación del expediente que se tramite de oficio, surtirá efectos de notificación para todos los propietarios de inmuebles rústicos que se encuentren dentro del radio de afectación que señala la Ley de la materia agraria, y para todos sus propietarios o usuarios de las aguas afectables, y el mismo día en que se disponga la publicación anterior, se notificará al Registro Público de la Propiedad que corresponda, para que haga las anotaciones marginales correspondientes.

Así mismo las Comisiones Agrarias Mixtas deberán informar sobre el particular a los propietarios de tierras o aguas afectables, mediante oficio.

Después de la notificación de la solicitud, los presuntos afectados podrán comparecer a juicio con las pruebas que puedan ofrecer y en las cuales funden sus derechos, demostrando con ellos su personalidad, y del estudio de las mismas se determinará la procedencia o improcedencia de la acción que se intente.

El ofrecimiento de pruebas debe ser dentro de los cuarenta y cinco días, contados a partir de la publicación de la solicitud.

Los vecinos del pueblo solicitante deben presentar a la Comisión Agraria Mixta, los títulos de propiedad y la documentación necesaria para comprobar la fecha y la forma de despojo de las tierras, bosques y aguas reclamadas; y los presuntos afectados deben exhibir los documentos en que fundan sus derechos.

Sin embargo, el artículo 297 del mismo ordenamiento jurídico establece que: los propietarios presuntos afectados podrán recurrir por escrito a las Comisiones Agrarias Mixtas, exponiendo lo que a su derecho convenga, durante la tramitación del expediente y hasta cinco días antes de que aquellas rindan su dictamen al Ejecutivo Local.

Por lo que a los alegatos se refiere solo encontramos en el artículo mencionado que los alegatos y documentos que con posterioridad se ofrezcan, deberán presentarse al Delegado Agrario en el plazo a que se refiere el artículo 295 para que se tomen en cuenta al hacerse la revisión del expediente. Siendo el plazo de treinta días.

Por lo que hace a la Sentencia Agraria, aquí encontramos una de las muchas novedades que nos ofrece el Proceso Agrario, aquí no solo hay una sentencia sino dos.

Una en primera instancia y otra en la segunda, sin embargo no siempre existe la primera, pero la segunda siempre debe darse, siendo ésta la más importante.

La sentencia en primera instancia, se le denomina mandamiento, y consiste en que una vez que la Comisión Agraria Mixta haya recabado todos los datos para la integración del expediente, emitirá su dictamen, el cual será sometido a la consideración del Ejecutivo Local, quién dictará su mandamiento, mismo que no requiere formulismo alguno y que se dicta dentro del término de quince días.

Una vez que el Ejecutivo Local haya dictado su mandamiento, ya sea positivo o negativo, enviará el expediente a la Secretaría de la Reforma Agraria, para que se le dé el trámite correspondiente.

Si el mandamiento del Gobernador fuere positivo, se podrá dar posesión a los interesados en forma provisional, teniéndose núcleo de población ejidal, para todos los efectos legales, como legítimo poseedor de las tierras, bosques y aguas concedidas por el mandamiento, y con personalidad jurídica para disfrutar de todas las garantías económicas y sociales que la ley de la materia establece, así como para contratar los créditos refaccionarios y de avío respectivos.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 433 de la Ley Federal de Reforma Agraria, las resoluciones de privación de derechos -- agrarios individuales, dictados por las Comisiones Agrarias Mixtas, deberán ser publicadas en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa correspondiente y se remitirán al Registro Agrario Nacional, para los efectos de su inscripción y la expedición de los Certificados de Derechos Agrarios correspondientes.

Dicha publicación, tiene efectos de notificación a los ejidatarios y sucesores que hayan sido privados de sus Derechos -- Agrarios Individuales, de conformidad con el artículo 432 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

En cuanto a lo anterior, consideramos que dado el nivel de preparación de nuestros campesinos, que muchas veces no saben -- leer, que viven en situaciones económicas precarias, que no tienen inquietud al respecto de los acontecimientos fuera de su radicación, que no se interesan por adquirir diarios, mucho menos el Periódico Oficial en forma constante, resulta necesario el -- que se haga llegar hasta ellos en forma personal esa información tan importante, que es la Resolución que los priva de sus derechos agrarios, es decir, debe hacérceles de su conocimiento a -- través de notificaciones personales, a fin de de que no les sean violadas sus garantías constitucionales de legalidad y audiencia.

4.- VIOLACION A LA GARANTIA DE AUDIENCIA.

Nuestra Constitución en su artículo 14, párrafo segundo establece:

"Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de -- sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales, previamente establecidos, en el que -- se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Este precepto constitucional nos indica "Nadie" refiriéndose a que no habrá distinción de personas, sin tomar en cuenta -- los atributos accidentales de la misma, tales como la nacionalidad, la raza, la religión, el sexo, etc; es ahí que nuestro Artículo 14 Constitucional, es un precepto protector no sólo del Mexicano, sino de cualquier hombre, salvo las excepciones que nuestra Ley Suprema nos señale.

"La privación es la consecuencia o el resultado de un acto de autoridad y se traduce o puede consistir en una merma o menoscabo (disminución) en la esfera jurídica del gobernado, determinado por el egreso de algún bien material o inmaterial (derecho) constitutivo de la misma (desposesión o despojo); así como la impedición para ejercer un derecho." (21).

(21) Burgoa Ochoa, Ignacio. "Las garantías Individuales" Ed. Porrúa. 21 edición. 1988 pag: 566

El egreso de un bien jurídico, material o inmaterial de la esfera del gobernado, o la impedición para ejercer un derecho, pueden ser consecuencia o efecto de un acto de autoridad, pero para que éste sea privativo, se requiere que tales resultados sean -- además la finalidad perseguida, el objetivo último en si mismo.

