



207
768

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS
RESOLUCIONES DEL CUERPO
CONSULTIVO AGRARIO, EN LOS
PROCEDIMIENTOS DE DOTACION**



**FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
SECRETARIA ADMINISTRATIVA**

T E S I S

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

CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, D. F., 1986.



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.

INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS RESOLUCIONES DEL CUERPO
CONSULTIVO AGRARIO, EN LOS PROCEDIMIENTOS DE DOTACION.

Introducción -----

CAPITULO PRIMERO

AUTORIDADES AGRARIAS VIGENTES

A) En la Constitución Política de 1917-----	1
B) Las Autoridades Agrarias en la Ley Federal de Reforma Agraria-----	13

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES Y CREACION DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

A) Decreto del 10 de enero de 1934, por el cual se reformo el artículo 27 constitucional-----	31
B) El código agrario de 1934-----	38
C) El código agrario de 1940-----	40
D) El código agrario de 1942-----	49

CAPITULO TERCERO

EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

A) En la Constitución General de la República-----	53
B) En la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, antes de las reformas de 1984-----	57
C) El Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario-----	62

CAPITULO CUARTO

LAS FACULTADES DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO EN LA LEY DE REFORMA AGRARIA VIGENTE.....	68
A) Facultades de Opinión.....	71
B) Facultades Resolutivas.....	77

CAPITULO QUINTO

LOS DICTAMENES DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO EN LOS PROCEDIMIENTOS DE DOTACION DE TIERRAS, BOSQUES Y AGUAS, Y EN LOS NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL.	
A) Los artículos 304 y 326 de la Ley Federal de Reforma Agraria.....	81
B) La fracción XIII del artículo 27 de la Constitución General de la República.....	87
C) Naturaleza jurídica de su dictámen.....	90
C.1. Procedimiento según la Constitución Política.....	93
C.2. Procedimiento en la Ley Federal de Reforma Agraria.....	94
C.3. Dictámen Positivo.....	96
C.4. Dictámen Negativo.....	97
CONCLUSIONES.....	103
BIBLIOGRAFIA.....	107

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

Uno de los tantos problemas, por los cuales atraviesa la impartición de justicia agraria en México, es la dilación de sus procedimientos, llenos de dificultades jurídicas, técnicas y administrativas, así como las consecuencias decepcionantes de los mismos.

Es por ello que los diferentes gobiernos por los cuales ha pasado nuestro país, se han preocupado por reducir en lo más posible los trámites para la obtención de los resultados deseados por los interesados.

Circunstancia esta, que ha ocasionado la creación de diversas figuras procesales como la vía doble ejidal, entre las acciones de dotación y restitución de tierras, bosques y aguas, para la rápida solución de las peticiones agrarias planteadas.

Antecedentes estos, sobre los cuales el congreso de la unión, a través del decreto de 30 de diciembre de 1984, reformó la Ley Federal de Reforma Agraria, a fin de concebir en la misma, una nueva doble vía ejidal oficiosa, entre los dictámenes negativos del cuerpo consultivo agrario y los procedimientos de creación de nuevos centros de población, con la idea de poner en práctica lo dispuesto en la fracción XIX del artículo 27 constitucional, con respecto a una impartición expedita de de la justicia agraria.

Sin embargo y a pesar de las buenas intenciones, con las que fue modificada la ley agraria en cita, la reciente vía ejidal creada, ha provocado una gran cantidad de polémicas al respecto, debido a lo afirmado por los estudiosos del derecho, de que la misma contradice el espíritu e intención de lo expuesto por el constituyente permanente, en la fracción XIII del artículo 27 de nuestra constitución política, hecho que ha motivado la elaboración del presente trabajo, a fin de expresar un punto de vista razonado, sobre la naturaleza jurídica del dictamen del cuerpo consultivo agrario, en los procedimientos de dotación de tierras, bosques y aguas, previsto en la Ley Federal de Reforma Agraria, vigente, así como sobre las consecuencias sociales de este en el campo mexicano.

CAPITULO PRIMERO

AUTORIDADES AGRARIAS VIGENTES

A) En la Constitución Política de 1917.

La autoridad es un atributo del que esta investido un individuo, que desempeña cierta función específica, en forma imperativa, tendiente a realizar las atribuciones que le confiere la ley, de acuerdo a la voluntad soberana del pueblo y conforme a la estructura jurídica de la comunidad.

Asimismo, no todos los individuos que forman parte del cúmulo de empleados del gobierno de un estado, son autoridades, ya que para que lo sean, necesitan contar con facultades de decisión o ejecución.

De aquí que la garantía de autoridad competente a que se refiere el artículo 16 constitucional, consiste en el derecho que tiene todo gobernado o habitante del país, de que su esfera jurídica, únicamente podrá ser perturbada por un acto que provenga de un ente del Estado, facultado expresamente para ello por la constitución política.

Requisito de competencia, que se traduce al supuesto de que la autoridad actué dentro de las facultades expresas que la constitución le otorga, dentro del régimen federal y de acuerdo con el principio de la división de poderes.

De tal modo, que si el acto de molestia proviene de una autoridad, que al dictarlo o ejercerlo, se excede de la órbita integrada por tales facultades, o sin estar

habilitada constitucionalmente para ejercer dicha función, provoca una perturbación al particular de los bienes jurídicos, señalados en el mencionado artículo constitucional, daría lugar a una violación de esta garantía.

Lo anterior es así, porque si bien la soberanía es una, que radica originalmente en el pueblo conforme lo señala el artículo 39 constitucional, integrándose en una república, es quien además, en uso de esa soberanía, se da una forma de estado determinada, ejerciendo dicho atributo a través de los poderes de la unión, los cuales no gozan de la calidad de soberanos, en virtud de que solo el poder constituyente lo fue.

Así las cosas, los órganos señalados son los que la doctrina ha dado en llamar, órganos constituidos, y por no gozar del carácter soberano de aquel que engendró el cuerpo legal supremo del país, sus actividades deben constreñirse a lo mandado por el poder constituyente, en cuanto que aquellos si deben obediencia a éste y si están subordinados a sus estipulaciones.

En este orden de ideas, como una de esas disposiciones del poder constituyente, se encuentra la establecida en el numeral 16 de nuestra carta magna, que debe cumplirse por los poderes constituidos, porque el no hacerlo sería el convertirse, por propia mano en un poder soberano; por consiguiente los órganos y autoridades que forman parte de

los poderes de la unión que ejercitan la soberanía, deben circunscribirse al efectuarlo a las condiciones y requisitos señalados por el soberano, de ahí que deben cumplir fielmente lo estipulado por nuestra norma fundamental.

Ahora bien, centrándonos más el campo del derecho a que se refiere estos comentarios, toca mencionar cuales son los órganos del estado que en mayor o menor medida se encargan de cumplir con las exigencias antes mencionadas, de convertir en realidad los postulados que en materia agraria indica la Constitución General de la República.

Como base del orden jurídico mexicano se encuentra el código referido en la parte final del último párrafo, razón por la cual será a partir de éste del que iniciaremos la relación de los órganos y autoridades que en México intervienen en las cuestiones agrarias, para despues seguir el método deductivo y concentrarnos en las leyes y reglamentos que llevan al detalle lo que señala el cuerpo normativo máximo de la república.

Es en las fracciones XI, XII y XIII del artículo 27 constitucional, en donde se describen las instituciones encargadas de los asuntos agrarios.

Siendo la primera de ellas la mencionada en la fracción XIII de éste artículo, en donde se designa al presidente de la república, como máxima autoridad o juez supremo agrario; describiéndose como facultades propias, la resolución de

todos aquellos negocios de los que hayan conocido las comisiones agrarias mixtas y los gobiernos locales, con conocimiento de la dependencia directa del ejecutivo federal y el cuerpo consultivo.

Así mismo en la fracción XVIII, se faculta al ejecutivo de la unión, a revisar y declarar nulos los contratos y concesiones realizados desde el año de 1876, por los gobiernos anteriores, que hayan traído como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales del país por un solo individuo o persona colectiva.

Autoridad, que fue señalada como tal desde la expedición del decreto del 6 de enero de 1915, en su artículo 9, reformado en septiembre de 1916, en el cual se indicó, que las resoluciones de los gobernadores serían provisionales y deberían ser revisadas por el encargado del poder ejecutivo.

Otra de estas instituciones agrarias, encargada de la aplicación y ejecución de las leyes de la materia, es la que se transcribe en la fracción XII de éste numeral constitucional, en el que se habla de los gobernadores de las entidades federativas, los cuales se encuentran facultados para recibir y turnar a las comisiones agrarias mixtas, las solicitudes de restitución y dotación que presentan los interesados, así como el de aprobar o modificar los dictámenes de éstas, con la posibilidad de

ordenar la posesión inmediata de las tierras a los beneficiados con ellas.

Autoridad que desde su creación, por la ley del 6 de enero de 1915, se ha encargado de conocer y resolver, en primera instancia, de las dos vías agrarias de concesión de tierras y aguas, en sus respectivas jurisdicciones, respetando así la autonomía de los estados que integran la república mexicana.

Facultades que en el Distrito Federal, se le atribuyen al jefe del departamento, debido a la calidad de encargado político, de conformidad a lo previsto en la fracción VI y II de los respectivos artículos 73 y 89 de la constitución y a la interpretación que se hace de esta fracción XII, en el sentido de que esta parte de la república, también es una entidad federativa, a pesar de su singular situación.

Por lo que se refiere al órgano agrario mencionado en el inciso a), de la fracción XI de este artículo 27 constitucional, que a la letra dice: "Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las Leyes Agrarias y de su ejecución". Nos podemos dar cuenta, que éste es una entidad perteneciente a la organización centralizada de la administración pública, subordinada al presidente de la república, pues depende directamente de él, con facultades de decisión y ejecución de las normas generales agrarias, así como de sus reglamentos,

con capacidad suficiente para resolver en detalle los asuntos del ramo, haciéndose ostensible su calidad de autoridad, en atención a las funciones que se le dan, de aplicación y ejecución de las leyes agrarias.

Inciso, que fue adicionado a nuestra norma fundamental, mediante el decreto del 10 de enero de 1934, con objeto de resolver de manera eficaz y práctica los problemas agrarios que se presentaban y que por falta de un organismo e infraestructura adecuados no se salvaban.

Circunstancias que se reconocen en la exposición de motivos de dicho decreto, ya que en el mismo se menciona: "Que entre las medidas prácticas y eficaces para resolver nuestros problemas, está la creación del Departamento Agrario que, con constitución adecuada, con funciones propias y con una división de trabajo, ajustado a lo que la práctica y experiencia han impuesto, venga a resolver las restituciones y dotaciones de tierras y aguas a los pueblos; que la creación del Departamento Autónomo Agrario implica forzosa y necesariamente la Reforma Constitucional respectiva". (1)

Dependencia que se encargó de la aplicación del código agrario y de las leyes que se expidieron sobre la materia, hasta el mes de diciembre de 1958, en que a propuesta del

(1) Martha Chávez Padron, El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos Cuarta Edición 1983. Editorial Porrúa, S.A. p. 64

propio presidente Adolfo López Mateos, el Congreso de la Unión modificó el artículo 58 de dicho código y cambió su nombre por el de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, que desde el año de 1974 es la Secretaria de la Reforma Agraria. Organismo que en la actualidad es el encargado de la aplicación y ejecución de las leyes agrarias, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 90 de la constitución y por lo previsto en la Ley de la Reforma Agraria y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En cuanto al segundo órgano, que se menciona en la fracción XI, inciso b) del citado artículo constitucional, que textualmente dice: "Un Cuerpo Consultivo compuesto por cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrán las funciones que las leyes orgánicas y reglamentarias le fije". 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" y de carácter colegiado, por estar integrado por cinco personas nombradas por el ejecutivo de la unión, sin que se mencione los requisitos para serlo, de 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 30 de diciembre de 1933, expedido 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 todos aquellos asuntos agrarios, que el pronunciamiento solemne del derecho, por los órganos facultados para ello, le atribuyera resolver en definitiva.

Sin embargo, apesar de las atribuciones tan amplias que le otorgaron a este órgano, en el inciso b) de la fracción XI, el constituyente permanente quiso asegurarse de que ciertas funciones, que se le iban a dar al cuerpo consultivo, de gran importancia por su trascendencia en los procedimientos de dotación y restitución de tierras y aguas, se plasmaran en la constitución política, a fin de garantizar su estabilidad en lo más 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 los gobiernos locales, se informará al ciudadano presidente de la república, para que este dicte resolución como suprema autoridad agraria; ”.

Párrafo en el que se aprecia fácilmente la intención del constituyente permanente, en el sentido de autorizar únicamente y tan solo al cuerpo consultivo agrario, y a la dependencia del ejecutivo, a opinar, estudiar o a 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 definitiva y no los mencionados órganos agrarios.

Uno más de estos entes agrarios, es el que se indica en la fracción XI, inciso c), en la primera de ellas: “Una Comisión Mixta compuesta de representantes iguales de la federación, de los gobiernos locales y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada estado y en el Distrito Federal con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen”. Porción en la que se describe un órgano colegiado heterogéneo, compuesto por representantes, tanto de la federación y gobiernos locales, como de campesinos nombrados

de conformidad con lo previsto en las normas secundarias, con residencia en cada entidad federativa, incluyendo el Distrito Federal, con atribuciones contempladas por las leyes orgánicas y reglamentarias de este artículo constitucional.

