

302909

universidad
femenina
de México

UNIVERSIDAD FEMENINA
DE MEXICO

2

23

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

EL RECURSO DE INCONFORMIDAD SOBRE
PRIVACION DE DERECHOS AGRARIOS ANTE
EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

T E S I S

Que para obtener el título de

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a

ELENA BUENO VELEZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

México, D. F.

1989



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N M E M O R I A M

Mi agradecimiento al brillante catedrático
de mi querida Facultad,

DR. JESUS CARRASCO Y CHAVEZ

Son dos en el páramo
infinito del tiempo:
mis padres Angel y Elena

**EL RECURSO DE INCONFORMIDAD SOBRE PRIVACION
DE DERECHOS AGRARIOS ANTE EL CUERPO
CONSULTIVO AGRARIO**

Págs.

INTRODUCCION:

I

CAPITULO I.-

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

a) La Comisión Nacional Agraria	1
b) Surgimiento Constitucional del Cuerpo Consultivo Agrario	19
c) Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942.	24
d) La Ley Federal de la Reforma Agraria	41

CAPITULO II.-

EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO A LA LUZ DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL

a) Concepto de Constitución	53
b) Jerarquía y Supremacía de la Constitución dentro del Derecho Mexicano	57
c) Naturaleza Jurídica del Cuerpo Consultivo Agrario - desde el punto de vista Constitucional	60
d) Criterio de la Suprema Corte de Justicia sobre el Cuerpo Consultivo Agrario como Autoridad.	63

CAPITULO III

EL CUERPO CONSULTIVO CONFORME A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA

a) Concepto de Autoridad	71
b) El Cuerpo Consultivo Agrario como autoridad conforme al decreto de reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria. Vigente a partir de 1984	74

c) Constitucionalidad o Inconstitucionalidad de las Re formas a la Ley Federal de Reforma Agraria	83
--	----

CAPITULO IV.-

EL RECURSO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

a) Concepto de recurso	87
c) Elementos del recurso Administrativo	88
c) El recurso Administrativo en nuestra Legislación . . .	90

CAPITULO V.-

EL RECURSO DE INCONFORMIDAD SOBRE PRIVACION DE DERECHOS
AGRARIOS

a) Juicio Privativo de Derechos Agrarios	93
b) El recurso de inconformidad ante el Cuerpo Consultivo	106
c) Alcances Jurídicos de las resoluciones del Cuerpo - Consultivo	113

CONCLUSIONES

Bibliografía

INTRODUCCION

La presente tesis que el lector tiene en sus manos tiene como finalidad, independientemente de ser el requisito para presentar el examen profesional y obtener el grado de Licenciado en Derecho, dar a conocer una serie de antecedentes, disposiciones legales y jurisprudenciales, criterios, doctrina, puntos de vista, situaciones reales, análisis, críticas y propuestas, en relación con el Cuerpo Consultivo Agrario y sus fallos al resolver el recurso de inconformidad interpuesto en contra de las resoluciones de las Comisiones Agrarias Mixtas, emitidas dentro del juicio privativo de derechos agrarios individuales; para ello hubo necesidad de realizar tanto trabajos de investigación documental como interpretativos de los ordenamientos jurídicos aplicables, además de conocer en la práctica, dentro de la Secretaría de la Reforma Agraria, como se concluyen estos casos y que problemas representan.

Capítulo aparte representó la cuestión la considerar al Cuerpo Consultivo como autoridad en materia agraria a la luz de la Constitución Política y criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el introducirnos en el ámbito administrativo para definir al recurso y sus elementos, puesto que la inconformidad a que hace referencia este trabajo es un recurso.

Esperando que el esfuerzo realizado sirva por lo menos para -
motivar la elaboración de posteriores trabajos y el interés--
en las personas que lo lean y que el mismo cumpla las exigen-
cias de los profesores que habrán de revisarlo.

ATENTAMENTE.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.