En materia agraria, la garantía de audiencia que establece el artículo 14 Constitucional debe interpretarse en el sentido, no de la exigencia de un juicio previo ante los tribunales establecidos sino que las autoridades administrativas, previamente a la emisión de cualquier acto que implique la privación de derechos, deben respetar los procedimientos que lo condicionan; tienen la obligación de dar la oportunidad al agraviado, para que expongan lo que se considere conveniente en defensa de sus intereses, aún cuando la Ley que rige el acto no establezca tal garantía, basta que sea consagrada en la Constitución General de la República"(22)

Martha Chávez Padrón, en su obra "El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos", nos dan un panorama amplio respecto al -- procedimiento, haciendo hincapié en la "Simplificación del Proceso". La demanda, contestación, notificación, pruebas, alegatos, y sentencias, que son los puntos esenciales del procedimiento, que presentan características de simplificación en el Proceso Social Agrario Mexicano ⁴.

(22) Informe de 1982. Tesis 110 Segunda Sala.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

En la privación de los Derechos Agrarios, la Comisión Agraria - Mixta, viola la Garantía de Audiencia, al emitir sus resoluciones, ya que no cumple con las formalidades del procedimiento como se puede ver en las notificaciones que realiza, dejando indefenso al ejidatario.

Toda vez que las Resoluciones de privación de Derechos - Agrarios son publicadas en el Periódico Oficial de la Entidad - Federativa, es decir, no se realiza la notificación del asunto en forma personal a los afectados, sino en forma general a través del órgano informativo oficial, los cuales a su vez en muchas ocasiones no saben de su existencia, quedando por tanto en estado de indefensión, al no ser enterados de que se les está privando de sus Derechos Agrarios, por lo que no pueden hacerlos valer a su debido tiempo.

Aunque una Ley no marque el procedimiento que se debe seguir, cuando con su aplicación se prive de derechos a una persona, ello no debe obstar para que no se le oiga, ya que es obligación de las autoridades ajustar sus actos y decisiones a lo que dispone la Constitución General, según lo manda el artículo 133 de ésta, y por consiguiente, la violación de la garantía de audiencia no proviene de la aplicación de la Ley común, sino de la observación al aplicar esa Ley, de lo que determinan los artículos 14 y 133 de la Constitución, no siendo imputable tai --

omisión, más que a la autoridad que aplicó aquella Ley.

En la privación de derechos agrarios existe la obligación - por parte de las autoridades responsables, de dar oportunidad al agraviado para que exponga todo lo que considere conveniente en defensa de sus intereses, obligación que resulta inexcusable, -- aún cuando la Ley que rige el acto reclamado no establezca dicha garantía, toda vez que el artículo 14 de la Constitución Federal impone a todas las autoridades tal obligación y, consecuentemente, su inobservancia dejaría a su arbitrio decidir acerca - de los intereses de los particulares.

5.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL , COMISION AGRARIA MIXTA.

El Reglamento Interno de la Comisión Agraria Mixta, al igual que todo instrumento legal, encontrará su fundamento, tanto en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en la Ley Reglamentaria que deriva del Pacto Federal, en nuestro caso, la Ley Reglamentaria del artículo 27, fracción XI, la Ley Federal de Reforma Agraria.

Con fundamento en lo preceptuado en los artículos 27, fracción XI; artículo 71, fracción I; artículo 89, fracción I y el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º y 2º fracción, y 6 de la Ley Federal de Reforma Agraria, se expiden los Reglamentos Internos de las Comisiones Agrarias Mixtas.

El primer párrafo de la fracción XI, del artículo 27 de la Constitución Federal de la República, autoriza la expedición de leyes, tanto orgánicas, como reglamentarias, para hacer efectivas las disposiciones de la aludida fracción XI del precepto 27 Constitucional, lo que se efectuará de conformidad al contenido del artículo II Transitorio de la Carta Magna.

El artículo 71, fracción I de la Constitución Federal, autoriza al Ejecutivo de la Unión, para que éste inicie Leyes y Decretos, tramitándose, dicha iniciativa, en los términos y condiciones -- que la Ley Fundamental prevé al caso.

La Ley Federal de Reforma Agraria, que es la Ley Reglamentaria de la fracción XI, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala con precisión, en su artículo 2º, que el Presidente de la República, está encargado - de la aplicación de dicha Ley.

El artículo 6º de la mencionada Ley Reglamentaria, señala - expresamente que las Comisiones Agrarias Mixtas contarán con un Reglamento Interno, mismo que será expedido por el Ejecutivo Local correspondiente, con la previa opinión de la Secretaría de la Reforma Agraria, que se debe interpretar como la opinión del Ejecutivo Federal, ya que dicha Secretaría del Estado, es una dependencia directa del Presidente de la República; la opinión a que se alude en el citado artículo sexto, permite afirmar que se trata de la opinión del Ejecutivo de la Unión, en la formulación de un Reglamento Interno para las mencionadas Instituciones Colegiadas Agrarias y en el mismo Ejecutivo Federal, quien lo propone - a los Ejecutivos Locales.

El segundo párrafo del Artículo Segundo Transitorio de la Ley - Federal de Reforma Agraria, prevé que, de manera interpretativa, en tanto que el Presidente de la República expide los Reglamentos que previene esta Ley, seguirán aplicándose los anteriores, en cuanto no la contravengan, de lo que se concluye que la facultad para expedir los reglamentos previstos en la Ley, corresponde al Ejecutivo de la Unión.