Sin perjuicio de las que se le conceden en la fracción XII de este mismo numeral, en donde textualmente se le faculta a integrar, de manera urgente, así como a dictaminar todas aquellas solicitudes de restitución y dotación de tierras y aguas que turne el gobernador de la entidad, donde se encuentre ubicada dicha comisión.

Órgano que fue creado, como consecuencia de la reforma que se le hizo al artículo 27 constitucional, en el año de 1933, por el cual se dispuso la desaprobación de las antiguas comisiones locales agrarias, antecedentes de estas instituciones jurídicas y la integración de estos órganos mixtos en el contexto constitucional federal.

Una más de las fracciones del artículo 27, donde se habla de otro órgano agrario, es la fracción XI, en su inciso d), donde se asienta la creación de los comités ejecutivos para cada uno de los grupos o núcleos de población que tramiten expedientes agrarios. Es decir entidades colectivas formadas por varias personas, escogidas en asamblea, de los mismos que integran el núcleo de población, encargados tan solo de autogestionar, en su

carácter de apoderados de todos los interesados, las solicitudes de sus representados, ante la autoridad agraria.

Que tienen su primer antecedente, en los comités ejecutivos, instituidos por la ley del 6 de enero de 1915, en donde se expresaba que dichos cuerpos se componían de tres miembros, encargados de medir, deslindar y hacer entrega de los terrenos dotados o restituidos a los beneficiados.

Ordenamiento legal que fue incorporado a nuestra carta magna, por el Congreso Constituyente de Querétaro en 1917, con lo que se confirmó la importancia jurídica de tales comités en las cuestiones agrarias.

Situación que una vez más se reiteró al reformarse el artículo 27, en el año de 1933, en el que se dejaron vigentes estos comités particulares, a pesar del cambio que se efectuó de varios órganos agrarios.

Por último, el artículo al que nos hemos estado refiriendo, en su fracción XI, inciso e), establece, desde el año de 1934, la existencia de "comisariados ejidales" para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos. Es decir entes jurídicos con capacidad para ejecutar o llevar a cabo las decisiones tomadas por los miembros del grupo ejidal, creados por el poder revisor de la constitución, como órganos internos de los ejidos, y por lo mismo carentes de atribuciones de autoridad en materia

agraria.

Su antecedente se encuentra en la primera ley reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio ejidal del 19 de diciembre de 1925, en donde su artículo cuarto señaló que la propiedad ejidal, mientras no se lotificará o parcelará, se ejercerá "Por medio de los Comisarios Ejidales que designe la Junta General de cada año".

Bajo la Ley de Dotaciones y Restituciones del 21 de marzo de 1929, todavía se les llamó comités administrativos, en cambio el código agrario del 22 de marzo de 1934 los incluyó entre las autoridades y los denominó comisariados. Siendo hasta el código de 1942, en donde se expresó que el comisariado ejidal era un órgano del ejido por ser plural y por no tener facultades para ejecutar a excepción de los acuerdos de la asamblea de ejidatarios, y por lo tanto una institución carante de autoridad.

Circunstancias, que en la actualidad siguen vigentes toda vez que en ningún momento se ha cambiado el marco jurídico de la constitución, las atribuciones de estos organismos, y si en cambio se ha mantenido el punto de vista de no dotarlos de capacidad para aplicar o ejecutar las normas agrarias del país.

B) LAS AUTORIDADES AGRARIAS EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

En el libro primero de este ordenamiento, reglamentario del 27 constitucional, según expresa su artículo 1o, se mencionan los órganos encargados de llevar a cabo la aplicación de las normas agrarias y se describen en detalle las facultades de cada uno de estos entes jurídicos en los diversos artículos que la integran.

En el artículo 2o de este cuerpo legal se enumeran las instituciones agrarias capacitadas para poner en práctica la reforma agraria, al tenor siguiente:

1. El Presidente de la República.
2. Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal
3. La Secretaria de la Reforma Agraria
4. La Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos
5. El Cuerpo Consultivo Agrario
6. Las Comisiones Agrarias Mixtas (2)

El Presidente de la República

En principio, como uno de los sujetos jurídicos especificados en el numeral citado, tiene una serie de atribuciones que se determinan en el dispositivo 8o de este

ordenamiento legal, en el que se le faculta para dictar todas las medidas que sean indispensables a fin de alcanzar los objetivos que se propone esta ley: organizar económicamente la producción del ejido, la comunidad y la pequeña propiedad; dar a la tierra la función social adecuada; mantener inalterable el principio de justicia distributiva, por medio de la agilización de los procedimientos agrarios y combatir el acaparamiento de tierras y el latifundismo.

En segundo término, el ejecutivo puede resolver en forma definitiva los expedientes 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 señala esta ley. (3)

Tal atribución debido a la inadecuada precisión de la ley, ha provocado interpretaciones muy distintas y contrapuestas.

A este respecto y dada su calidad de máximo órgano

(3) Ibid p.10

decisorio en esta materia, sus resoluciones son consideradas definitivas y en ningún momento modificables, es decir no revocables por ninguna autoridad agraria. Así, las resoluciones del ejecutivo federal son inmodificables, aún por él, en virtud del carácter de cosa juzgada del que gozan, al crear y extinguir derechos de los que dan seguridad a la propiedad agrícola y ganadera. Criterio que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro de: RESOLUCIONES AGRARIAS.- Las resoluciones del Poder ejecutivo, en materia agraria, son enteramente firmes pues participan del carácter de resoluciones judiciales que procrean y extinguen derechos, producen los efectos de cosa juzgada y no pueden ser modificadas ni revocadas ni aun por el mismo presidente de la República, porque violaría derechos creados de carácter patrimonial y no tendría estabilidad de propiedad.

Tomo XV, página 335.- Menchaca John O.

Tomo XVIII, página 142.- Cervantes Matilde y Coags.

Tomo XIX, página 96.- Gómez Jesús C., página 366.- Coutlolec Antonio, página 575.- Rodríguez Ramón.

La interpretación contraria a la anterior, afirma que las decisiones del presidente de la república, si pueden ser modificadas por el mismo, en atención a que si no fuera así estaría imposibilitado legalmente para variarlas cuando éstas no fueran de acuerdo con las disposiciones contenidas

en la Ley de Reforma Agraria o con los fines propuestos por el artículo 27 constitucional, perdiendo con esto la categoría de máximo órgano resolutorio en materia agraria, conferido por nuestro ordenamiento legal.

La anterior postura, ha sido sostenida igualmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis relacionada a la jurisprudencia número 96, del Apéndice de 1917 a 1975, en su tercera parte, segunda Sala, visible en la página 200, que establece: "RESOLUCIONES PRESIDENCIALES DOTATORIAS O AMPLIATORIAS DE EJIDOS. SU MODIFICABILIDAD, ARTICULO 33 DEL CODIGO AGRARIO (ARTICULO 80 DE LA LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA).-

El artículo 33 del Código Agrario y su correlativo el artículo 80 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, deben interpretarse en el sentido de que las resoluciones definitivas en materia agraria, dictadas por el Presidente de la República, entre las que se encuentran las emitidas, respecto al reconocimiento o ubicación de la propiedad inafectable, en ningún caso pueden modificarse por autoridad u órgano administrativo alguno, concretamente agrario; es decir que son inmodificables en la esfera administrativa por las autoridades agrarias inferiores; pero de ahí no se sigue que en el caso de que los beneficiarios del certificado de inafectabilidad no satisfagan los

requisitos legales que deben cumplirse conforme a la legislación agraria, el propio Presidente de la República, como suprema autoridad agraria, este impedido para dictar otra resolución, según se desprende de una interpretación sistemática del contenido de los artículos 27 fracción XIII de la Constitución Política y 33, 104, 106, 292, 293, 294 y demás relativos del Código Agrario abrogado, cuyo contenido corresponde a los artículos 8, 209, 249, 250, 350 y siguientes de la nueva Ley Federal de la Reforma Agraria vigentente".

Séptima época, tercera parte: Volumen 63 página 23.-

A.R. 2603/73

- Maria de las Mercedes del Mazo y otro.- Cinco Votos.

De las dos posturas anteriores se puede advertir que la posibilidad de modificar o no las resoluciones presidenciales a través del propio ejecutivo federal, es hasta la fecha uno de los grandes problemas de la materia agraria, en virtud de la inegable incertidumbre comentada, existente en nuestro sistema jurídico, salvable unicamente por medio de la necesaria interpretación auténtica o judicial que se haga del caso concreto.

Los gobernadores

El carácter de autoridad agraria de los gobernadores de las entidades federativas y del Jefe del Departamento del

Distrito Federal, se confirma con las funciones indicadas en el artículo 9 de la ley agraria, que les faculta como sigue:

"a) Dictar mandamiento para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución y a dotación de tierras y aguas, inclusive dotación complementaria y ampliación de ejidos;

b) Emitir opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población y en los de expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales;

c) Proveer, en lo administrativo, cuando fuere necesario para la substanciación de los expedientes y ejecución de los mandamientos, en cumplimiento de las leyes locales, o de las obligaciones derivadas de los convenios que celebren con el ejecutivo federal;

d) Nombrar y remover libremente a sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas;

e) Expedir los nombramientos a los miembros de los Comités Particulares Ejecutivos que elijan los grupos solicitantes;

f) Poner en conocimiento de la Secretaria de la Reforma Agraria las irregularidades en que incurran los funcionarios y empleados dependientes de ésta; y

g) Las demás que está ley y otras leyes reglamentos les señalen". (4)

(4) Ibid.

Las atribuciones concedidas a estos funcionarios locales de los estados y del Distrito Federal, les otorgan la posibilidad de intervenir en todos los procedimientos socio-agrarios, descritos en la misma ley y participar en las cuestiones propias del ramo que se originen en su jurisdicción a través de su opinión, la designación de empleados o la resolución provisional que algún caso amerite, respetando siempre la autonomía política de las entidades federativas de conformidad a lo expuesto en el artículo 124 de la Constitución General de la República.

El caso del jefe del Departamento del Distrito Federal, como autoridad agraria, presenta una extraña y controversial dualidad, puesto que dicho funcionario, capacitado por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, dicta fallos de primera instancia con respecto a la Ciudad de México. Por otra parte, el ejecutivo federal, en cuyas manos se deposita el gobierno de la capital de la república y el cual ejerce a través del mencionado servidor público, de conformidad con el artículo 73 fracción VI, base primera de la constitución política y de la ley orgánica citada, resuelve en definitiva todo asunto agrario en la localidad. De aquí que como indica Lucio Mendieta y Núñez las resoluciones del señalado funcionario local: "Deben entenderse como que son las del mismo presidente de la República y si esto es así resulta que resuelve en primera y

en segunda instancia, en primera dictando resoluciones provisionales y en segunda definitivas sobre la misma materia". (5)

De lo que se concluye que resultan supérfluas y hasta conflictivas las decisiones emitidas por ambas autoridades, en virtud de que el ejecutivo local podría ahorrar tiempo y trámites en los procedimientos agrarios al emitir un fallo único y definitivo.

La Secretaría de la Reforma Agraria

En el artículo tercero de la Ley de Reforma Agraria, se reconoce su calidad de dependencia e institución del ejecutivo federal, encargada de aplicar todo ordenamiento legal inherente al agro mexicano. En el artículo 10, se establecen ciertas facultades, que se clasifican como sigue:

- a) Administrativas, fracciones: I, II, III, IV, V, VI, VII, XVI, XIX.
- b) Económicas y de organización, fracciones: VIII, IX, XII, XV.
- c) Jurisdiccionales, fracciones: XI, XIII, XVII, XX, XXI.

Tanto la concepción, como las funciones de esta dependencia gubernamental, están integradas de conformidad con lo establecido en el artículo 27 constitucional y el

(5) Lucio Mendieta y Nuñez. El problema Agrario en México y la Ley Federal de la Reforma Agraria. Ed. Porrúa, México, D.F. 1983, p. 313

código del 30 de diciembre de 1942; en virtud de que en dichos cuerpos legales se le concede la capacidad para resolver toda acción relacionada con el reconocimiento, la creación, la modificación y la extinción de los derechos de los sujetos agrarios, mientras que la secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos atiende exclusivamente lo propiamente agrícola.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

Pasando a analizar otra de las autoridades agrarias de las que hace mención esta ley reglamentaria de nuestra carta magna, nos referimos a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos que a pesar de no encontrarse enumerada en la fracción XI del artículo 27 constitucional, como uno de los órganos creados para los efectos de sus disposiciones, si se le concede en la ley agraria citada, la autoridad necesaria para poner en práctica la legislación del ramo en todo aquello que le sea de su incumbencia de conformidad a lo mencionado en sus disposiciones respectivas.

Esta entidad administrativa tiene sus antecedentes en la Secretaría de Fomento, creada a principios de siglo, la cual participaba tan sólo de algunas de las atribuciones con que actualmente cuenta la indicada institución, que en el año de 1917, recibió la designación de Secretaría de

Agricultura y Ganadería y finalmente en 1976, llega a su denominación de hoy día.

El dispositivo 11 de la ley de Reforma Agraria enlista las facultades de esta Secretaría, clasificables en tres grupos:

- a) Tácticas, fracciones I, III, V;
- b) De planeación agropecuaria: II, IV, VI
- c) De conservación de los recursos naturales: VI y VIII.

En esencia, estas funciones se avocan a las cuestiones propiamente agrícolas y ganaderas, así como a brindar ayuda a la Secretaría de la Reforma Agraria, para el cabal desempeño de las labores que esta ley le otorga.