- a) **LA COMISION NACIONAL AGRARIA.** - Uno de los problemas más importantes por resolver al triunfo de la revolución de 1910 era sin duda el plasmar en disposiciones legales los ideales y anhelos por los cuales se había dado la lucha armada, por supuesto que existían una diversidad de aspiraciones de acuerdo a los diferentes grupos que componían en ese entonces la sociedad mexicana, por lo que toca a la cuestión agraria los puntos nodales pudieramos reducirlos a dos, la restitución de tierras que les fueron despojadas a los poblados y comunidades indígenas y la dotación de tierras a los que carecieran de ellas. Desde el Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911, ideario bajo el cual lucharon las huestes del más representativo revolucionario campesino Don Emiliano Zapata, quedaron establecidos los puntos que hemos mencionado renglones atrás y es precisamente en dicho documento en el que aparece la primera referencia a tribunales especiales en materia agraria: "6o. Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la justicia venal, estarán en posesión de esos bienes inmuebles, desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a esas propiedades, de -

las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros -- opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano, la mencionada posesión y los usurpadores que se consideran con derecho a ellos los deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución"; ^{1/} -- es evidente que desde aquel entonces se preveía la necesidad de contar con autoridades que llevaran a cabo los fines agrarios de la revolución, aún cuando esta idea se iría perfeccionando con nuevos aportes.

Con fecha 9 de enero de 1915 en el número 5 del periódico -- "El Constitucionalista" aparece el Decreto de 6 de Enero de 1915, Declarando Nulas Todas las Enajenaciones de Tierras, -- Aguas y Montes Pertenecientes a los Pueblos, Otorgadas en -- Contravención a lo Dispuesto en la Ley de 25 de Junio de -- 1856, ^{2/} mejor conocida como Ley Agraria del 6 de Enero de -- 1915, la cual crea una Comisión Nacional Agraria que en cuanto a su estructura y funciones es el antecedente inmediato del Cuerpo Consultivo Agrario, literalmente el artículo 40. -- de dicho ordenamiento legal establece: " Artículo 40.- Para-

1/ Tomado de "Ley Agraria 1915-1987 LXXII ANIVERSARIO", Editorial Talleres Gráficos de la Nación, SRA., 1a. Edición 1987. pág. 16.

2/ Fabila Manuel, "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México 1493-1940", 1a. Edición del Banco Nacional de Crédito Agrícola, México -- 1941, Tomo I, págs. 273 y 274.

los efectos de esta ley y demás leyes agrarias que se expedieran, de acuerdo con el programa político de la Revolución, se crearán:

I.- Una Comisión Nacional Agraria de nueve personas y que, presidida por el Secretario de Fomento, tendrá las funciones que esta Ley y las sucesivas lo señalen;

II.- Una comisión local agraria, compuesta de cinco personas, por cada Estado o Territorio de la República, y con las atribuciones que las leyes determinen;

III.- Los comités particulares ejecutivos que en cada Estado se necesiten, los que se compondrán de tres personas cada uno, con las atribuciones que se les señalen"; ^{3/} asimismo esta Ley le señalaba a la referida Comisión Nacional Agraria sus atribuciones en los numerales 8o. y 9o. "Artículo 8o.-- Las resoluciones de los gobernadores o jefes militares tendrán el carácter de provisionales, pero serán ejecutadas en seguida por el Comité Particular Ejecutivo, y el expediente con todos sus documentos y demás datos que se estimaren necesarios, se remitirá después a la Comisión local agraria, la

3/ op. cit. pág. 273.

que a su vez, lo elevara con un informe a la Comisión Nacional Agraria.

Artículo 9o.- La Comisión Nacional Agraria, dictaminará sobre la aprobación, rectificación o modificación, de las resoluciones elevadas a su conocimiento, y en vista del dictamen que rinda el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, sancionará las reivindicaciones a dotaciones efectuadas expropiando los títulos respectivos".^{4/}

Como podrá darse cuenta nuestro lector, por lo anteriormente manifestado, es evidente que el Cuerpo Consultivo Agrario -- tiene su antecedente inmediato en la Comisión Nacional Agraria ya que ambos organos, de acuerdo a sus atribuciones, son cuerpos de consulta, los cuales proponen a firma del Titular del Ejecutivo Federal las resoluciones que en materia agraria emite este, por lo que la idea original establecida en la Ley Agraria de 1915 en relación con dicha Comisión, sirvió de base para posteriormente configurar lo que ahora conocemos como Cuerpo Consultivo Agrario, aún cuando su nombre, estructura y fundamento jurídico haya sido modificados y sus funciones ampliadas y especificadas con una mayor claridad.