C A P I T U L O V

EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO COMO TRIBUNAL - JURISDICCIONAL .

- 1.- CARECE DE AUTONOMIA JURIDICA Y ADMINISTRATIVA.
- 2.- CARECE DE PUBLICIDAD EN SUS ACTOS Y RESOLUCIONES.
- 3.- VIOLA LA GARANTIA DE AUDIENCIA.
- 4.- ES UN TRIBUNAL INCONSTITUCIONAL.

CAPITULO V.

EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO COMO TRIBUNAL JURISDICCIONAL.

1.- CARECE DE AUTONOMIA JURIDICA Y ADMINISTRATIVA.

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción XI, inciso b); hace referencia a la integración del Cuerpo Consultivo Agrario en los siguientes términos: "Un Cuerpo Consultivo, compuesto de cinco personas, -- que serán designadas por el Presidente de la República, y que -- tendrán las funciones que las leyes orgánicas reglamentarias le fijen".

De la transcripción del inciso que antecede, observamos la descripción de un órgano auxiliar de la administración pública, en virtud de la relación de jerarquía que liga a este ente inferior con el Ejecutivo Federal a través de la designación de "Consultivo"; tiene carácter colegiado, por estar integrado por cinco personas nombradas por el Ejecutivo de la Unión, sin que se mencionen los requisitos para serlo, dándole facultades amplias en materia agraria, pero asimismo, sin atribuciones expresas de autoridad, limitado tan sólo por lo dispuesto en este artículo 27 Constitucional y reglamentado por lo previsto en las leyes orgánicas secundarias, de conformidad con lo expuesto en el mismo --

inciso.

Su creación se remonta a la modificación que se hizo al artículo 27 Constitucional, por decreto del 1º de enero de 1934, - expedida por el constituyente permanente, con el cual se incorporó parte de la Ley del 6 de enero de 1915 al texto citado, con - la finalidad de que auxiliara con sus opiniones al Ejecutivo Federal, en asuntos agrarios.

Sin embargo a pesar de las atribuciones tan amplias que le otorgaron a este órgano, en el inciso b) de la fracción XI, el Constituyente permanente quiso asegurarse que ciertas funciones, que se le iban a dar al Cuerpo Consultivo, de gran importancia - por su trascendencia procedimental, se plasmaran en la Constitución Política, a fin de garantizar su estabilidad en lo posible, evitando así que las leyes orgánicas o reglamentarias las cambiaran en un momento dado, idea que fue vertida en la fracción XIII del artículo citado, el cual textualmente expresa: "La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido de los gobiernos locales, se informará al ciudadano Presidente de la República, para que éste dicte resoluciones como Suprema Autoridad Agraria"

Podemos apreciar fácilmente que el párrafo anterior tiene - la intención del Constituyente Permanente de autorizar única y -

exclusivamente al Cuerpo Consultivo Agrario y a la Dependencia del Ejecutivo, a opinar, estudiar o proponer sobre la aprobación, rectificación o modificación de todos aquellos dictámenes formulados por las Comisiones Agrarias Mixtas, con intervención de los gobiernos locales, con el objeto de que el mandatario federal, sea el que resuelva, en su calidad de máxima autoridad agraria, en forma definitiva y no los mencionados órganos agrarios.

Como apuntamos al comienzo de este capítulo, el Cuerpo Consultivo Agrario, está integrado por cinco miembros, al respecto el artículo 14 de la Ley de la materia agrega: "... estará integrado por cinco titulares y contará con el número de supernumerarios que a juicio del Ejecutivo Federal sean necesarios. Dos de los miembros titulares del Cuerpo Consultivo actuarán como representantes de los campesinos, y la misma proporción se observará en el caso de los supernumerarios".

Así mismo, la Ley que se comenta, menciona que la Presidencia del Cuerpo Consultivo recae en el titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, quien tiene voto de calidad en todas las decisiones que se toman en dicho ente colegiado, pudiendo ser suplido en estas funciones, cuando así lo amerite el caso, por el subsecretario de dicha dependencia, (en caso de ausencia por asuntos oficiales, enfermedad o licencia), en el orden establecido en el reglamento anterior.

Entre algunas de las razones que explican la carencia de autonomía jurídica y administrativa, tenemos el hecho de que el nombramiento y destitución de los componentes del mencionado grupo consultivo, se deja en manos del Ejecutivo Federal, quién a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria lo hará de acuerdo a lo expuesto en el artículo 15 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en la que además se indican los requisitos que deben tener los mismos para serlo: siendo éstos los siguientes:

- I.- Ser de reconocida honorabilidad, titulado en una profesión relacionada con las cuestiones agrarias, y contar con una experiencia suficiente a juicio del Presidente de la República.
- II. No poseer predios rústicos cuya extensión excedan de la superficie asignada a las propiedades inafectables; y
- III. No desempeñar cargo de elección popular." (23).

Del contenido de este dispositivo legal, se aprecian dos puntos interesantes.

a) Se concede indebidamente al Secretario de Reforma Agraria, la capacidad de proponer la designación y destitución de los miembros del Cuerpo Consultivo al Ejecutivo de la Unión, ya que de conformidad a lo estipulado en el inciso "b)" Fracción XI, del

artículo 27 Constitucional, dicho órgano fue creado con la finalidad de ser un auxiliar directo del Presidente de la República y no un dependiente del Secretario del ramo respectivo.