El Cuerpo Consultivo Agrario

En el numeral 14 de esta misma ley agraria, se indica la manera en que se integra este órgano: tendrá cinco titulares y los supernumerarios que a juicio del ejecutivo de la unión sean necesarios; dos de los titulares serán representantes de los campesinos y la proporción de los supernumerarios igualará a la de estos últimos funcionarios.

La presidencia del cuerpo consultivo de acuerdo con este artículo, recae en el secretario 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 del ramo.

En el modo como se describe la integración de este órgano agrario, se nota fácilmente la desigualdad que existe con lo previsto en el inciso b) de la fracción XI del 27 constitucional, cuando se habla de tan solo cinco integrantes de este cuerpo y en ningún momento de los llamados supernumerarios a que alude la Ley de Reforma Agraria, a través del artículo citado, por lo que la creación de los demás no propietarios es una solución del legislador ordinario, para ayudar al cuerpo consultivo agrario, en la gran cantidad de asuntos a tratar en su comisión y coincidir en lo posible e indispensable con lo expuesto en nuestra ley fundamental, a fin de que no se considere anticonstitucional la formación de esta entidad administrativa.

El nombramiento y destitución de los componentes del mencionado grupo consultivo, se deja en manos del ejecutivo federal, quien 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 estos 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 exceda de la superficie asignada a las propiedades inafectables; y

III. No desempeñar cargo de elección popular". (6)

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

a) Se concede indebidamente al secretario de la 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 en 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) En segundo lugar, 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

(6) Ley Federal de la Reforma Agraria. 26a. edición. Ed. Porrúa, S.A. México D.F. 1985 p.16

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 deben ser resueltos por el Presidente de la República o por el Secretario de la Reforma Agraria, cuando su trámite haya concluido;

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

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

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

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

VI. Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos señalen". (7)

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 por el artículo 2o de esta ley, en virtud de la capacidad que se 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 le considera un ente consultivo y auxiliar del ejecutivo federal, no un órgano decisorio por naturaleza, como se analizará en detalle en el capítulo cuarto de este trabajo.

Las Comisiones Agrarias Mixtas

Son órganos agrarios colectivos de carácter heterogéneo que se encuentran integrados, según lo indica el artículo 4o de la Ley Reglamentaria del artículo 27 de la constitución federal, por un presidente y tres vocales.

El presidente de la comisión agraria, será el delegado

(7) Ibid p.6

de la Secretaría de la Reforma Agraria, que resida en la capital de la entidad federativa o en el Distrito Federal.

El titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, designará y destituirá al primer vocal; el ejecutivo de la unión esta facultado para nombrar y relevar de su cargo al secretario y al segundo vocal; y por último el presidente de la república tiene las mismas atribuciones respecto al tercer vocal, quien es representante de los ejidatarios y comuneros, proveniente de una terna propuesta por la liga de comunidades agrarias y sindicatos campesinos de la entidad federativa correspondiente.

En cuanto a la designación del tercer vocal, Lucio Mendieta y Nuñez expresa que: "En esta disposición no se considerará la probabilidad de que en la entidad correspondiente haya agrupaciones agrarias que no estén dentro de la Liga de Comunidades Agrarias o Sindicatos, lo que prácticamente las dejaría sin representantes a la comisión Agraria correspondiente". (8)

El Anterior es un punto de vista de gran veracidad y trascendencia, pues al no existir en ciertos estados de la república las mencionadas agrupaciones agrarias, puede darse el supuesto de una imposibilidad jurídica en la integración de este cuerpo mixto, tan importante en la materia agraria.

(8) Lucio Mendieta y Nuñez. El Problema Agrario en México y la Ley Federal de la Reforma Agraria, Ed. Porrúa, S.A. México, D.F. 1983. p. 309

Dicha circunstancia justifica plenamente una modificación del mencionado artículo 5o, por ser inoperante en algunas zonas donde existen otras ligas para los mismo efectos.

Asimismo, en este artículo se expresa que el secretario y los vocales de la comisión mixta, con excepción del representante de los campesinos deberán reunir para desempeñar estos puestos, los mismos requisitos exigidos por esta ley agraria, para ser miembros del cuerpo consultivo. El representante de los campesinos, quien desempeña dicho cargo por tres años, solo tendrá que ser ejidatario o comunero con pleno goce de sus derechos ejidales, civiles y políticos.

Como lo prevee el artículo 6o de la ley en cita, las comisiones mixtas se sujetarán a un reglamento interno expedido por el gobernador de la entidad respectiva, previa opinión de la Secretaría de La Reforma Agraria. Atribución que se encuentra plasmada en el numeral 10 de la ley agraria indicada.

Las facultades de estas instituciones, se señalan en el artículo 12, de la manera siguiente:

"I. Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas; así como los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones;

II. Dictar en los expedientes de restitución, dotación

y ampliación de tierras bosques y aguas que deberán ser resueltos por mandamiento del ejecutivo local y resolver los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones;

III. Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales, así como los expedientes de localización de la pequeña propiedad en predios afectables y en los expedientes de inafectabilidad;

IV. Resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que le sean planteados en los términos de ésta ley, e intervenir en las demás cuyo conocimiento les este atribuido; y

V. Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos les señalen". (9)

De entre todas estas facultades, se destacan las mencionadas en las fracciones II y IV en virtud de la capacidad de decisión que ahí se concede a estos órganos mixtos, referentes a los juicios privativos de derechos agrarios individuales, nuevas adjudicaciones y de las controversias sobre bienes comprendidos en esta materia, como lo son los recursos naturales renovables. Estas cualidades reiteran la categoría de autoridad atribuida por

(9) Ibidem p. 14

este ordenamiento legal a las comisiones, pues las facultan para dar solución a estos asuntos, aplicando las normas agrarias respectivas al caso concreto.

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES Y CREACION DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

A) Decreto del 10 de enero de 1934, por el cual se reformó el artículo 27 constitucional.

Por decreto del 9 de enero de 1934, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 10 del mismo mes y año, fue reformado el artículo 27 de la Constitución General de la República, como consecuencia de una infinidad de estudios y críticas efectuadas en su contra, basadas principalmente, en su deficiente redacción, originadora de graves lagunas jurídicas, incorrectamente interpretadas, por sus contradictorias leyes reglamentarias, y en la imprecisión de los términos de su normatización, que provocaron serios errores en los procedimientos de dotación y restitución de tierras, así como demasiados problemas en la aplicación de la legislación agraria, por los órganos y autoridades facultadas para ello.

Con esta reforma, que fue presentada en la sesión ordinaria de la cámara de diputados el 19 de diciembre de 1933, por conducto de sus comisiones, en atención a la iniciativa formulada por el ejecutivo de la unión, quien a través de ella pensaba dar cumplimiento a su plan sexenal y aplicar las normas de gobierno trasadas por su partido político, se dió nacimiento al cuerpo consultivo agrario.

El dictámen emitido en esa fecha decía:

"Honorable Cámara de Diputados:

A los suscritos miembros de las Comisiones Unidas, la agraria, de Puntos Constitucionales y la de Gobernación y Presidente de la Gran Comisión Agraria, nos fue turnada para su estudio y dictámen la iniciativa del Ejecutivo que propone la reforma del artículo 27 constitucional, de varios de los artículos de la Ley del 6 de enero de 1915 y de la Ley orgánica de las Secretarías de Estado.

Abocados al conocimiento de tan importante materia, las comisiones, al producir su dictámen, quieren principiar por hacer hincapié en la prontitud con que el Ejecutivo de la Unión dio acatamiento a una de las resoluciones más trascendentales a que se llegó en la reciente convención de Querétaro.

Las comisiones dictaminadoras recogen la actitud del señor presidente de la República como testimonio de su voluntad para dar cumplimiento al plan sexenal y para aplicar de modo estricto las normas de gobierno que se ha trazado el partido político de la revolución; y protestan ponerse en un plano de miras igualmente alto para efecto de producir el presente dictamen". (10)

Así las comisiones dictaminadoras, al entrar al fondo del asunto encontraron que el problema abordado en la

(10) Los Derechos del Pueblo Mexicano. México 1978. Ed. Porrúa, S.A. Tomo IV p.648

iniciativa del ejecutivo federal, implicaba la reforma de dos categorías:

a) De carácter constitucional, en lo que tocaba a la Ley de 6 de enero de 1915 y al artículo 27 de la constitución política.

b) Del orden común, por lo que hacía a la Ley de Organización de Secretarías de Estado.

Por lo tanto, los mencionados órganos de la cámara de diputados, consideraron indispensable, a fin de poder cumplir con la intención de la reforma planteada, proyectar una redacción más completa del artículo 27 constitucional, por medio de incluir una buena parte de la Ley del 6 de enero de 1915 en el texto de ese precepto de la constitución.

La expedición de este decreto, vino a elevar a rango constitucional, el decreto del 23 de diciembre de 1931, por el cual se negaba a los propietarios afectados con los procedimientos de dotación y restitución, a promover el juicio de amparo; así como a modificar básicamente tres situaciones: En primer lugar se exigió a la pequeña propiedad, para ser considerada como tal, la condición de ser agrícola y estar en explotación; en segundo término se facultó, en la fracción VII del artículo 27 de la constitución política, al presidente de la república para resolver todos los conflictos entre los pueblos rurales, por límites de tierras comunales y por último se crearon varios

órganos y autoridades agrarias.

La nueva redacción del artículo 27 de la constitución general de la república, dio un nuevo giro a la organización administrativa encargada de realizar la reforma agraria al instituir dependencias tan trascendentales, como el departamento agrario, las comisiones mixtas y el cuerpo consultivo.

La inclusión de este último ente, ocasionó el nacimiento de uno de los órganos de mayor importancia en la aplicación de la política agraria del país, en virtud de su condición de asesor y auxiliar del ejecutivo de la unión, en los asuntos del campo mexicano.

La fracción XI del citado artículo constitucional reformado estipuló:

"Para los efectos de las disposiciones contenidas en este artículo y de las leyes reglamentarias que se expidan se crean:

a) Una dependencia directa del Ejecutivo Federal encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.

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

c) Una comisión Mixta compuesta de representantes

iguales de la Federación, de los Gobiernos locales y un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado, Territorio y Distrito Federal, con las atribuciones que las mismas leyes orgánicas y reglamentarias determinen.

d) Comités particulares ejecutivos para cada uno de los núcleos de población que tramiten expedientes agrarios.

e) Comisariados ejidales para cada uno de los núcleos de población que posean ejidos". (11)

Aún cuando parece que solo se introdujeron cambios de nombres, pues la dependencia directa del ejecutivo federal, equivale a la antigua comisión nacional agraria y las comisiones mixtas a las comisiones locales; la verdad es que la integración de los organismos correspondientes es distinta y mejor determinada, debido a la claridad de su contenido, al establecer el número de sus componentes y la forma de designarlos.

Ahora bien, acercándonos más al cuerpo consultivo, advertimos, que ciertas facultades, se estipularon en la fracción XIII del artículo 27 constitucional, de la siguiente forma:

"La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo

(11) Felipe Tena Ramírez, Leyes fundamentales de México, 1808-1979. Novena Edición, México 1980. Ed. Porrúa, S.A. p. 831

Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas; con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al C. Presidente de la República para que este dicte resolución como suprema autoridad agraria". (12)

"En el fondo estos preceptos son semejantes a los contenidos en la Ley de 6 de enero de 1915, aun cuando están mejor redactados y dispuestos dentro del texto constitucional y contienen nuevas normas procesales que los complementaron atinadamente". (13)

Igualmente, se establece y garantiza, la intervención del cuerpo consultivo, en los procedimientos de dotación y restitución de tierras, bosques y aguas, así como en todos aquellos asuntos de dos instancias en que tenga el ejecutivo de la unión facultad para resolver.

Con todo lo anterior, se puede decir, que la importancia de esta reforma, radica en el hecho de haber abrogado la ley del seis de enero de 1915, sus reformas y disposiciones complementarias, la elevación a rango constitucional la negación a los propietarios afectados, para promover el juicio de amparo, así como la modificación

(12) Ibidem.

(13) Lucio Mendieta y Nuffez, El Sistema Agrario Constitucional, Tercera Ed. México, 1966. Ed. Porrúa, S.A. p. 163

de una serie de calidades exigidas a la pequeña propiedad, la capacidad conferida al presidente de la república para resolver los conflictos por límites de tierras comunales, y la formación de nuevas dependencias agrarias, como el cuerpo consultivo, que vino a ser la cristalización del espíritu del legislador de la ley agraria de 1915.

B) El Código Agrario de 1934

Una vez introducidas, en el artículo 27 de la constitución política, las reformas mencionadas en el inciso anterior, el presidente de la república, Abelardo L. Rodríguez, expidió el 22 de marzo de 1934, el primer código agrario del país, a fin de actualizar y hacer coincidir debidamente toda la legislación agraria existente, con el nuevo contenido del referido texto constitucional, así como el de reunir en un solo cuerpo de normas, a la multitud de ordenamientos de la misma materia.

Dicho conjunto de normas, recopiló básicamente, los preceptos contenidos en las diversas leyes agrarias, vigentes de la época; agregó nuevas acciones, como la creación de nuevos centros de población; consideró más ampliamente a la pequeña propiedad y legisló aparte lo relativo a la propiedad ganadera.

La expedición de este código, vino a derogar a la ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas, y asimismo a recoger su espíritu y estructura, pues sancionó las cuestiones agrarias desde el igual punto de vista de esa ley.