^{4/} ibid. pág. 274

Posteriormente para dar cumplimiento a lo dispuesto en el -- artículo 4o. de la Ley del 6 de enero de 1915, con fecha 19- de enero de 1916, Don Venustiano Carranza expidió un Acuerdo en el que se establecía la forma en que quedará integrada la Comisión Nacional Agraria, la que contaría con los siguientes miembros:

El C. Secretario de Fomento, como Presidente nato.

Un representante de la Secretaría de Gobernación.

Un representante de la Secretaría de Justicia.

Un representante de la Secretaría de Hacienda.

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

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

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

El Jefe de la Dirección de Bosques de la Secretaría

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

En el propio acuerdo se disponía que la Comisión Nacional -- Agraria nombraría a un Secretario General, Abogado, un Ingeniero Delegado para cada uno de los Estados y Territorios de

la República y el personal necesario para el mejor desempeño de sus labores, de acuerdo con el presupuesto aprobado.^{5/}

Con fecha 5 de febrero de 1917 se promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual en su primer artículo 27 declaraba en la fracción VII, 4o, párrafo, que la Ley del 6 de enero de 1915 a que hemos hecho mención, continuaba en vigor como Ley Constitucional,^{6/} es decir, que sus prescripciones y modificaciones se adoptaban en su totalidad, en virtud por lo cual subsistía la Comisión Nacional Agraria, tal y como lo determinaba el artículo 4o., de la aludida Ley, según fue transcrito renglones atrás y cuyas funciones las determinaba el numeral 9o. de la misma, al que también nos hemos referido. Es decir, con la aparición del artículo 27 Constitucional no se modificó la estructura que, en cuanto a autoridades y funciones estipulaba la multicitada Ley del 6 de enero de 1915, por lo que la Comisión Nacional Agraria continuaría en funciones y, como veremos más adelante, pasaría algunos años para que fuera reestructurada y pasara a ser el Cuerpo Consultivo Agrario, por lo que, en síntesis, originalmente la Constitución Política de los Esta

5/ op. cit., pág. 282

6/ op. cit., pág. 310

dos Unidos Mexicanos no aportó novedades en cuanto a este importante órgano de consulta.

Con motivo de la aparición de la Ley de Secretarías de Estado de la Federación del 13 de abril de 1917 se hizo necesario modificar la Comisión Nacional Agraria, motivo por el cual el Secretario de Estado y del Despacho de Fomento, Ing. Pastor Rouaix, emitió un Acuerdo, con fecha 27 de abril de 1917, que reestructura la misma, sin alterar el número de sus miembros, sino únicamente que en lugar de los representantes de las Secretarías de Gobernación y de Justicia, se nombraría un representante de la Secretaría de Estado y uno de la Procuraduría General de la República, además, al Jefe de la Dirección de Bosques de la Secretaría de Fomento se le denominó Jefe de la Dirección Forestal, de Caza y Pesca de la propia Secretaría de Fomento; asimismo, por Acuerdo del 26 de enero de 1918, del citado Secretario de Estado, se modificó nuevamente la integración de dicha Comisión, solo en cuanto a que los Jefes de las Direcciones Agrarias, de Aguas, de Agricultura, Forestal de Caza y Pesca y Jurídica, fueron sustituidos por un representante de cada Dirección, igualmente se permitió que fuera un representante del Departamento Jurídico de la Secretaría de Agricultura y Fomento el que formara parte de este Cuerpo Colegiado en vez de su titular. 2/

2/ op. cit. págs. 331, 332, 335 y 336.

Posteriormente, siendo Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Alvaro Obregón, decretó, con fecha 28 de diciembre de 1920, la llamada Ley de Ejidos, que apareció publicada en el Diario Oficial el 8 de enero de 1921, reglamentaría de la Ley del 6 de enero de 1915 y del artículo 27 Constitucional, la cual se considera como el primer intento de codificación de la Legislación Agraria, ya que tuvo como finalidad ordenar, de manera sistemática, las diversas disposiciones legales existentes en esta Materia hasta ese momento. Por lo que se refiere a las autoridades agrarias la Ley de Ejidos dejó subsistentes las mismas que creó la Ley del 6 de enero de 1915, es decir: Una Comisión Nacional Agraria, Una Comisión Local Agraria en cada Estado o Territorio, incluyendo el Distrito Federal y Un Comité Particular Ejecutivo en cada cabecera municipal y en cada poblado, si así lo determinaba la Comisión Local; dichos entes se encargarían de tramitar todos los asuntos relativos a dotaciones y restituciones de tierras y los conexos con ellos (artículo 20).^{8/} La Comisión Nacional, según el ordenamiento legal en estudio, tenía como su principal función, proponer resoluciones definitivas al Ejecutivo de la Unión (artículo 21),^{9/} con esta atribución --