Por esta razón dichas facultades deberían corresponder en exclusiva a la máxima autoridad agraria del país, en atención a la indispensable y necesaria confianza que requiere tener el cabal desempeño de las actividades del mencionado Cuerpo Colegiado; de aquí que el titular del despacho, no viene a ser el ente adecuado para efectuar las mencionadas funciones especificadas en la Ley.

b) Por otra parte, al no detallarse en ninguna de las fracciones transcritas las profesiones de los integrantes del Cuerpo Consultivo, este puede quedar constituido únicamente con personas ajenas totalmente a la ciencia jurídica y por lo mismo, crear deficiencias en las opiniones, dictámenes y resoluciones encomendadas.

El anterior motivo es suficiente para justificar la modificación de esta parte de la Ley, puesto que debe señalar un mínimo de miembros peritos en derecho, para evitar las irregularidades indicadas.

En el numeral 16 de la Ley Federal de Reforma Agraria, se contemplan las atribuciones del referido Cuerpo Consultivo que

a continuación se indican:

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

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

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

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

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

VI. Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos señalen" (24).

Como es de notar entre las facultades concedidas a este órgano, la vertida en la fracción V, consistente en resolver las inconformidades de privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, viene a corroborar la calidad de autoridad conferida al Cuerpo Consultivo Agrario, por el artículo 2º de esta Ley, en virtud de la capacidad que le otorga de decidir, en segunda instancia, sobre todas aquellas impugnaciones derivadas de los procedimientos agrarios.

Esta categoría de autoridad difiere de lo expresado en la fracción XI del Artículo 27 Constitucional, ya que ahí solo se considera un ente consultivo y auxiliar del Ejecutivo Federal.

2.- CARECE DE PUBLICIDAD EN SUS ACTOS Y RESOLUCIONES.

De conformidad con el artículo 432 de la Ley Federal de Reforma Agraria, cuando algún ejidatario no esté de acuerdo con la resolución de privación de derechos agrarios individuales emitida por la Comisión Agraria Mixta, podrá en un término de treinta días computados a partir de la publicación de la resolución, en el periódico oficial de la entidad federativa correspondiente, recurrir por escrito ante el Cuerpo Consultivo Agrario.

Como en todo procedimiento administrativo, en el escrito mediante el cual se pretende recurrir la resolución que emitió la Comisión Agraria Mixta, deberá señalarse claramente y en forma ordenada todas y cada una de las violaciones o agravios procesales que el recurrente considere que le perjudican, así mismo deberá acompañar a su libelo, las pruebas que se hayan dejado de valorar en la instancia previa o que su valoración haya sido defectuosa, debiendo anexarse también aquellas pruebas complementarias que sirvan para el mejor conocimiento de la verdad, respecto de los hechos controvertidos ante dicha autoridad agraria.

El trámite que se sigue ante el Cuerpo Consultivo Agrario, comienza con la recepción de inconformidad, abriéndose un expediente que contendrá el o los casos de los ejidatarios que se encuentran inconformes con la resolución de privación de sus derechos

agrarios individuales, dictada por la Comisión Agraria Mixta.

En seguida se requerirá a este Cuerpo Colegiado que remita el expediente que dió lugar a la resolución que se recurre, mismo que analizará, valorando las pruebas aportadas, para así emitir su decisión respecto del asunto en un término de treinta días, contados a partir de la fecha en que se haya recibido la inconformidad, quedando firme dicha resolución, respecto de aquellos que no se hayan inconformado.

La publicación de las resoluciones emitidas con este motivo por el Cuerpo Consultivo Agrario, se realizará a través de su inserción en el Periódico Oficial de la Entidad de que se trate y en el Diario Oficial de la Federación.

Un problema que se presenta en la práctica y que es motivo de infinidad de amargas experiencias, es la poca oportunidad con que llega el Periódico Oficial de los Estados hasta donde se requiere, porque contiene las resoluciones de afectación de derechos agrarios; muchas veces el mencionado Diario no es puesto a la venta al público en la fecha en que los mismos señala, sino que su venta se ha dilatado hasta meses, lo cual trae como consecuencia que las inconformidades sean presentadas extemporáneamente, cuando ya ha prescrito su derecho para hacerlas valer.

Por estas circunstancias, en mi particular punto de vista, creo conveniente el envié en forma oficial de un ejemplar de la publi

cación de aquellas resoluciones de la Comisión Agraria Mixta al-
poblado interesado, a fin de que estén en posibilidad de ejerci-
tar los derechos que les correspondan y que se produzcan los - -
efectos legales a que haya lugar.

3.- VIOLA LA GARANTIA DE AUDIENCIA.

La Ley Federal de la Reforma Agraria, en su artículo 432, dispone lo siguiente: "En caso de inconformidad con la resolución de la Comisión Agraria Mixta, la parte directamente interesada podrá en un término de treinta días, computados a partir de su publicación, recurrir por escrito ante el Cuerpo Consultivo Agrario el que deberá dictar la resolución correspondiente en un término de treinta días a partir de la fecha en que se reciba la inconformidad".

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

En materia de privación de derechos agrarios, la inconformidad derivada de la resolución de la Comisión Agraria Mixta que se lleva a cabo ante el Cuerpo Consultivo Agrario, viola la garantía de audiencia, ya que como se aprecia de la disposición transcrita, en ningún momento se permite al afectado ser oído en juicio en defensa de sus intereses.

El maestro Burgoa en su obra: "Las Garantías Individuales", establece que para que exista la violación a la garantía de audiencia, como resultado de un acto de autoridad, que se requiere-

que dicho acto tienda a la privación de un bien material como -- causa final, no como un medio para lograr otro propósito, siendo que, la resolución del Cuerpo Consultivo Agrario priva en -- forma total a los ejidatarios de sus derechos agrarios, estamos en presencia de una violación a la garantía de audiencia.