Los fundamentos de este ordenamiento legal, se encontraron en el discurso pronunciado por el encargado del poder ejecutivo de la nación, Don Abelardo L. Rodríguez, el 24 de marzo de 1934, en virtud de que este código careció de

exposición de motivos, cuando fue presentado al congreso de la unión. En estas declaraciones se señaló:

"En cumplimiento del decreto expedido por el H. Congreso de la Unión el 28 de diciembre del año próximo pasado, el Ejecutivo de la Unión procedió a estudiar y formular el Código Agrario que se promulgó en esta ciudad de Durango.

El texto del decreto a que me refiero, previene claramente que la legislación, hasta hoy genérica e imprecisamente llamada agraria debe reunirse en una codificación que, a la vez que facilite la aplicación de sus preceptos, fije estrictamente el campo que habrá de entenderse como agrario, desde el punto de vista de nuestra ideología revolucionaria y de las promesas hechas a las masas campesinas por la revolución misma.

La necesidad de fijar el alcance del concepto agrario por lo que se refiere a la legislación se hacía sentir de mucho tiempo atrás, y por eso al expedir el Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, creo se ha llegado a realizar una aspiración nacional de fecundos resultados, en los órdenes político, jurídico y económico". (14)

En las declaraciones formuladas por el presidente Rodríguez, no se efectuó una alusión directa ni detallada de la creación del cuerpo consultivo agrario, sin embargo al

(14) Francisco Javier Gaxiola, El presidente Rodríguez. México 1938. Ed. Cultura, p. 452

referirse a la prontitud del procedimiento en la nueva legislación agraria, mencionó la participación del cuerpo consultivo agrario, cuando aseveró:

"Entre las posesiones ordenadas por los gobernadores y las derivadas de resoluciones presidenciales, no hay en el nuevo código plazos obligados, lo que en manera alguna contradice la brevedad en el procedimiento, ya que si las comisiones mixtas concluyen los expedientes técnica y legalmente en los plazos indicados, el Cuerpo Consultivo Agrario sólo excepcionalmente requerirá términos supletorios para dictaminar, y por tanto, las resoluciones presidenciales serán expedidas en plazo mucho más breve que el hasta ahora acostumbrado, pudiendo considerarse que en el futuro el término teórico fijado por la ley anterior, de ciento ochenta días para las posesiones provisionales, será el máximo conforme al nuevo Código". (15)

Al aprobarse la mencionada ordenación sistemática de preceptos agrarios: "Constó originalmente de 178 artículos y siete transitorios; y se dividió en un título primero de autoridades agrarias, un segundo de disposiciones comunes a las restituciones y dotaciones de tierras y aguas, en el tercer título, la capacidad jurídica comunal e individual y la pequeña propiedad, el título cuarto señaló el procedimiento en materia de dotación de tierras, el título

(15) Ibidem p. 455

quinto el de dotación de aguas, el título sexto la creación de nuevos centros de población, el título séptimo el Registro Agrario Nacional, el título octavo el régimen de propiedad agraria, el título noveno trató de las responsabilidades y sanciones, y el título décimo de las disposiciones generales". (16)

Es así como, en el primer título del citado código y específicamente en el numeral 7o del mismo, se indicó, que el cuerpo consultivo agrario, mencionado en el inciso b) de la fracción XI del artículo 27 de la constitución política, se integraba con cinco miembros, tres de los cuales serían ingenieros agrónomos titulados y todos ellos, con los siguientes requisitos:

- a) No ser propietarios de extensiones de tierras mayores que la fijada para la pequeña propiedad; y
- b) Tener una práctica no menor de cinco años en asuntos agrarios.

Descrita de esta manera, la integración del cuerpo consultivo, aunada a las exigencias solicitadas para poder ser uno de sus elementos personales, se dio la necesaria adecuación con los preceptos vertidos en la reforma de 1934, al artículo 27 constitucional, como se tenía pensado al expedir el código aludido.

(16) Martha Chávez Padrón, el derecho Agrario en México. Quinta ed. México 1980. Ed. Porrúa, S.A. p. 321

Las funciones conferidas, a este órgano consultivo, se podían resumir de la forma, que a continuación se indica:

I. Emitir dictámenes en los expedientes en que debería resolver el presidente de la república;

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

III. Resolver en consulta, sobre los asuntos que le someta el jefe del departamento agrario y dictaminar sobre las iniciativas del ejecutivo federal en materia de reforma de las leyes agrarias.

Con estas atribuciones, el código de 1934, llegó a reglamentar, debidamente, las disposiciones contenidas en las fracciones XI, inciso b) y XIII del artículo 27 de la constitución general de la república, pues asignó al cuerpo consultivo, la capacidad suficiente para cubrir acertadamente su categoría de consultor, asesor y colaborador directo del ejecutivo de la unión en los asuntos agrarios, tal como se dispuso en las reformas constitucionales de 1934. Logrando así, ser el ordenamiento jurídico, a través del cual se llevó a cabo la reforma agraria contemplada en nuestra carta magna.

c) El código agrario de 1940

El 23 de septiembre de 1940, fue promulgado un nuevo código agrario, a iniciativa del entonces presidente de la república, General Lázaro Cárdenas, quien preocupado por la franca decadencia de la ganadería en el país, decidió promover las modificaciones necesarias en la legislación respectiva, a fin de garantizar esta industria, a través del respeto a la pequeña propiedad, destinada a la producción de pastos y forrajes, para la cría de animales, estableciendo los requisitos indispensables para la declaración de inafectabilidad de los predios aludidos.

El código de 1940, vino a derogar a su antecesor, pero conservó gran parte de su texto y lineamientos, ampliandolos atinadamente. Mejoró plausiblemente la técnica de su normatización, pues separó con más o menos rigor la parte sustantiva de la adjetiva, consiguiendo una estructuración sistemática de su articulado que llegó a ser de 334, divididos en tres grandes grupos: autoridades y atribuciones, derechos agrarios y procedimientos indispensables, para hacer efectivos esos derechos; logrando con esto, un progreso inegable, en la expresión jurídica de la reforma agraria.

Otros importantes avances, de este ordenamiento legal, fueron el de haber distinguido entre autoridades y órganos, estimando que éstos serán auxiliares técnicos incapaces de

ejecutar como el cuerpo consultivo agrario y las comisiones agrarias mixtas; la inclusión del procedimiento de titulación de bienes comunales, por existencia de conflictos por límites y la reglamentación del procedimiento constitucional de conflictos por límites comunales de competencia del ejecutivo federal, en primera instancia y de la suprema corte de justicia de la nación, en segunda instancia.

No obstante los anteriores aciertos de esta legislación, sus preceptos no tuvieron un estricto apego al texto constitucional, pues al reglamentar la integración y ubicación del cuerpo consultivo, contradijeron totalmente el contenido de las fracciones XI y XIII del artículo 27 de nuestra carta magna; tal como se advierte de los numerales 15 y 42 del referido código, mismos que a continuación pasaremos a exponer y comentar.

"Artículo 15.- El Cuerpo Consultivo Agrario Tendrá como jefe nato al titular del Departamento y se integrará con ocho miembros, de los cuales dos serán ejidatarios en pleno uso de sus derechos agrarios y los seis restantes serán agrónomos, o ingenieros titulados, o técnicos en materia agraria con cinco años de práctica cuando menos, en dichos asuntos, y deberán llenar los siguientes requisitos:

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

II.- No desempeñar cargo alguno de elección popular;

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

IV.- Ser de reconocida honorabilidad". (17)

Del anterior artículo, advertimos claramente la violación constitucional cometida en la reglamentación de la ubicación e integración del cuerpo consultivo, al incluirlo indebidamente dentro del departamento agrario, como parte de él, imponiéndole su jefatura, e integrándolo inconstitucionalmente, con ocho miembros, tres más de los referidos en el artículo 27 de la constitución política, alternando su autonomía y jerarquía, contradiciendo así, el espíritu tomado por el constituyente permanente.

Sin embargo, por otra parte, se aprecia el deseo del legislador, de darle a este ente consultivo la debida importancia, por medio de formarlo con profesionistas o técnicos en materia agraria y ejidatarios, representante de los campesinos, así como por exigirles a estos, mayores requisitos para el desempeño de su cargo, que los señalados en el código de 1934, pues prohíbe el desempeño de cargos de elección popular o en organizaciones campesinas o patronales y la necesidad de acreditar una reconocida honorabilidad.

(17) Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, de 1940, Publicaciones Ferrera. México 1942. p.

Con respecto, al artículo 42, este menciona:

"Son atribuciones del cuerpo consultivo agrario:

I.- Emitir en los expedientes agrarios los dictámenes materia de las resoluciones, decretos y disposiciones que deba pronunciar el Presidente de la República;

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

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

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

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

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

división;

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

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

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

X.- Todas las demás derivadas de la aplicación de este Código". (18)

En cuanto estas funciones, podemos afirmar que fueron más extensas a las conferidas con anterioridad al cuerpo consultivo, pero apegadas al contexto constitucional, pues solo abundaron en la declaración de opiniones de asuntos sobre la materia agraria, ampliando la esfera competencial de su conocimiento.

Por todo lo anterior, se concluye que a pesar de los abundantes aciertos del código de 1940, como el reconocimiento de la pequeña propiedad y la reglamentación del procedimiento constitucional de conflictos por límites comunales, este resultó ser inconstitucional, en cuanto a la ubicación e integración del cuerpo consultivo, que vino a

estar regulado de manera distinta a la plasmada en la constitución general de la república.

D) El código agrario de 1942.

El Tercer código agrario del país, fue expedido el 30 de septiembre de 1942, por el General Manuel Avila Camacho y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1943, como consecuencia de 25 años de elaboración y práctica jurídica sobre la reforma agraria. constó originalmente de 362 artículos y cinco transitorios que contenían abundantes mejoras sobre sus antecesores de 1940, pero innumerables lagunas deficiencias y preceptos anticonstitucionales, como los relativos a las concesiones de inafectabilidad ganadera, la cual conservó a pesar de las fuertes crítica efectuadas en su contra.

No obstante las notables deficiencias de éste código, llegó a significar un claro avance en la solución de las cuestiones agrarias, pues a través de los 25 años de su vigencia, se entregaron 5,518,970 hectáreas entre 12,447 beneficiarios y se expidieron leyes como la de crédito rural y de seguro social, en base al contenido de sus normas.

En cuanto a la reglamentación del cuerpo consultivo, por este ordenamiento podemos decir que básicamente conservó el esquema de su antecesor, respecto a la inconstitucionalidad de su ubicación e integración, pues dispuso en su artículo 7o que él era otra de las oficinas pertenecientes al Departamento Agrario y aumentó un miembro más a ese órgano, quedando formado por nueve personas.

Igualmente cambio la fórmula de considerar al encargado del departamento del ramo, como "jefe nato" del cuerpo consultivo, para considerarlo unicamente presidente del mismo, concediéndole además la facultad de nombrar y destituir a sus integrantes, dando lugar con esto, a una jerarquía jurídica sobre el mencionado ente consultivo.

Por otra parte, los requisitos de sus integrantes se mantuvieron más o menos idénticos y sus atribuciones, contenidas en el artículo 36, se establecieron con mayor generalidad, quitándose del texto las nuevas funciones incorporadas en el código anterior, relativas a opinar sobre conflictos ejidales y ampliación de plazos, todo ello con el fin de ajustarlas a la naturaleza de ese órgano, de acuerdo a lo previsto en el artículo 27 de la constitución política, tal y como se desprende de las intenciones vertidas en la exposición de motivos de este código, el cual decía:

"Las funciones del Cuerpo Consultivo Agrario se ajustan a la naturaleza jurídica propia de este órgano, según se establece en el artículo 27 Constitucional. En consecuencia, se suprimieron cuantos preceptos han servido de base para que los consultores pudieren tramitar expedientes y aún realizar actos de ejecución, como si fuesen funcionarios de la administración activa, y en cambio se les enmarca en un cuadro de atribuciones propias de la administración consultiva, que les permitiera dictaminar sobre los

problemas que se presenten a su exámen, con apego a normas constantes y generales". (19)

Respecto a la experiencia agraria de sus integrantes, el citado código, apuntó que seis de sus miembros deberían ser agrónomos o ingenieros titulados, o técnicos, con cinco años de práctica en asuntos agrarios, y dos representantes de los campesinos, lo que mejoró la posición de los trabajadores del campo, al permitirles acceso al cuerpo consultivo, también a comuneros o pequeños propietarios y no sólo a ejidatarios como el ordenamiento anterior.

De acuerdo con lo expuesto, el código agrario de 1942, se distinguió, por lo que hace el cuerpo consultivo, en una deficiente reglamentación de éste, y una incorrecta ubicación, pues lo incluyó dentro del departamento agrario, como uno más de sus órganos, sometido a su dirección y jerarquía, durante los 25 años de su vigencia. Ocasionando con ello uno de los más graves inconvenientes y obstáculos en la impartición de justicia agraria en el país, en su época.

Es así, como con este código, sus antecesores y la reforma constitucional de 1934, nos hemos dado cuenta de los antecedentes de la creación, ubicación, integración y facultades del cuerpo consultivo y de la naturaleza jurídica del mismo, de la cual advertimos y concluimos que dicha

(19) Nuevo Código Agrario, Prologo, Concordancias y comentarios del Licenciado Manuel Hinojosa Ortiz. México 1948. Ed. del Departamento Agrario p. 2

institución, se ha caracterizado siempre, por ser un órgano colegiado, heterogéneo, auxiliar de la administración pública, de calidad consultiva y de atribuciones expresas de opinión, formado para ayudar al presidente de la república, en aquellos asuntos de los que deba resolver, en su calidad de máxima autoridad agraria.