8/ op. cit. págs. 351 y 352

9/ op. cit. págs. 352.

salta a la vista la relación que tiene dicha Comisión con el Cuerpo Consultivo Agrario pues también para este, como veremos más adelante, su principal tarea es la de proponer la resolución de las diferentes acciones agrarias; en cuanto a su configuración y demás funciones estaban prescritas en el artículo 22 de la referida Ley, numeral que a continuación --- transcribimos "Artículo 22.- La Comisión Nacional Agraria estará formada por nueve miembros, nombrados por el Ejecutivo de la Unión, y será presidente nato el Secretario de Agricultura y Fomento o quien lo substituya. La Comisión Nacional Agraria tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

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

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

b) Si la reivindicación probada no afecta a otro núcleo de población.

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

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

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

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

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

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

III.- Obtener la planificación, por medio de agentes técnicos, de los terrenos reivindicados por los pueblos, y -

de los terrenos obtenidos por dotación de los mismos para la correcta limitación de los predios y fácil fraccionamiento posterior de los terrenos;

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

V.- Dictaminar sobre el monto de las indemnizaciones que se reclamen como consecuencia de una dotación de tierras, teniendo a la vista el valor catastral del predio, la porción afectada del mismo, las mejoras materiales, y las demás circunstancias de justa influencia para el valor del predio ocupado. El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular, por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial, debiendo nombrarse dos peritos: uno por la Comisión Nacional Agraria y otro por el interesado, y en caso de inconformidad de éste o de la Comisión Nacional Agraria con el juicio pericial, el avalúo de las mejoras deberá someterse a la resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas;

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

VII.- Dictaminar sobre todas las consultas de orden técnico o administrativo que le hagan los pueblos o las Comisiones Locales, de acuerdo con la Constitución General, con esta ley o con las que en lo sucesivo se dieren".^{10/}

En cuanto a los requisitos que debían reunir los integrantes de la Comisión Nacional Agraria, era incompatible ser miembro de ella y tener un cargo oficial, excepto el de Presidente de la misma; asimismo, sus miembros no podrían ser propietarios de más de 50 hectáreas de tierra, serían mexicanos -- por nacimiento, no haber servido a gobiernos ilegales, ni -- ser patrón o empleados de latifundistas (artículo 23).^{11/} Por último, en el capítulo final de la Ley de Ejidos, se establecen las Juntas de Aprovechamiento de los ejidos a las cuales la Comisión Nacional Agraria, con aprobación del ejecutivo, les expediría las reglas generales a que debían sujetarse pa

10/ op. cit., págs. 352 y 353

11/ op. cit., pág. 353.

ra el uso más eficiente de las tierras (artículo 42)^{12/}, además, en sus transitorios, la referida ley imponía sanciones a los empleados de la citada Comisión por las faltas u omisiones incurridas, declarando aplicables en toda la República las disposiciones del Código Penal del Distrito Federal sobre cohecho, peculado y concusión.

Con fecha 22 de noviembre de 1921, publicado en el Diario Oficial el 18 de abril de 1922, por Decreto del Presidente Alvaro Obregón, se abrogó la Ley de Ejidos mencionada anteriormente y se facultó al Ejecutivo de la Unión para reorganizar y reglamentar en materia agraria, éste Decreto declaró vigente en su totalidad la Ley del 6 de enero de 1915 conforme a su texto original, ya que el artículo 27 Constitucional lo había adoptado sin hablar de sus reformas, por lo tanto, de conformidad con la referida Ley, los Comités Particulares Ejecutivos dependían de las Comisiones Locales Agrarias y estas de la Comisión Nacional Agraria, tal y como se había establecido originalmente. El Decreto estipulaba que las Comisiones Locales Agrarias substanciarían los expedientes de su competencia en un término de cuatro meses, proponiendo la resolución a los gobernadores, quienes debían dictar su man-

^{12/} Op. cit. pág. 360.