La garantía de audiencia, como garantía de seguridad que -- es, impone a las autoridades del Estado la obligación positiva-consistente en observar, frente al gobernado, una conducta activa, que consiste en realizar todos y cada uno de los actos que--tienden a la observación de las exigencias específicas en que -- el derecho se revela.

Por tal motivo, las autoridades del Estado tienen prohibido por el artículo 14 Constitucional privar a una persona de -- los bienes materia de su propiedad, si el acto de privación no -- está condicionado a las exigencias elementales que configuran -- la garantía mencionada.

4.- ES UN TRIBUNAL INCONSTITUCIONAL.

El Cuerpo Consultivo Agrario fue creado por el poder constituyente permanente por Decreto del 10 de Enero de 1934, con el objeto de formar un órgano auxiliar del Presidente de la República - en las cuestiones agrarias.

La naturaleza jurídica del Cuerpo Consultivo Agrario corresponde a la de los órganos pasivos de la Administración Pública - de carácter especial, ya que su función primordial es la de preparar con sus opiniones las decisiones del Ejecutivo de la Unión en los asuntos agrarios.

Las facultades del Cuerpo Consultivo, encuentran sus principios generales contemplados en las fracciones XI y XIII del artículo 27 de la Constitución General de la República, a pesar de -- que la mayoría se deja a las leyes ordinarias.

En la actualidad el citado ente consultivo goza no sólo de las facultades de opinión sino también de decisión en los juicios de privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, en la fracción V del artículo 16 de la Ley de Reforma Agraria; dicho dictamen va más allá de lo contemplado en la Constitución General de la República para el Cuerpo Consultivo, ya - que ésta última solo lo faculta para opinar en esos juicios y no para decidir sobre los mismos como indebidamente se le atribuye-

en la Ley orgánica de la materia.

Quando emite su dictamen el Cuerpo Consultivo, se trata de una verdadera resolución definitiva, si no se ataca a tiempo, no modificable por ningún órgano activo agrario, pues crea, modifica y extingue derechos entre los particulares.

De ahí, que lo que realiza con posterioridad la Secretaría de la Reforma Agraria, es simplemente ejecutar la resolución del ente consultivo, tan solo cumple con las consecuencias legales establecidas para el caso, como lo son el de notificar a los interesados, mandar el expediente al archivo como asunto total y definitivamente terminado.

Tienen también su alcance y justificación en la norma máxima que reglamentan, juicio de valor en modo imperativo que es, de acuerdo con el artículo 133 del Ordenamiento Supremo de la -- Unión, en consecuencia al ser las resoluciones que privan y adju^{dic}an derechos agrarios, verdaderas resoluciones en las contro^{ver}sias agrarias, y no simples pareceres facultativos, obligatorios ni vinculantes, debe concluirse necesariamente, que violan los principios contenidos en la Constitución Federal, en el artículo 27, lo cual nos lleva a afirmar que la Ley Federal de Reforma Agraria, es inconstitucional a este respecto.

C A P I T U L O VI.

SE DEBEN RESTITUIR AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA --
LAS FACULTADES DE PRIVACION DE LOS DERECHOS AGRARIOS.

- 1.- PORQUE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ES METODICO Y FORMAL.
- 2.- PORQUE SUS ACTOS TIENEN SERIEDAD Y RESPONSABILIDAD.
- 3.- PORQUE EL PATRIMONIO QUE DESCANSA EN EL DERECHO --
AGRARIO INDIVIDUAL MERECE UNA DEBIDA GARANTIA QUE--
SOLO EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PUEDE RESPETAR.
- 4.- LA COMISION AGRARIA MIXTA Y EL CUERPO CONSULTIVO -
AGRARIO DEBEN QUEDAR COMO SIMPLES ORGANOS DE DICTAME
MEN.

CAPITULO VI.

"SE DEBEN RESTITUIR AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA LAS FACULTADES DE PRIVACION DE LOS DERECHOS AGRARIOS".

1.- PORQUE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ES METODICO Y FORMAL.

La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado, para éste objeto se organiza en una forma especial que constituye la Administración Pública. Las formas en que se ordenan los órganos administrativos y sus titulares para constituir y dar -- unidad a la Administración Pública son las siguientes:

La Centralización, Desconcentración y Descentralización Administrativas.

Por lo que se refiere a nuestro tema de tesis, es importante la realización de una breve reseña acerca de lo que se entiende por Centralización Administrativa. Sabemos que esta forma -- existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, (jerarquías), pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el -- jefe supremo de la Administración Pública.

En la Legislación Mexicana, el artículo 90 constitucional -- previene que la Administración Pública será centralizada y para-

estatal, así como la Ley Orgánica de la Administración Pública - Federal.

La relación de jerarquía de que veníamos hablando, implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los órganos que la forman. Esos poderes son los de decisión y de mando que conserva la autoridad superior.

La concentración del poder de decisión consiste en que no todos los empleados que forman parte de la organización administrativa tienen la facultad de resolver, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, ni de imponer sus determinaciones.

Se afirma que el procedimiento administrativo en cualquier forma que se manifieste, como es el caso de la materia agraria - es metódico y formal, esto, porque en la organización centralizada existe un número reducido de órganos con competencia para dictar resoluciones y para imponer determinaciones, quedando los demás órganos únicamente como auxiliares de aquellas autoridades, poniendo los asuntos en estado de resolución.

Asimismo es formal, porque el procedimiento se halla imbuido de situaciones y relaciones derivadas del ejercicio de poderes por parte de los titulares de los órganos jerarquizados como son el poder de nombramiento, de mando, de vigilancia, disciplinario,

de revisión y de resolución.