Antecedentes, a partir de los que analizaremos al cuerpo consultivo en los subsecuentes capítulos de este trabajo.

CAPITULO TERCERO

El Cuerpo Consultivo Agrario

A) En la Constitución General de la República

El cuerpo consultivo agrario, encuentra su base constitucional, en lo previsto en las fracciones XI inciso b) y XIII del artículo 27 de la constitución política, en donde se describen y regulan los lineamientos jurídicos que caracterizan a esta institución agraria, a través de tres grandes puntos de referencia, como son su integración, su ubicación y sus atribuciones. Elementos con los cuales analizaremos al mencionado órgano en el presente capítulo.

En cuanto al primero de los señalados, la integración del cuerpo consultivo, obedece a lo establecido en el inciso b) de la fracción XI del artículo 27 constitucional, en el cual se expresa que: estará "formado por cinco personas designadas por el Presidente de la República".

Lineas estas en donde se descubre a un ente colegiado, y de las que resulta importante destacar que el nombramiento de sus componentes se deja dentro de las facultades del ejecutivo de la unión, es decir a la máxima autoridad agraria, y se fija un número exacto e invariable de sus miembros.

Sin embargo, es preciso mencionar que la calidad profesional o técnica de sus integrantes no se indica, así

como tampoco sobre quien deberá recaer la presidencia del referido grupo consultivo; además, cabe aclarar que la formación del cuerpo consultivo, desde su creación, a partir de la reforma al artículo 27 de la constitución federal, en el año de 1934, se ha conservado inalterable en el citado cuerpo legal.

Otro aspecto sumamente importante del cuerpo consultivo, es sin duda su ubicación dentro de nuestro sistema jurídico, en donde de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 27 constitucional, este viene a ser un órgano asesor directo del presidente de la república, independiente de la secretaría del ramo respectiva según se desprende de lo señalado en sus fracciones XIII y XI del propio artículo reformado en 1934, en las cuales se establece la creación de una dependencia directa del ejecutivo federal, encargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución y de un cuerpo consultivo compuesto por cinco personas; es decir se advierte la intención del constituyente permanente de instituir dos dependencias diversas: una encargada de la aplicación de las leyes agrarias, y otra cuyas funciones se establecerían en normas reglamentarias, teniendo, cuando menos, la de emitir dictámenes en los juicios de dotación y restitución de tierras y aguas, como lo dispuso la fracción XIII, primeramente citada.

Con lo anterior, el cuerpo consultivo, se reafirma como

un organismo autónomo de la Secretaría de la Reforma Agraria y dependiente directo del presidente de la república, de acuerdo con lo expuesto en el numeral 27 de la constitución política, en donde aparece en un inciso aparte al que contempla la formación de una dependencia directa del ejecutivo que aplicará y ejecutará las leyes agrarias; cuestión en la que coinciden las opiniones de algunos destacados tratadistas como Mendieta y Nuffez.

Ahora bien, por lo que toca a las atribuciones del cuerpo consultivo, en términos generales fueron dejadas en manos de las leyes reglamentarias del artículo 27 constitucional, tal y como se señala en su fracción XI, en donde se aprecia las intenciones del constituyente permanente, de dejar abierto el camino de la administración de justicia agraria, a fin de solucionar adecuada y eficazmente los problemas del campo mexicano, con la flexibilidad de las normas ordinarias.

No obstante lo anterior, el órgano revisor de la constitución, se aseguró, en la fracción XIII del citado numeral de nuestra carta magna, de que por lo menos, dentro de las facultades conferidas al cuerpo consultivo, estarían las de dictaminar en los expedientes relativos a los procedimientos de dotación y restitución de tierras y aguas, los cuales deba resolver en definitiva el ejecutivo federal, como máxima autoridad.

Así las cosas, y de acuerdo con todo lo antes expuesto, podemos concluir, sin temor a equivocarnos, que el establecimiento del cuerpo consultivo, en la constitución general de la república, se distingue por sus principios básicos inalterables y la formación general de su estructura jurídica, rectora de la ordenación de su legislación ordinaria reglamentaria.

- B) En la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 antes de las reformas de 1984

Una vez analizado el cuerpo consultivo en la constitución política, ahora lo estudiaremos en la Ley Federal de Reforma Agraria, conforme al texto vigente hasta el 17 de enero de 1984, en el capítulo tercero de su libro primero, en donde se le reglamentó en los términos establecidos por sus artículos 14, 15 y 16.

La integración de este grupo consultivo, se encuentra especificada en el artículo 14 mencionado, en el que se señala que estará formado, además de los cinco titulares originarios, con los supernumerarios designados por el presidente de la república. A este respecto, y aún cuando el congreso de la unión, atento a lo que establece la fracción XI del artículo 73 de nuestra carta fundamental (facultad de crear y suprimir cargos de la federación, a través de la ley) aparentemente tiene el derecho de designar a tales consejeros, la verdad es que valdría la pena hacer un análisis jurídico sobre esto, porque no puede pasarse por alto que la constitución general de la república menciona un número específico y determinado de cinco titulares, y no hace referencia alguna a los supernumerarios; en este orden de ideas, cabría la pregunta de si encuentran ahí un límite constitucional las facultades del poder legislativo. Sin embargo se deja aquí únicamente planteada una posición

respecto de la referida hipótesis, y no se le resuelve, ya que ello nos alejaría del fin perseguido en estos comentarios.

La formación del cuerpo consultivo en este ordenamiento legal, en cuanto a la designación de sus componentes y los requisitos para serlo, como ya dijimos en el primer capítulo de este trabajo, presenta ciertas deficiencias, pues en principio el secretario de la Reforma Agraria, no es el funcionario idóneo para proponer al ejecutivo federal el nombramiento o destinción de sus miembros, por las razones ya antes apuntadas, y en segundo lugar, porque su artículo 15 no establece la obligación de integrarlo cuando menos con un abogado, lo cual puede ocasionar la falta de criterio jurídico en los asuntos en donde intervenga esta institución consultiva.

Otra cuestión sumamente interesante, es la ubicación dada al citado ente consultivo por la ley agraria comentada, la cual no coincide con lo expuesto en el artículo 27 constitucional, ya que al señalar al secretario de la Reforma Agraria como su presidente, hace del mencionado órgano un dependiente de la secretaría del ramo respectiva y una oficina más sujeta a sus decisiones, ocasionando con esto una violación de facto y no de iure, a lo expuesto en nuestra norma suprema.

Lo obstante el anterior error, en la posición del cuerpo consultivo, existe un importante criterio oficial que

sostiene la postura de la constitucionalidad en la ubicación administrativa de este ente agrario, basada en la falta de precisión textual en la constitución de la dependencia del citado órgano al ejecutivo de la unión, que hace posible su subordinación a la Secretaría de la Reforma Agraria, por no estar además, redactado en los mismos términos de la fracción XXI del artículo 73 constitucional, en donde se establece claramente que el Consejo Superior de Salubridad dependerá directamente del presidente de la república.

Postura esta que si bien es llamativa no es suficientemente sólida, debido a la existencia de otros indicadores, en los cuales se aprecia la autonomía inegable del citado grupo heterogéneo de la secretaría ya mencionada, como lo es el hecho de la contemplación de dos instituciones en el artículo 27 constitucional, facultadas cada una de ellas para dictaminar sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las comisiones mixtas.

Sin embargo y apesar de lo anterior, la argumentación comentada solo podría dar lugar, al no expresarse la subordinación directa del cuerpo consultivo al ejecutivo federal, a que dicho órgano pasara a formar parte de otra estructura administrativa diferente de la Secretaría de la Reforma Agraria, lo cual si bien tendría validez no tendría objeto, debido a la intención vertida por el constituyente

permanente en 1934, en el inciso b) de la fracción XI del artículo 27 constitucional, de crear un ente subordinado solo a la llamada autoridad suprema agraria.

Por último, las atribuciones conferidas al cuerpo consultivo en la presente ley, se indican en su artículo 16, de la siguiente manera:

I. Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el presidente de la república cuando su trámite haya concluido;

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

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

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

V. Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos le señalen". (20)

(20) Ley Federal de Reforma Agraria. 26a. edición Ed. Porrúa, S.A. México, D.F. 1983. pags. 16 y 17

Facultades todas éstas, que se distinguen por su carácter constitucional, pues reiteran la calidad consultiva del referido órgano agrario, a través del conocimiento no sólo de los asuntos previstos en nuestra constitución federal, sino también de aquellos no contemplados ahí, pero si comprendidos dentro de su contexto legal.

De lo hasta aquí expuesto, se advierte que la reglamentación del cuerpo consultivo agrario en la Ley de Reforma Agraria de 1971, a pesar de que no coincide en todo con lo señalado en la constitución general de la república hay que destacar que en lo inherente a sus facultades, si se apegaban a lo indicado en el artículo 27 constitucional.

C) El Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario

Este ordenamiento legal fue expedido el 28 de agosto de 1980, por el entonces presidente de la república, Jose López Portillo, con el objeto de reglamentar adecuadamente la organización, funciones y competencia del cuerpo consultivo agrario, a través de los ocho capítulos que lo integran, tal y como se reconoce en su artículo primero.

Su texto principia describiendo la integración del mencionado órgano, con cinco consejeros titulares y el número de supernumerarios indispensables para formar las consultorias estatales o regionales, a juicio del ejecutivo de la unión. La presidencia del cuerpo agrario, se regula y detalla al designarse al secretario de la Reforma Agraria, como tal, quien podrá ser substituido, en su caso, por el subsecretario de asuntos agrarios y organización, o en su defecto por el de planeación e infraestructura agraria.

Se prevé asimismo, la existencia de un secretario general para esta institución colegiada, nombrado y en su caso destituido por su presidente, de conformidad con lo establecido en sus artículos 6 y 10.

En cuanto al funcionamiento del citado órgano el reglamento en comento indica, que será en pleno y en consultorias regionales o estatales, en sesiones ordinarias, celebradas una vez a la semana, o extraordinarias, convocadas por su secretario general o presidentes, en donde

las determinaciones serán tomadas por mayoría de votos de los consejeros presentes.

Asimismo, se menciona que las consultorias regionales o estatales, podrán estar integradas en forma unitaria o colegiada a elección del pleno del cuerpo consultivo, pero siempre encabezadas por un presidente; teniendo además una competencia territorial, en las primeras, de dos o más entidades federativas y, en las segundas, de un sólo Estado o parte de él.

Otra de las situaciones contempladas en este texto jurídico, es la pormenorización de las atribuciones de los entes que forman parte de cuerpo consultivo, como son su presidente, el pleno, su secretario general y las consultorias estatales o regionales, con sus respectivos presidentes y secretarios, de los cuales se puede decir lo siguiente:

Las funciones del presidente, básicamente son:

- a) Presidir las sesiones del pleno y las de las consultorias estatales o regionales;
- b) Decidir con voto de calidad en caso de empate;
- c) Designar y remover libremente al secretario general, así como a los integrantes de las mismas;
- d) Fijar la sede y competencia territorial de las consultorias estatales o regionales; y
- e) Nombrar de entre los consejeros supernumerarios a los que deban suplir a los titulares.

Las atribuciones del pleno, de acuerdo al artículo 11 de este texto, son:

- a) Dictaminar sobre los expedientes en los que deba recaer resolución del presidente de la república;
- b) Revisar y autorizar los planos proyectos correspondientes a los dictámenes que apruebe;
- c) Opinar sobre los conflictos con motivo de la ejecución de las resoluciones presidenciales;
- d) Emitir opinión cuando el secretario de la Reforma Agraria lo solicite, acerca de las iniciativas de ley o de los proyectos de reglamento en materia agraria;
- e) Resolver los conflictos de competencia entre las consultorias estatales y regionales;
- f) Establecer los criterios que deban observar las consultorias estatales o regionales en la formación de proyectos de dictámen y cuidar que no se susciten contradicciones entre ellas.

Las funciones del secretario general se limitan básicamente a:

- a) Dar fe del sentido de la votación emitida respecto de los dictámenes, acuerdos y determinaciones cuyo conocimiento compete al pleno;
- b) Nombrar a los secretarios de sesiones y acuerdos de las consultorias regionales o estatales; y
- c) Certificar los documentos relacionados con el cuerpo

consultivo agrario.

Las facultades conferidas a las consultorias estatales y regionales son, según el artículo 16:

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

II.- Celebrar sesiones y tomar acuerdos en los términos prescritos por este reglamento;

III.- Observar y cumplimentar las normas e instrucciones que establezca y giren el pleno del Cuerpo Consultivo Agrario o el secretario general;

IV.- Promover a la debida integración de los expedientes que así lo requieran; y

V.- Las demás que les confieran los ordenamientos aplicables, al pleno o al presidente del Cuerpo Consultivo Agrario". (21)

Las funciones de los presidentes de las consultorias, se constriñen esencialmente a:

- a) Presidir las sesiones y dirigir los debates; y
- b) Dictar las ordenes relacionadas con el buen funcionamiento de las consultorias, cumpliendo con los lineamientos fijados por el presidente del cuerpo consultivo.