damiento dentro del siguiente mes y en el mes posterior a la resolución, los Comités Particulares Ejecutivos tendrían que otorgar la posesión provisional. Estos lapsos eran improrrogables y en caso de que el gobernador no dictara su resolución, el Delegado de la Comisión Nacional Agraria en la entidad recogía el expediente y lo remitía a la misma para que esta consultara al Presidente de la resolución final; cuando no se cumplía con los términos señalados se consideraba caso de responsabilidad oficial y la Comisión Nacional Agraria debía efectuar las consignaciones respectivas ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de los gobernadores -- omisos (artículo 3o. fracción I a VII).^{13/} Por otro lado, el Decreto que se analiza en su artículo 4o. creó la Procuraduría de Pueblos en cada Entidad Federativa, para patrocinar gratuitamente a los pueblos que lo desearan en sus gestiones de dotación o restitución de tierras, dependiendo el nombramiento y remoción de los procuradores de la Comisión Nacional Agraria. .

Tomando en cuenta las facultades que le concedió al Poder -- Ejecutivo el Decreto del 22 de noviembre de 1921, - - -

^{13/} op.cit. pág. 363

mencionado líneas atrás, con fecha 17 de abril de 1922, el Presidente de la República emitió un compendio de disposiciones jurídicas denominado Reglamento Agrario, el cual apareció publicado en el Diario Oficial el 18 de abril de 1922, dicho reglamento establecía una serie de reglas generales a seguir en los procedimientos restitutorio y de dotación, indicando quienes podían ejercer estas acciones agrarias cuando procedían y cuando no, determinaba que superficie se respetaría como pequeña propiedad a los propietarios afectados, quienes no podían ser capacitados entre las más importantes, ^{14/} por lo que toca a la Comisión Nacional Agraria el Reglamento en comento le facultaba para acordar la posesión provisional sobre ciudades y villas (artículo 20.); fijar el plazo a los propietarios de predios afectados para levantar cosechas (artículo 19); ser el conducto de las órdenes del Ejecutivo de la Unión dirigidas a las Comisiones Locales Agrarias (artículo 26); proponer la resolución final de dotaciones o restituciones al Presidente de la República en caso de que el Gobernador correspondiente no hubiera emitido su resolución en el plazo establecido (artículo 27); y ser la oficina receptora de análisis de las pruebas y alegatos que presentaran y rindieran los propietarios afectados (artículo

14/ op. cit., págs., 363 y 364

28). Asimismo, el artículo 24 del ordenamiento legal invocado determinaba que la Comisión Nacional Agraria estaría integrada por nueve miembros y su presidencia la asumiría el C. Secretario de Agricultura y Fomento, de sus integrantes tres tendrían que ser agrónomos, dos ingenieros civiles y los restantes, personas de honorabilidad indiscutible a juicio del Ejecutivo de la Unión, todas estas personas estaban impedidas de tener en propiedad inmuebles que pudieran resultar --
15/
afectables.

En virtud de que los procedimientos agrarios, por la gran diversidad de legislación inconexa a través de decretos, circulares y acuerdos emitidos por las autoridades agrarias, carecían de un sustento legal firme y por ello las resoluciones que se daban se hacían vulnerables al Juicio de Amparo, se trató de sistematizar los referidos procedimientos codificando en forma congruente y armónica los principios jurídicos generales en materia agraria, promulgándose para tal efecto, la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, dictada por el Ejecutivo de la Unión el 23 de abril de 1927 y publicada en el Diario Oficial el 27 del mismo mes y año. Dicho ordena---

15/ op.cit., págs., 384, 386, 387 y 388.

miento legal tuvo como objetivo principal estructurar un juicio administrativo agrario en el que se respetaran las formalidades esenciales de todo procedimiento legal, amén de consignar, en su articulado, las normas generales sobre los procedimientos agrarios que se encontraban dispersas en diferentes disposiciones jurídicas; asimismo, menciona ya el procedimiento ampliatorio de tierras. Respecto a las autoridades agrarias y a las instituciones encargadas de la aplicación de esta Ley, señalaba que las autoridades que intervendrían en la tramitación y resolución de los expedientes ejidales serían, según el artículo 4o., las siguientes:

- I.- El Presidente de la República;
- II.- La Comisión Nacional Agraria;
- III.- Los Gobernadores de los Estados;
- IV.- Las Comisiones Locales Agrarias;
- V.- Las Delegaciones de la Comisión Nacional en los Estados.
- VI.- Los Comités Particulares Ejecutivos". ^{16/}

La Comisión Nacional Agraria se formaba por el Secretario de Agricultura o por el Encargado del Despacho como Presidente-