Los administrados tienen derecho a la legalidad de los actos de la Administración, es decir, tienen la facultad de exigir a la administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto, y que, en consecuencia, los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que éstas señalen y persiguiendo el fin que los mismos indiquen.

Para proteger la legalidad administrativa, existen medios que los particulares pueden hacer valer para obligar a la autoridad, a intervenir y examinar nuevamente en cuanto a su legalidad y oportunidad, la actuación de que el afectado se queja.

Estos medios se clasifican según las autoridades que deben intervenir, los medios o recursos administrativos y recursos o acciones jurisdiccionales.

El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone todo aquel que haya sido afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.

Por las consideraciones expuestas, debe considerarse que el procedimiento administrativo es formal y metódico y sobre todo, - - cuando se refiere a la materia agraria, porque el Presidente de la República, obra como autoridad administrativa, realizando o - siguiendo la voluntad del legislador.

2.- PORQUE SUS ACTOS TIENEN SERIEDAD Y RESPONSABILIDAD.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra en su artículo 80 que el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Como sabemos, es aquí donde se determina su carácter de órgano político que se deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los otros órganos representativos del mismo Estado. Dentro de la esfera que señala la Ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado.

Es importante recordar que la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo y la Constitución lo considera como un poder que no reconoce a ningún otro por encima de él. Ahora bien, como éste se organiza en una República representativa y ejerce sus derechos por conducto de los Poderes de la Unión, resulta que el titular del Poder Ejecutivo, al actuar dentro de la esfera de competencia que la misma Constitución le señala, está representando al pueblo en el ejercicio de su soberanía.

Es así que, precisamente el titular del Poder Ejecutivo, está encargado de la aplicación de la Ley Agraria como Suprema Autoridad, condición establecida en el artículo octavo de la Ley Federal de Reforma Agraria, por lo que las resoluciones presidenciales tienen la calidad de supremas, no existiendo ningún orden

o resolución que puedan contravenirlas o que estén por encima de ellas en el ámbito administrativo.

Por lo anterior y en atención a la noción de competencia -- que acompaña la función de todos los órganos del Poder Público, -- ninguna autoridad u órgano administrativo inferior jerárquicamente, puede modificar una resolución del Ejecutivo Federal.

Resulta importante destacar que tampoco el Presidente de la República puede modificar sus propias resoluciones, en virtud de que romperían el orden jurídico, basado en la respetabilidad y seriedad absoluta de las disposiciones emanadas del Ejecutivo, -- que ponen fin a un procedimiento, es decir, son firmes, porque tienen el carácter de resoluciones judiciales que producen derechos y obligaciones, mismas que tienen efectos de cosa juzgada.

En resumen, la fijeza de las resoluciones presidenciales, -- es de suma importancia, pues con ello, se garantiza la seguridad de la tenencia de la tierra, así como los derechos y obligaciones de carácter patrimonial que el Estado debe garantizar.

3.- PORQUE EL PATRIMONIO QUE DESCANSA EN EL DERECHO AGRARIO INDIVIDUAL MERECE UNA DEBIDA GARANTIA QUE SOLO EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PUEDE RESPETAR.

Ya la Ley Reglamentaria sobre la repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal del 14 de diciembre de 1925, dispuso que las tierras ejidales fueron parceladas para ser adjudicadas a cada uno de los ejidatarios, como un patrimonio de la familia. El contenido de esta Ley se reafirmó con la Ley del patrimonio ejidal del 25 de Agosto de 1927, que también consideró necesario que cada ejidatario se le adjudicara -- una parcela como patrimonio de familia con el objetivo de que cada ejidatario trabajara su parcela y levantara sus productos para su propio aprovechamiento.

La legislación de la Reforma Agraria en México, esta última entendida, sintéticamente, como proceso transformador de la estructura agraria para corregir desajustes, se configura y desenvuelve, a partir de la obra del Congreso Constituyente de Querétaro, que se encuentra en la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, cuyo artículo 27 sienta las bases del sistema agrario constitucional mexicano, a partir de tres instituciones fundamentales: El Ejido, La Propiedad Comunal y La Pequeña Propiedad.

De las formas de propiedad que regula nuestro sistema agrario - constitucional, podemos señalar que, por una parte el régimen - de propiedad comunal, acorde a sus antiguos orígenes, correspon de a las comunidades indígenas, adoptándose las características de dicha propiedad comunal, en el régimen agrario en vigor, como son: la propiedad común de los bienes comunales, comprendien do tierras, bosques y aguas, con la circunstancia de que las -- tierras de cultivo, no son susceptibles de fraccionarse o parce larse, trabajándose individualmente. Por su parte en el régimen de propiedad ejidal, las tierras de cultivo se dividen en parce las o unidades de dotación para su cultivo individual; asimismo ambos regímenes tienen en común el que los bienes que los constituyen son propiedad común de los núcleos de población, que -- son personas jurídicas o morales y titulares de auténticos dere chos de propiedad sobre los bienes de que se trata.

Otros rasgos comunes entre ambos regímenes, se tienen en - la circunstancia, de que hay modalidades que les son comunes, - como son la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabi- lidad de los bienes, que menester es reconocerlo, constituyen - el patrimonio de los núcleos de población de que se trata.

En cuanto a la pequeña propiedad agraria, encuéntrase cons tituída ésta por una auténtica propiedad inmueble rural, enmar- cada dentro de ciertos límites superficiales y que a diferencia

del régimen de propiedad ejidal y comunal, resulta perfectamente transmisible, prescriptible y gravable, tal como lo dispone el artículo 27, fracción XV, párrafo II; que considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda de 100 hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras en explotación ". (25).