(21) Reglamento del Cuerpo consultivo Agrario, Secretaría de la Reforma Agraria. Comité interno de ediciones Gubernamentales. 1980. p. 21

Y por último las atribuciones de los secretarios de sesiones y acuerdos de las consultorias estatales o regionales son:

Dar fe del sentido de la votación emitida respecto de los proyectos de dictámenes y determinaciones que se hayan acordado en la consultoria, además de ejecutar las instrucciones del presidente de la consultoria.

Ahora bien, una vez expuesto el contenido de este reglamento, procede analizarlo a la luz de la razón y del derecho; con el objeto de comprender adecuadamente su normatividad.

Es así, como en este orden de ideas, advertimos una serie de irregularidades en lo referente a la ubicación, integración y organización del cuerpo consultivo agrario, debido a que no coinciden con lo previsto en nuestra constitución política, ni con la ley de la reforma Agraria, pues en primer lugar, hace depender de hecho al citado órgano, de la Secretaría de la Reforma Agraria, al designar a su titular como presidente del mismo; en segundo término, lo integra con los llamados supernumerarios, que a pesar de estar contemplados en la ley reglamentada, no lo están en el artículo 27 constitucional; y por último crea las consultorias estatales o regionales, como partes de él, que si bien han llegado a ser un acierto en la desconcentración de la impartición de la justicia agraria, no se encuentran

comprendidas en la ley mencionada, ni en la norma básica del país, ocasionando con ello una escisión en nuestro orden jurídico.

CAPITULO CUARTO

Las facultades del Cuerpo consultivo agrario en
la Ley Federal de Reforma Agraria vigente

Como hemos podido darnos cuenta en el desarrollo de este trabajo, las autoridades y órganos encargados de aplicar la reforma agraria, encuentran su justificación legal en el artículo 27 de la constitución general de la república, ya que es ahí donde se le contempla y señalan los principios generales de su ordenación, de acuerdo a la política agraria sustentada en nuestro país.

Situación que ha hecho posible la reglamentación de las instituciones agrarias contenidas en sus normas, a través de las leyes ordinarias federales, expedidas por el congreso de la unión, creadoras de una serie de preceptos o disposiciones complementarias del sistema jurídico agrario, que han facilitado la realización de los postulados del código fundamental del estado, con sus respectivas excepciones, como las contradicciones legislativas ya comentadas.

Es así como de la normatización de las entidades agrarias por las leyes respectivas, que encontramos igualmente regulado al cuerpo consultivo agrario, por medio de los ya analizado códigos, leyes y reglamento, expedidos a partir de su creación en la constitución política en el año

de 1934 y que nos sirvan de base para entender y comprender adecuadamente las atribuciones de este órgano, vertidas en las normas comprendidas en la ley de Reforma Agraria vigente, con la ayuda de la segunda operación del espíritu, es decir el juicio.

Expuesto lo anterior y analizando las facultades del cuerpo consultivo en la ley Federal de Reforma Agraria de 1971, la cual a la fecha ha sido reformada siete veces desde mayo de 1972 a la más reciente del 29 de diciembre de 1983, publicada en el Diario Oficial el 17 de enero de 1984.

Modificación esta última, que fue realizada a iniciativa del ejecutivo de la unión, en base a las adiciones hechas a las fracciones XIX y XX del artículo 27 constitucional en el año de 1983, tal y como se reconoce en la exposición de motivos respectiva la cual dice:

"La iniciativa de Ley prestada por el Ejecutivo Federal reforma un número substancial de artículos de la Ley Federal de Reforma Agraria, su texto, espíritu e intención, deja claramente traslucir la indiscutible y sana tendencia de agilizar hasta donde es posible, los procedimientos agrarios, de constatar y dar firmeza a los derechos de los campesinos, de promover la evaluación y progreso del sector rural para dar vigencia a las adiciones de las fracciones XIX y XX al Artículo 27 constitucional que esta H. Cámara de Diputados, como parte integrante del constituyente

permanente aprobó el pasado primer Período Ordinario de Sesiones, como principio jurídico de toda una estrategia de planeación que hoy demanda reformar la legislación secundaria con el fin de actualizarla". (22)

Aprobadas las reformas de 1983 a la Ley Federal de Reforma Agraria, las facultades del cuerpo consultivo quedaron como sigue:

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

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

II. Revisar y autorizar los planos 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

(22) 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 diciembre de 1983. pags. 32 y 33.

proyectos de reglamentos que en materia agraria formule el Ejecutivo Federal, así como sobre todos los problemas que expresamente le sean planteados por aquél;

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

VI. Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos señalen". (23)

Facultades todas estas, que entendidas como la capacitación 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 opinión

Las facultades de opinión del cuerpo consultivo agrario, se pueden definir como aquella capacidad de análisis llevada a cabo en base a un concepto o parecer lógico formado de los temas 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; mismas que pasaremos a comentar a continuación:

(23) Ley Federal de Reforma Agraria. 26a. edición. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1985 p.16

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 en cita, 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 señala esta ley." (24)

Así como los señalados en los artículos 336 y 338 de este mismo ordenamiento referentes a la permuta de bienes ejidales.

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 XII, XIII, XVIII y XX las que facultan al titular 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 deslido 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". (25)

La fracción II, tiene por objeto conceder al cuerpo consultivo la capacidad para analizar los planos proyectos accesorios 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 pretende conceder a los núcleos de población solicitantes.

Esta atribución fue concedida por primera vez a la mencionada institución colegiada, 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.

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, pues 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 en comento, en la cual descubrimos no solo 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, quien quiso al crear a este grupo agrario dar una solución equitativa a los problemas de campo mexicano, como lo son por ejemplo los conflictos suscitados con motivo y ejecución de las resoluciones presidenciales, por conducto de instituciones bien versadas en las cuestiones de la materia.

La facultad de opinión del órgano consultivo, sobre los asuntos encomendados en esta parte del artículo 16 del referido ordenamiento legal, se encuentra sujeta 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 ir a ejecutarse dos o más resoluciones presidenciales surgen conflictos por imposibilidad de entregar totalmente las tierras que ellas concedan, 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 por 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 formule 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 grupo 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 su experiencia al congreso de la unión o en su caso al ejecutivo federal para la discusión y aprobación de los mismos.

Propuesta que en 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 el que fue creado el cuerpo consultivo en nuestra ley fundamental.

B) Facultades resolutorias

Para poder advertir y comprender cuales son las facultades resolutorias, con que actualmente cuenta el cuerpo consultivo agrario, en la Ley Federal de Reforma Agraria, es indispensable señalar previamente, que se entiende como tales en el ámbito del derecho.

Las facultades resolutorias se pueden definir como aquella capacidad conferida a ciertos órganos del Estado por la ley, consistentes en la posibilidad de llevar a cabo actos de naturaleza jurídica concretos, que afecten la esfera de los particulares, con la imposición de sus determinaciones, a través del imperio o coacción.

Definición en la que se encuadran atinadamente las atribuciones otorgadas al cuerpo consultivo en el decreto de 30 de diciembre de 1983, en donde se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la ley agraria antes mencionada, las cuales fueron creadas para acelerar la justicia agraria, por medio de descargar al ejecutivo de la unión de diversas tareas procedimentales, tal y como se asentó en el Diario de Debates del 29 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 las condiciones de la Reforma Agraria no son las

mismas que cuando se le señalo como máxima autoridad agraria en el decreto preconstitucional del 6 de enero de 1915 y el decreto del 19 de septiembre de 1916, en el proyecto se distribuyen algunas de sus antiguas tareas, entre el secretario de la Reforma Agraria, las comisiones agrarias mixtas y el Cuerpo Consultivo Agrario". (26)

Las labores distribuidas y conferidas al cuerpo consultivo, de acuerdo a las intenciones expuestas en los parrafos anteriormente transcritos quedaron plasmadas en forma general en la fracción V del articulo 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;" (27)

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 titulo sexto del libro primero de la ley agraria comentada, en donde se especifica los trámites a seguir para la solución de este procedimiento en sus dos niveles de decisión, y se pone de manifiesto la calidad definitiva de

(26) Diario de Debates de la Camara de Diputados, del Congreso de los E.U.M., LII Legislatura, tomo II, No. 45 del día 29 de diciembre de 1983, págs. 59 y 51.

(27) Ley Federal de Reforma Agraria, 26a. edición. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. p. 17

los fallos emitidos por el órgano ya citado.

El Procedimiento instaurado en esa parte de la Ley de Reforma Agraria, por lo que hace al juicio de inconformidad, es iniciado a petición de parte agraviada, dentro de los 30 días siguientes a la publicación del fallo de la comisión mixta del conocimiento y continuada fuera de la localidad a fin de salvaguardar los derechos de los ejidatarios de una posible injusticia regional, por medio de una solución, ajena a las pasiones de la comunidad respectiva, expedida en las oficinas centrales del pleno del cuerpo consultivo, lo que sin lugar a dudas es saludable para las cuestiones agrarias.

Las facultades decisorias, otorgadas al grupo consultivo en las reformas a la ley agraria citada, en diciembre de 1983, tuvieron su base constitucional en las fracciones XI inciso b) y XIX del artículo 27 constitucional, en donde además de instituir a dicho órgano, se deja a la ley reglamentaria el señalamiento de sus atribuciones, con las respectivas limitaciones ya anteriormente comentadas en el capítulo primero de este trabajo.

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." .

Redacción que viene a reflejar las intenciones del legislador ordinario, de allanar todas las demás capacidades legales del citado órgano agrario en nuestro contexto jurídico, como lo pueden ser por ejemplo, las contenidas en los artículos 304 y 326 de la ley en comento, referentes a la intervención del cuerpo consultivo en los procedimientos agrarios de restitución, dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población que analizaremos en detalle en el capítulo siguiente.

CAPITULO QUINTO

Los dictámenes del Cuerpo Consultivo Agrario en los procedimientos de dotación de tierras, bosques y aguas y en los Nuevos Centros de Población Ejidal.

A) Los artículos 304 y 326 de la Ley Federal de Reforma Agraria

Las disposiciones contenidas en los artículos 304 y 326 de la ley de Reforma Agraria, se refieren básicamente a los procedimientos de segunda instancia de dotación de tierras, bosques y aguas, así como a los trámites de creación de nuevos centros de población ejidal, respectivamente.

Ambos numerales se encuentran actualmente reformados por decreto de 30 de diciembre de 1983, como consecuencia de la intención del congreso de la unión, de instaurar en la ley una vía doble ejidal (como la creada entre las acciones restitutorias y dotatorias por la ley del 25 de abril de 1927), pero ahora con los procedimientos de dotación de resultado negativo y los de iniciación de centros de población ejidal, con el fin de lograr mejores posibilidades de solución a las demandas de los campesinos, por medio de ésta última forma de redistribución de la propiedad rural, a la cual se le da una tramitación de carácter oficioso.

Sin embargo y a pesar del interés con el que fueron reordenadas dichas normas, estas presentan una serie de irregularidades y contradicciones con nuestra estructura jurídica, como más adelante descubriremos en los comentarios de este capítulo.

Anotado lo anterior, pasaremos a analizar el artículo 304 de la ley agraria en cita, el cual señala: "Una vez que la Secretaría de la Reforma Agraria reciba el expediente que le envíe el delegado lo revisará, y en el plazo de quince días lo turnará al Cuerpo Consultivo Agrario, el cual, en pleno, emitirá su dictámen o acuerdo para completar el expediente en el plazo de sesenta días. El dictámen no sólo contendrá los considerados técnicos y los puntos resolutivos que proponga, sino que se referirá a la forma como se desarrolló la primera instancia, al cumplimiento de los plazos y términos señalados en esta ley a las fallas observadas en el procedimiento.

En el caso de que el dictámen del Cuerpo Consultivo Agrario fuere positivo, con base en él se formulará un proyecto de resolución que se elevará a la consideración del presidente de la república; cuando este dictámen sea negativo, se estará a lo dispuesto en el artículo 326 de esta ley.

El Cuerpo Consultivo Agrario se cerciorará de que en los expedientes que se le turnen, los propietarios o

poseedores de predios presuntamente afectables hayan sido debidamente notificados en los términos de los artículos 275 y 329, y en caso de que se llegare a encontrar alguna omisión a este respecto, lo comunicará a la Secretaría de La Reforma Agraria, para que ésta mande a notificarlos, a fin de que en un plazo de cuarenta y cinco días a partir de la notificación correspondiente presenten sus pruebas y alegen lo que a su derecho convenga". (28)

De la lectura de este dispositivo legal, advertimos un buen número de importantes atribuciones conferidas al cuerpo consultivo, como lo son la debida integración de los expedientes de dotación, la narración detallada de la manera de como se desarrollo la primera instancia de estos juicios, el cercioramiento del cumplimiento de las formalidades del procedimiento instaurado en la ley, así como, muy especialmente, la obligación de dictaminar en estos asuntos, del cual depende la formulación o no de un proyecto de resolución para el ejecutivo de la unión.

De igual manera se deja a este ente consultivo la responsabilidad de velar por los derechos de los propietarios o poseedores presuntivamente afectables, al encargarlo del cuidado de la correcta notificación por parte de los órganos agrarios, con la idea de que aquellos puedan

(28) Ibidem pág. 119 y 120

presentar sus pruebas y alegar lo que a su interes convenga, a partir de la fecha del conocimiento del procedimiento; todo ello, atento al principio sustentado en la legislación de esta materia, desde el código agrario de 1934, consistente en que: "los interesados pueden presentar durante la tramitación de la primera y la segunda instancia las pruebas que estimen convenientes, hasta antes de las resoluciones respectivas". (29)

Por otro lado, el artículo 326 de la Ley de Reforma Agraria menciona: "Si el dictámen del Cuerpo Consultivo Agrario que recaiga en un procedimiento de dotación fuere negativo, la Secretaría de la Reforma Agraria lo notificará al Comité Particular Ejecutivo, a los propietarios que hubiesen sido señalados como afectables y al Registro Público de la Propiedad de la entidad correspondiente para que se tilden las anotaciones a que se refiere el artículo 499 de esta ley, y ordenará que se inicie desde luego, el expediente del nuevo centro de población ejidal, con la indicación de que se consulte a los interesados, por conducto de la Delegación Agraria respectiva, acerca de su conformidad para trasladarse al lugar donde sea posible establecer dicho centro.