Necesitamos seguridad en la tenencia de la tierra, si el productor agrario no sabe a qué atenerse, no invertirá ni trabajará - como es debido en detrimento de su economía y de la economía del país.

Por ello la tierra como medio de subsistencia del campesinado, requiere de una adecuada protección jurídica que le permita a aquéllos cultivar sus tierras, además de mejorar la calidad de las mismas.

Las resoluciones emitidas por las autoridades agrarias deberán estar encaminadas a la protección de los derechos agrarios. Como hemos visto a través del análisis realizado en este trabajo, muchas veces las resoluciones que dictan la Comisión Agraria Mixta, así como el Cuerpo Consultivo Agrario, son producto de un procedimiento informal que deja en estado de indefensión a los ejidatarios, provocando una situación de inseguridad jurídica que afecta al patrimonio del campesino, por lo tanto conclui

(25) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 84ª. edición. Ed. Porrúa. México, 1989.

mos que las resoluciones que se emitan con relación a la privación de derechos agrarios deberían ser formuladas por el Presidente de la República, toda vez que sus actos están revestidos de formalidad como se ha puntualizado a lo largo de este análisis.

4.- LA COMISION AGRARIA MIXTA Y EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO DEBEN QUEDAR COMO SIMPLES ORGANOS DE DICTAMEN.

Como quedó expuesto con anterioridad, las Comisiones Agrarias Mixtas y el Cuerpo Consultivo Agrario, no pueden ser considerados órganos de resolución, ya que ambos únicamente recopilan la información e instruyen el procedimiento, pero no resuelven definitivamente en forma autónoma, debido a que los integrantes de ambos órganos, son nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo Federal (directa e indirectamente), por lo que las Resoluciones Privativas de Derechos Agrarios, vienen siendo el simple eco o repetición de la voluntad del Presidente de la República.

El artículo 27 Constitucional, en su fracción XIII, dice textualmente: "La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Agrarias Mixtas y 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".

Transcrito lo anterior, podemos deducir que la intención del Constituyente permanente fue la de autorizar, única y exclusivamente

al Cuerpo Consultivo Agrario y a la dependencia del Ejecutivo aopinar, estudiar o proponer sobre la aprobación, rectificación o modificación de todos aquellos dictámenes formulados por las Comisiones Agrarias Mixtas, con la intervención de los gobiernos locales, teniendo como finalidad que el mandatario federal sea el único que resuelva en su calidad de máxima autoridad agraria, en definitiva, y no los mencionados órganos agrarios, por lo que afirma que de acuerdo al precepto constitucional en cita, las facultades de la Comisión Agraria Mixta, deben circunscribirse únicamente a las tres primeras fracciones del artículo 12 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que la faculta como órgano de opinión y no así la fracción IV en donde se le considera a éste como órgano de resolución.

Así mismo la Comisión Agraria Mixta, al Cuerpo Consultivo Agrario se le haya concedido facultades de resolución en la fracción V del artículo 16 de la Ley de la materia, lo que en estricto derecho también contraviene lo establecido en la Carta Fundamental, ambas contradictorias se derivan de las reformas hechas a la Ley Federal de Reforma Agraria, aprobada el 30 de diciembre de 1983 y publicada en el Diario Oficial del 17 de enero de 1984.

En virtud de lo anterior, considero que ambos órganos, tanto de la Comisión Agraria Mixta, como el Cuerpo Consultivo Agrario deben quedar como simples órganos de opinión y no de resolución.

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

- 1.- El Ejidatario o Comunero perderá sus derechos, sobre la unidad de dotación y, en general, lo que tenga como miembro de un núcleo de población ejidal o comunal, a excepción de los adquiridos sobre el solar que le hubiere sido adjudicado en la zona de urbanización, cuando incurra en las causales de privación de derechos agrarios establecidas en el artículo 85 de la Ley Federal de Reforma Agraria.
- 2.- La solicitud de privación de derechos agrarios se hará solamente por medio de la Asamblea General de Ejidatarios o el Delegado Agrario de la Entidad respectiva, a la Comisión Agraria Mixta, conforme lo establece el artículo 426 de la Ley Federal de Reforma Agraria y dicho procedimiento se substanciará según los artículos 427 al 433 de la citada Ley.
- 3.- El juicio de privación de derechos agrarios se inicia realmente en la Asamblea General de Ejidatarios y el acta que se levanta en esta Asamblea, es el documento que sirve de base a todo el procedimiento.
- 4.- No obstante que el Acta de Asamblea General Extraordinaria de ejidatarios es el documento base de todo procedimiento de privación, son realizadas en todos los casos por personas no

juristas que, sin embargo, manejan conceptos estrictamente jurídicos, lo que trae como consecuencia expedientes improcedentes.

- 5.- En el transcurso del procedimiento de privación de derechos agrarios intervienen innumerables autoridades agrarias, lo que hace que el procedimiento sea lento.
- 6.- La Autonomía del Cuerpo Consultivo Agrario, plasmada en la Fracción XI del artículo 27 Constitucional, jamás ha llegado a ser respetada a lo largo de los ordenamientos legales que le han regulado hasta la fecha.
- 7.- La integración del Cuerpo Consultivo nunca se ha realizado en los términos establecidos en la Constitución Política, pues el mismo siempre ha estado formado con más de los cinco miembros ahí señalados; como actualmente ocurre con los llamados supernumerarios, establecidos en la Ley Federal de Reforma Agraria.
- 8.- Las Facultades del Cuerpo Consultivo encuentra sus principios generales contemplados en las Fracciones XI, XII del artículo 27 de la Constitución General de la República, a pesar de que la mayoría de ellas, se deja a las Leyes Ordinarias.
- 9.- En la actualidad el citado ente Consultivo, goza no solo de-

facultades de opinión, sino también de decisión, como ocurre en los juicios de privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones previstas en la Fracción V del artículo 16 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

10.- Las atribuciones de la Comisión Agraria Mixta, están previstas en el artículo 12 de la Ley de la materia, debiendo aclararse que de la Fracción I a la III, se contempla como un órgano de opinión, sin embargo, a raíz a las reformas de 1983, en la fracción V, se le da carácter de órgano de resolución, lo cual contraviene a lo establecido en la Constitución.