"De no aceptar los campesinos su traslado, la Secretaría de

(29) Dr. Lucio Méndieta y Nuffez, El Problema Agrario en México Décima novena edición. Ed. Porrúa S. A. p. 250.

la Reforma Agraria dictará acuerdo de archivo del expediente como asunto concluído, comunicándolo al Gobernador del Estado correspondiente y al núcleo interesado sin perjuicio de que ejerciten el derecho de acomodo en los términos de esta ley". (30)

De la hipótesis contenida en la norma transcrita, observamos la descripción de un procedimiento oficioso en la creación de los nuevos centros de población ejidales, llevados a cabo por la Secretaría de la Reforma Agraria, como consecuencia directa de la negativa de dotación emitida por el cuerpo consultivo en su dictámen, y de la expresa conformidad de los solicitantes, quienes en caso de no estar interesados por esta solución, tendrán que resignarse a carecer de uno de los tres factores de la producción, como lo es la tierra, hasta en tanto puedan ejercer su derecho de acomodo en los términos de esta ley.

Además, la obligación que se impone a la Secretaría de la Reforma Agraria de dar a conocer al ejecutivo local del estado respectivo la negativa a la dotación solicitada y el acuerdo de archivo del expediente como asunto totalmente concluído, viene a respetar, aunque solo sea aquí, el principio de la autonomía estatal plasmado en el pacto

(30) Ley Federal de Reforma Agraria. 26a. edición. Ed. Porrúa, S.A. México, D.F. 1985, p. 128

federal, previsto en el artículo 124. constitucional, el cual facilita indudablemente la labor del citado funcionario, al darle la posibilidad de tomar oportunamente las medidas necesarias que el caso amerite.

Expuesto todo lo anterior, podemos decir que la importancia de los artículos 304 y 326 de la Ley Federal de Reforma Agraria, radica o reside en la facultad otorgada al cuerpo consultivo para dictaminar en los procedimientos de dotación, así como en las consecuencias de su opinión, que dan lugar a la procedencia de la acción intentada o a la apertura de un nuevo centro de población ejidal, si así lo desean los interesados.

- B) La fracción XIII del artículo 27 de la Constitución General de la República.

La fracción XIII del artículo 27 constitucional debe su actual redacción al decreto de 30 de diciembre de 1933, expedido por el constituyente permanente, con el objeto de incorporar parte de la ley del 6 de enero de 1915 a nuestra carta magna.

Dicha reforma, vino a crear, entre otras cosas, nuevos órganos y autoridades encargadas de las cuestiones agrarias, como el cuerpo consultivo, quien surgió desde entonces como un auxiliar directo del ejecutivo de la unión, de conformidad a lo expuesto en las fracciones XI inciso b) y XIII del artículo 27 de la constitución política, en donde además se señalaron sus facultades generales y se dejaron a las leyes ordinarias la reglamentación de las restantes.

Así, el artículo 27 constitucional en su fracción XIII establece: "La dependencia del ejecutivo y el cuerpo consultivo agrario dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las comisiones 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;" (31)

(31) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Septuagésima sexta edición. Ed. Porrúa, S.A. México D.F. 1984 p. 32.

Descubrimos en el contenido del dispositivo constitucional anteriormente anotado, dos entidades agrarias: el cuerpo consultivo y una dependencia de la administración pública centralizada, denominada actualmente Secretaría de la Reforma Agraria, facultadas ambas, para intervenir con su dictamen en todos aquellos procedimientos en los que tengan participación las comisiones agrarias mixtas, junto con el parecer de los gobiernos locales referentes a los trámites a seguir ante los órganos del estado, para la obtención de tierras, bosques o aguas, a través de las figuras procesales de la dotación y la restitución, según lo prevee la fracción XI del artículo 27 de la constitución general de la república.

Como se puede apreciar de las citadas facultades, estas pretenden garantizar adecuadamente la calidad y eficacia de las resoluciones del ejecutivo federal, a efecto de ajustar mejor sus decisiones a la realidad agraria del país, en todos aquellos asuntos de doble instancia de los cuales debe conocer por disposición de la ley, como lo son las acciones de restitución y dotación de tierras y aguas.

Las atribuciones concedidas en esta parte de la ley a las mencionadas instituciones agrarias, son de carácter limitativo y no enunciativo, debido al principio sustentado en el artículo 124 constitucional, consistente en que las facultades otorgadas a los funcionarios federales, son

expresas y nunca implícitas, por lo cual las entidades agrarias mencionadas en la fracción XII, anteriormente comentada, solo pueden llevar a cabo exclusivamente lo contemplado ahí, y no conductas diversas a lo prescrito en su contenido.

Tal situación nos obliga a concluir que, tratándose de juicios de dotación y restitución de tierras, bosques y aguas la Secretaría de la Reforma Agraria y el cuerpo consultivo, por disposición constitucional, solo pueden dictaminar sobre la aprobación, rectificación o modificación de los mismos, en los términos de nuestra legislación agraria.

C) Naturaleza Jurídica de su Dictámen

Expuestas las facultades del cuerpo consultivo agrario, en los procedimientos de dotación mencionados en los artículos 304 y 326 de la Ley Federal de Reforma Agraria, así como en las fracciones XI y XIII del artículo 27 constitucional, analizaremos ahora la naturaleza jurídica del dictámen emitido en los términos de la ley ordinaria de la materia, para tales juicios.

Los entes que forman parte de la administración pública pueden clasificarse, según el tipo de las funciones encomendadas a los mismos, en órganos activos o pasivos, ya sea que ejerzcan actos de decisión o ejecución, o de preparación u opinión, como, por ejemplo, los llevados a cabo respectivamente por el presidente de la república y el cuerpo consultivo en las cuestiones agrarias.

La función consultiva, como adecuadamente lo menciona Manuel María Díez es, "la actividad de la administración que se dirige a ilustrar con sus pareceres a los órganos activos sobre actos que deben dictar en el ejercicio de sus funciones. Mientras que el acto del órgano activo implica una declaración de voluntad, el del órgano consultivo es un juicio lógico referente al problema que se le consulta. Tiene carácter preparatorio y, por supuesto, preventivo, ya que ha de expedirse antes de la resolución final que adopte

el órgano activo". (32)

Lo anterior implica, una colaboración del ente consultivo con el órgano decisorio, sobre la correcta solución de los problemas jurídicos, administrativos y técnicos inherentes al universo de su jurisdicción, ya que las instituciones pasivas pueden formular opinión en cualquiera de las materias de los ministerios o solo en los asuntos que correspondan a su área, como sucede con el cuerpo consultivo agrario, quien es por ello un grupo de competencia especial.

Ahora bien, por lo que hace a los pareceres de los cuerpos consultivos, como el agrario, el autor que seguimos expresa que puede ser de tres categorías:

"a) Facultativos que son los que el órgano de la administración activa puede aceptar o no en forma discrecional.

b) Obligatorios son los que el órgano activo debe requerir y escuchar pero puede o no seguir. En este supuesto la resolución que tome la administración activa debe referirse a la opinión vertida por el cuerpo consultivo. De lo contrario el acto estaría viciado por ilegitimidad, ya que si el parecer no fue requerido ni se hizo gala de él en la resolución, se viola la ley que así lo establece.

c) Vinculantes son los que la administración activa

(32) Manuel María Díez, Manual de Derecho Administrativo, Tomo I. Segunda ed. Ed. Plus Ultra, Argentina 1980 p.37

debe solicitar a los cuerpos consultivos y debe seguirlos en sus resoluciones." (33)

Por lo que hace a los pareceres del cuerpo consultivo agrario, estos cuentan con las dos primeras cualidades, de las tres anteriormente mencionadas, pues dentro de los asuntos encomendados a su conocimiento, emiten actos facultativos y obligatorios, como lo son, por ejemplo, la opinión expuesta a solicitud del secretario de la Reforma Agraria sobre las iniciativas de ley o reglamentos agrarios contemplada en la fracción IV del artículo 16 de la ley de Reforma Agraria, y el dictámen que debe expedir en los procedimientos de dotación y restitución, en donde resuelve en definitiva el ejecutivo de la unión, en los términos de la fracción XIII del artículo 27 constitucional.

Ahora bien, en la facultad del cuerpo consultivo agrario contemplada en el artículo 326 (al que remite el 304) de la Reforma Agraria, consistente en la capacidad de dictaminar sobre los procedimientos de dotación de tierras, bosques y aguas, encontramos que el punto de vista ahí expuesto, presenta ciertas peculiaridades, de gran importancia, debido al hecho de constituir en nuestra opinión, en si misma, una resolución que ejecuta el secretario de la Reforma Agraria, en virtud de que no puede negarse a cumplir esas determinaciones, ni a pedir

explicaciones del por que de la negativa de la acción intentada, pues la ley ordinaria no le permite la capacidad de interrogación respecto al proceder seguido por dicho ente, lo cual indudablemente viene a desembocar en una resolución, al pasar de un hecho interno a un acto agrario, al poder crear, modificar o extinguir relaciones de derecho entre los particulares, lo que trataremos de demostrar en este capítulo.

C.1. Procedimiento según la constitución política

Según las diversas fracciones del artículo 27 constitucional que hemos señalado a lo largo de este trabajo (XI, inciso b), XII y XIII), el cuerpo consultivo agrario tiene la obligación de dictaminar en segunda instancia sobre los juicios de dotación de tierras, bosques y aguas, como podemos verlo al descomponer, de la manera más breve posible, todo el procedimiento desde el punto de vista estrictamente constitucional, en el cual advertimos las siguientes etapas:

1. El gobernador recibe la solicitud de la dotación y la turna a la comisión agraria mixta;
2. La comisión agraria la recibe y emite el dictámen dentro del plazo señalado en la ley;
3. El gobernador resuelve provisionalmente con o sin el dictámen de la comisión agraria; ejecuta y turna al cuerpo consultivo agrario vía la Secretaría de la Reforma Agraria;

4. El cuerpo consultivo agrario emite dictámen que se pone a consideración del presidente de la república a través de la secretaría del ramo; y

5. El ejecutivo de la unión falla en definitiva.

Lo que graficamente se expresa así:

(2) Dictámen de la comisión agraria			
(1)	(3)	(4)	(5)
Inicio ante el Gobernador	Resolución Provisional	Dictámen del C.C.A.	Resolución Definitiva

Como advertimos en este procedimiento constitucional, la intervención que se le da al cuerpo consultivo agrario, refleja cabalmente las características propias de los órganos pasivos de la administración pública, pues los actos que puede llevar a cabo, de acuerdo a las facultades aquí concedidas, son verdaderos pareceres obligatorios, idénticos a los descritos por Manuel María Díez, al hablar de las cualidades de dichos entes, pues sus funciones se concretan Única y exclusivamente a ilustrar con sus dictámenes, las resoluciones que llegue a tomar el ejecutivo federal en todos aquellos asuntos de dotación de tierras, bosques y aguas.

C.2. Procedimiento en la ley de Reforma Agraria

Centrandonos más en las facultades del cuerpo consultivo, señaladas en la ley de Reforma Agraria en sus

artículos 304 y 326 que regulan el procedimiento de dotación en segunda instancia y el inicio oficioso de los nuevos centros de población ejidal, encontramos ciertos hechos que pasaremos a comentar como sigue:

El artículo 304 de la ley agraria en cita, dice a la letra: "Una vez que la secretaría de la Reforma Agraria reciba el expediente que le envié el delegado, lo revisará y en un plazo de quince días lo turnará al Cuerpo Consultivo Agrario, el cual en pleno, emitirá su dictámen o acuerdo para complementar el expediente en el plazo de sesenta días. El dictámen no solo contendrá los considerados técnicos y los puntos resolutivos que proponga, sino que se referirá a la forma como se desarrolló la primera instancia, al cumplimiento de los plazos y términos señalados en esta ley a las fallas observadas en el procedimiento.

"En el caso de que el dictámen del Cuerpo Consultivo Agrario fuere positivo, con base en él se formulará un proyecto de resolución que se elevará a la consideración del Presidente de la República; cuando este dictámen sea negativo, se estará a lo dispuesto en el artículo 326 de esta ley.

"El Cuerpo Consultivo Agrario se cerciorará de que en los expedientes que se le turnen, los propietarios o poseedores de predios presuntamente afectables, hayan sido debidamente notificados en los términos de los artículos 275

y 329, y en caso de que se llegare a encontrar alguna omisión a este respecto, lo comunicará a la Secretaría de la Reforma Agraria, para que ésta mande notificarlos a fin de que en un plazo de cuarenta y cinco días, a partir de la notificación correspondiente, presenten sus pruebas y aleguen lo que a su derecho convenga". (34)

Como se aprecia de la simple lectura de este numeral, las circunstancias que más resaltan ahí, son las posibilidades del cuerpo consultivo para emitir dictámenes, los cuales pueden ser positivos o negativos, así como las consecuencias de los mismos; en los primeros casos dicho dispositivo menciona el procedimiento a seguir para culminar con la resolución definitiva y en los segundos, reenvía a diverso precepto, como lo es el artículo 326 de la propia ley, los que analizaremos a continuación, haciendo énfasis en el negativo que, a nuestro parecer es inconstitucional.

C.3. Dictamen Positivo

En este supuesto, según el artículo 304, el dictamen del cuerpo consultivo agrario se pone a consideración del presidente de la república para que éste decida en definitiva, tal y como lo prevee la propia constitución política. Es decir, existe plena coincidencia entre la norma máxima y la que deriva de ella, por lo que salvo dejar asentado que sigue a nuestra carta magna, concordando

(34) Ley Federal de Reforma Agraria. 26a. edición. Ed. Porrúa S.A. México D.F. 1985, págs. 119 y 120.

cabalmente con ella, este dictámen no será objeto de ningún otro comentario.

C.4. Dictámen Negativo

Por lo que respecta al dictámen en sentido negativo que puede emitir el cuerpo consultivo agrario, el artículo 304 indica que: "cuando este dictámen sea negativo, se estará a lo dispuesto en el artículo 326 de esta ley."

Por otra parte el artículo 326 menciona: "Si el dictámen del Cuerpo Consultivo Agrario que recaiga en un procedimiento de dotación fuere negativo la Secretaría de La Reforma Agraria lo notificará al Comité Particular Ejecutivo, a los propietarios que hubiesen sido señalados como afectables y al Registro Público de la Propiedad de la Entidad correspondiente, para que se tilden las anotaciones a que se refiere el artículo 499 de esta ley, y se ordenará que se incide desde luego, el expediente del nuevo centro de población ejidal, con la indicación de que se consulte a los interesados, por conducto de la Delegación Agraria respectiva, acerca de su conformidad para trasladarse al lugar en donde sea posible asentar dicho centro.

"De no aceptar los campesinos su traslado, la Secretaría de la Reforma Agraria dictará acuerdo de archivo del expediente, como asunto concluído comunicándolo al Gobernador del Estado correspondiente y al núcleo interesado, sin perjuicio de que ejerciten el derecho de

acomodo en los términos de esta ley." (35)

Como podemos observar en este dispositivo, en el caso de que el cuerpo consultivo decida dictaminar en sentido negativo la dotación de tierras, bosques y aguas, su opinión no se pone ya a consideración de ninguna otra autoridad ni mucho menos del ejecutivo federal, que según la constitución política, es el ente encargado para resolver en definitiva en estos casos, pues si descomponemos también el procedimiento (como lo hicimos respecto de la constitución) obtendremos los siguientes pasos:

1. El gobernador de la entidad respectiva, recibe la solicitud de dotación y la turna a la comisión agraria mixta;

2. La comisión agraria la recibe y emite su dictámen dentro del plazo establecido en la ley;

3. El gobernador resuelve provisionalmente, con o sin el dictámen de la comisión agraria, ejecuta y turna al cuerpo consultivo agrario, vía la Secretaría de la Reforma Agraria; y

4. El cuerpo consultivo emite dictámen que, ejecuta la Secretaría de la Reforma Agraria.

Lo que gráficamente se expresa así:

(2) Dictámen de la C.A.M.		
(1)	(3)	(4)
Solicitud ante el gobernador del Edo.	Dictámen del C.C.A.	La S.R.A. lo ejecuta

En este orden de ideas, resulta entonces que el llamado dictámen del grupo consultivo, cuando se emite en sentido negativo, es una verdadera resolución definitiva, no modificable por ningún órgano activo agrario, pues crea, modifica y extingue derechos entre los particulares, y no señala en ninguna parte de la Ley Federal de Reforma Agraria, otro paso a seguir al emitirse el citado dictámen. De aquí que lo que realiza con posterioridad la Secretaría de la Reforma Agraria, es simplemente ejecutar la resolución del ente consultivo, ya que como consecuencia de su sentido, tan solo cumple con las consecuencia legales establecidas para el caso, como lo son el de notificar a los interesados y presuntos afectados, así como el de ordenar el inicio de la vía oficiosa, con un nuevo centro de población ejidal, o lo que es más claro aún, mandar el expediente al archivo como asunto total y definitivamente terminado.

Vale la pena hacer notar que aunque el procedimiento se reduce a cuatro pasos, es eso lo cual entraña precisamente la violación a lo establecido en nuestra constitución política, porque no es el dictámen del grupo consultivo

agrario el que se debe ejecutar, puesto que constitucionalmente no esta facultado dicho órgano para resolver, sino tan solo para opinar y auxiliar de esta manera al ejecutivo de la unión, que es la máxima autoridad agraria, a quien está encomendado resolver en definitiva sobre estos asuntos.

Es decir, que el cuerpo consultivo es en este caso, un órgano activo y no pasivo de la administración pública, a pesar de que la constitución general de la república no le otorga ni confiere tal carácter en los procedimientos de dotación y restitución, y al considerarlo así la ley ordinaria, va más allá de lo establecido en dicho ordenamiento en las fracciones XI inciso b) y XIII de su artículo 27, pues no puede pasarse por alto que, así como los reglamentos encuentran su medida y justificación en la ley que llevan al detalle, las leyes, en busca del orden y congruencia del sistema jurídico mexicano, tienen también su alcance y justificación en la norma máxima que reglamentan, juicio de valor en modo imperativo que es, de acuerdo con su artículo 133 el ordenamiento supremo de la unión; en consecuencia al ser los dictámenes del cuerpo consultivo agrario, verdaderas resoluciones en las acciones de dotación, y no 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.

Esta contradicción, al igual que otras más, lamentablemente existentes en nuestro sistema jurídico, provoca un rompimiento con la estructura legal del país, así como una serie de consecuencias graves y trascendentes en el ámbito del derecho agrario, pues en este caso al estar vinculada a través de la doble vía ejidal, con el inicio de los nuevos centros de población, afecta a estos procedimientos con los vicios propios de una determinación tomada por un órgano activo de la administración pública, no facultado para ello, ni creado como tal, constitucionalmente, lo cual implica la aparición de esa misma inconstitucionalidad en la tramitación de esa clase de dotación de tierras, dejando a sus beneficiarios en un verdadero estado de inseguridad y desconfianza en cuanto a la tenencia de las mismas, pues en un momento dado pueden ser despojados completamente de ellas, e incorporadas a sus antiguos dueños, con una determinación judicial tomada en un juicio de garantías, interpuesto por los afectados con esos actos.

Falta de seguridad que se convierte en un real obstáculo en la producción agrícola del país, debido a que los beneficiados con estas tierras, no se arriesgarán a invertir fuertes cantidades de capital y trabajo a predios

que en culaquier momento pueden cambiar su situación legal, para incorporarse nuevamente al patrimonio de sus anteriores titulares, quienes mientras no obtengan la reincorporación de sus tierras estarán imposibilitados para explotarlas, lo cual evidentemente generará principios de discrepancia entre las partes implicadas, al igual que más pobreza en la región al disminuir la siembra en esas parcelas; hecho que desembocará necesariacmente en un rezago más en la economía del estado mexicano.

Con lo anteriormente comentado, se aprecia facilmente la magnitud del error contenido en las modificaciones efectuadas a la Ley Federal de Reforma Agraria en diciembre de 1984, por lo que hace a las facultades otorgadas al cuerpo consultivo agrario, para decir, disimuladamente, en los procedimientos de dotación de tierras, bosques y aguas, influyendo indebidamente en la legalidad de éstos, así como en las acciones de creación de nuevos centros de población, contempladas en la doble vía ejidal instaurada en el texto de la ley, al ocasionar su inconstitucionalidad.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El cuerpo consultivo agrario fue creado por el poder constituyente permanente, por decreto de 30 de diciembre de 1933, con el objeto de formar un órgano auxiliar del presidente de la república en las cuestiones agrarias.

SEGUNDA.- La naturaleza jurídica del cuerpo consultivo, corresponde a la de los llamados 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.

TERCERA.- La integración de dicho grupo 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 de Reforma Agraria.

CUARTA.- La ubicación del cuerpo consultivo agrario, plasmada en la fracción XI del artículo 27 constitucional jamás ha llegado a ser respetada, a lo largo de los diversos ordenamientos legales que la han regulado hasta la fecha.

QUINTA.- Los Códigos agrarios de 1934, 1940, y 1942 se distinguieron por regular adecuadamente los pareceres del

cuerpo consultivo, en los problemas agrarios.

SEXTA.- En cuanto a su funcionamiento, este se deja en manos del reglamento interno del cuerpo consultivo agrario, en donde se menciona que este lo hará en pleno o en salas regionales o estatales, integradas en forma unitaria o colegiada, pero siempre formadas por un presidente y un secretario general para cada una de ellas.

SEPTIMA.- 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 de ellas se deja a las leyes ordinarias.

OCTAVA.- En la actualidad, el citado ente consultivo, goza, no solo de facultades de opinión, sino también de decisión, como ocurre con los juicios de privación de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, previstos en la fracción V del artículo 16 de la Ley de Reforma Agraria, coincidente con lo expuesto en la fracción XI del artículo 27 constitucional.

NOVENA.- El dictámen del cuerpo consultivo agrario, plasmado en los artículos 304 y 326 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, respecto a los procedimientos de dotación de tierras, bosques y aguas, es una auténtica resolución y no

una mera opinión, como debiera ser de acuerdo a lo dispuesto en la fracción XIII del artículo 27 de la constitución política.

DECIMA.- Dicho dictámen, viene a romper con la estructura de nuestro sistema jurídico, ya que el mismo va más allá de lo contemplado en la constitución general de la república, para el cuerpo consultivo agrario, en los procedimientos de dotación de tierras y aguas, pues ahí solo se le faculta para dictaminar sobre la aprobación, modificación o rectificación de los dictámenes emitidos en esos juicios y no para decir, como indebidamente se le atribuye a la ley orgánica de ha materia, a través de una auténtica resolución que ocasiona una afectación en la esfera jurídica de los particulares y asimismo un violación en las garantías de los gobernados y a la garantía federal, concretamente a los artículos 14, 16, 27, 39, 40, 41, 73, 76, 89, 90, 94, 124 y 133 constitucionales que hacen del régimen jurídico mexicano, uno de distribución del ejercicio del poder así como de facultades expresas en cuanto a sus órganos federales, bajo el absoluto respeto a los derechos del hombre que la propia carta consigna.

DECIMA PRIMERA.- Como consecuencia de lo anterior, la doble vía ejidal oficiosa, iniciada con los dictámenes negativos del cuerpo consultivo agrario, así como la apertura de los

expedientes de creación de nuevos centros de población, son también inconstitucionales, precisamente por tener su origen en un acto de autoridad que no sigue los postulados de nuestra carta magna.

DECIMA SEGUNDA.- Al ser inconstitucional la doble vía ejidal, entre los dictámenes negativos del cuerpo consultivo y el inicio de los nuevos centros de población ejidal, origina asimismo inseguridad en cuanto a la tenencia de las tierras, bosques y aguas dotadas, en atención a que las mismas pueden cambiar su situación legal, al ser impugnados los actos del grupo consultivo, por medio del juicio de grantías, lo cual indudablemente ocasiona un retraso en la economía del país.

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

CHAVEZ PADRON, MARTHA

El Proceso Social Agrario
y sus Procedimientos.

Cuarta edición

Editorial Porrúa, S.A.
México, 1983.

El Derecho Agrario en
México.

Quinta edición

Editorial Porrúa, S.A.
México, 1980.

GAXIOLA, FRANCISCO JAVIER

El Presidente Rodríguez
S/N de edición
Editorial Cultura.
México, 1978.

MARIA DIEZ; MANUEL

Manual de Derecho
Administrativo. Tomo I.
Segunda edición
Editorial Plus Ultra.
Argentina, 1980.

Autores

MARIA DIEZ, MANUEL

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO

TENA RAMIREZ, FELIPE

Obras

El Acto Administrativo.
Segunda edición
Editorial Tipográfica.
Argentina, 1961.

**El Problema Agrario en
México y la Ley Federal
de la Reforma Agraria.**
Decimonovena edición
Editorial Porrúa S.A.
México, 1983.

**El Sistema Agrario
Constitucional.**
Tercera edición
Editorial Porrúa S.A.
México, 1966.

**Leyes Fundamentales de
México 1808-1979.**
Novena edición
Editorial Porrúa S.A.
México, 1980.

Autores

XLVI LEGISLATURA DE LA CAMARA
DE DIPUTADOS

LII LEGISLATURA DE LA CAMARA
DE DIPUTADOS

Obras

Derechos del Pueblo
México. México a través
de sus Constituciones.
Tomo IV.

Antecedentes y Evolución
de los artículos 16 al 27
Constitucionales.
México, 1967.

Diario de Debates de la
Cámara de Diputados del
Congreso de los Estados
Unidos Mexicanos. Tomo
II. No. 45.
29 de diciembre de 1983.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 1917.

CODIGO AGRARIO. 1934.

CODIGO AGRARIO. 1940.

CODIGO AGRARIO. 1942.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. 1971.

REGLAMENTO DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO. 1980.

JURISPRUDENCIA.

Semanario Judicial de la Federación. Séptima Epoca.

Apéndices al Semanario Judicial de la Federación 1917-1965,
1917-1975, 1917-1985.

Informes rendidos a la Suprema Corte de Justicia de la
Nación por su Presidente, 1970 a 1985.