11.- La Comisión Agraria Mixta carece de autonomía jurídica debido a que su reglamento interno es elaborado por los Ejecutivos Locales, previa opinión de la Secretaría de la Reforma Agraria, tal como lo establece el artículo 6º de la Ley de la materia, y a la vez, carece de autonomía administrativa, porque la designación de sus integrantes está a cargo del Secretario de la Reforma Agraria, del Ejecutivo Local y del Presidente de la República. (artículo 5º de la Ley Federal de la Reforma Agraria).

12.- La Comisión Agraria Mixta es un órgano constitucional, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos-

Mexicanos, por tener funciones preponderantes de asesor del gobernador en materia agraria.

13.- La Comisión Agraria Mixta es inconstitucional porque no se ajusta a la Constitución como Tribunal de jurisdicción.

14.- El Cuerpo Consultivo Agrario tiene su fundamentación constitucional como órgano de asesoría en materia agraria del Presidente de la República.

15.- El Cuerpo Consultivo Agrario es inconstitucional en cuanto no se ajusta a la Constitución cuando actúa como Tribunal agrario con jurisdicción de decisión.

16.- El Cuerpo Consultivo Agrario debería quedar con las atribuciones que se le confieren en las fracciones I a la IV del artículo 16 de la Ley Federal de Reforma Agraria, como órgano de opinión, y eliminando la Fracción V, por contravenir la disposición constitucional en que tiene su fundamentación este ente administrativo.

17.- La Comisión Agraria Mixta, deberá quedar con las atribuciones asignadas en las tres primeras fracciones del artículo 12 de la Ley de la materia, como órgano de opinión, supri -

miendo la Fracción IV del mismo, por atribuirle facultades de órgano resolutorio en contavención a los dispuesto sobre el particular en la Constitución.

- 18.- El Ejidatario necesita tener Seguridad Jurídica en la tenencia de la tierra, para poder producir y mejorar la calidad de su parcela, ya que es su único medio de subsistencia, es por ésto que al realizar este estudio proponemos que las facultades para privar y adjudicarse Derechos Agrarios, se -- ejerzan por el Presidente de la República, como se establecía antes de la Reforma a la Ley Agraria en el año de 1983, debido a que las resoluciones que emiten la Comisión Agraria Mixta y el Cuerpo Consultivo Agrario, se realizan con una serie de anomalías durante el procedimiento lo que perjudica la seguridad mencionada y va en detrimento de la producción agrícola.

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

- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. "Las Garantías Individuales"
21 a. Ed. Porrúa, México 1988.
- CHAVEZ PADRON DE VELAZQUEZ, MARTHA. "El Derecho Agrario en México"
Ed. Porrúa, México 1964.
- CHAVEZ PADRON DE VELAZQUEZ, "El Proceso Social Agrario y -
Sus Procedimientos".
4a Ed. Porrúa. México 1983
- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. "Introducción al Estudio del De-
recho".
Ed. Porrúa. México 1940
- GOMEZ LARA, CIPRIANO. "Teoría General del Proceso".
Textos Universitarios, México 1976.
- IBAROLA, ANTONIO DE "Derecho Agrario"
Ed. Porrúa. México 1975
- LEMUS GARCIA, RAUL. "Derecho Agrario Mexicano (Sinop-
sis Historica)".
2a. Ed. Ed. Porrúa. México 1987
- MEDINA CERVANTES, JOSE RAMON. "Derecho Agrario".
Harla, México 1987.
- MENDIETA Y SUNEZ, LUCIO. "El Problema Agrario en México -
y la Ley Federal de Reforma - -
Agraria".
19 a. ed. Ed. Porrúa. México 1983.

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO.

"Introducción al Estudio del-
Derecho Agrario".

Ed. Porrúa, México 1966

OVILLA MANDUJANO, MANUEL.

"Teoría del Derecho".

UNAM México 1975

PRECIADO HERNANDEZ, RAFAEL.

"Lecciones de Filosofía del De-
recho".

3a. Ed. UNAM México 1960

TENA RAMIREZ, FELIPE

"Leyes Fundamentales de México.
1908 - 1979".

9a. ed, Ed. Porrúa México 1980

L E G I S L A C I O N

- Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos de 1940.
- Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos de 1942.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
- Ley del 6 de Enero de 1915.
- Modificaciones a la Ley Federal de Reforma Agraria.
CNC México 1984.
- Ley Federal de Reforma Agraria comentada por Raúl Lemús García.
Ed. LIMSA. México, 1979.
- Ley Federal de Reforma Agraria de 1971. 28 - Agosto - 1980.
- Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Septiembre de 1980.
- Iniciativa de la Ley Federal de Reforma Agraria.

OTRAS PUBLICACIONES.

LUNA ARROYO, ANTONIO.

"Diccionario de Derecho Agrario".
Ed. Porrúa. México.

Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de --
los E.U.M. LII Legislatura Tomo II, no. 45 del día 29 de Diciem-
bre de 1983.