^{16/} op.cit., pág. 450.

y nueve vocales ponentes designados por el Ejecutivo de la Unión; las atribuciones de cada uno de sus miembros serían fijadas por un reglamento que expediría el Presidente de la misma, estableciendo también la existencia de un Oficial Mayor encargado de la ejecución de los acuerdos de la Comisión y de la tramitación general de los asuntos (artículo 5o., 6o., y 7o.).^{17/}

Por lo que toca a las atribuciones de la Comisión Nacional Agraria destacan las que a continuación se especifican: nombrar al presidente en las juntas censales (artículo 63); dictar las ordenes pertinentes a efecto de que sean desahogadas las diligencias solicitadas por los propietarios presuntamente afectados (artículos 156 y 158); recibir de los mismos las pruebas y alegatos (artículo 159); notificar a todos los interesados mediante cédula común (artículo 160); dictaminar el expediente y someterlo a consideración del Presidente de la República (artículo 160 y 161); acordar los cambios de localización de los ejidos (artículos 186 a 188). Asimismo, en el artículo 1o. transitorio se derogan todos los acuerdos y circulares generales de la Comisión Nacional Agraria.^{18/} Como podrá observar nuestro lector estas funcio-

^{17/} op. cit., págs., 450 y 451

^{18/} op. cit., págs., 457, 470, 473 y 475

nes, aunque un poco más matizadas, las viene realizando actualmente el Cuerpo Consultivo Agrario, igualmente podrá percibirse de la evolución, que en cuanto a atribuciones, tuvo la Comisión Nacional Agraria, la cual definitivamente, representa el antecedente inmediato del Cuerpo Consultivo que opera en nuestros días.

b) SURGIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.

En virtud de que la redacción original del artículo 27 Constitucional no satisfacía los requerimientos que la problemática agraria presentaba y ya que las omisiones sobre temas fundamentales eran evidentes, además de que la legislación producida, en muchas ocasiones solo se prestaba a confundir más la situación prevaleciente tanto en los procedimientos como en las instituciones agrarias, se fue formando el consenso de que era necesario modificar y adicionar el referido numeral, "Para 1934 ya se tenía la experiencia en la estructuración de las leyes agrarias y las modificaciones que estas debían sufrir, porque su aplicación a la realidad así lo habían señalado; de la misma manera se habían hecho evidentes algunos defectos de fondo y de forma en el artículo 27-^{19/} Constitucional".^{19/} asimismo, las Comisiones correspondientes de la Cámara de Diputados establecieron que "En el estado --
^{19/} Chávez P. de Velázquez Martha, "El Derecho Agrario en México", Editorial Porrúa, Primera Edición, México 1970, pág. 346.

presento y con la experiencia acumulada, ha parecido a las Comisiones que ya es tiempo de buscar una redacción definitiva del artículo 27 constitucional...".^{20/} Por lo anterior -- con fecha 30 de diciembre de 1933, publicado en el Diario -- Oficial el 10 de enero de 1934, el Ejecutivo de la Unión promulgó el Decreto elaborado por el Congreso de la Unión, mismo que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, abrogando la Ley del 6 de enero de 1915, dicho decreto modificó algunas fracciones y añadió otras con el objeto de que se consignaran las reglas más relevantes del procedimiento agrario, quedando así la norma constitucional compuesta de 18 fracciones siendo que originalmente solo contenía 7 .

Por lo que toca al tema de las autoridades estas fueron reorganizadas en su fracción XI, la cual literalmente determinaba lo siguiente:

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

^{20/} Tomado de Ricard E. Humberto, "Introducción Jurídica a la Reforma Agraria", Editorial Impresiones Modernas S.A. 1a.Ed.Méx.,1972 pág.165

- a).- Una dependencia directa del Ejecutivo Federal en cargada de la aplicación de las leyes agrarias y de su ejecución.
- b).- Un cuerpo consultivo compuesto de cinco personas que serán designadas por el Presidente de la República y que tendrá las funciones que las leyes orgánicas-reglamentarias le fijen.
- c).- Una comisión mixta compuesta de representantes iguales de la Federación, de los Gobiernos locales, y de un representante de los campesinos, cuya designación se hará en los términos que prevenga la ley reglamentaria respectiva, que funcionará en cada Estado, 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".^{21/}

Dentro de la fracción transcrita destacan por su aportación-

los incisos a) y b) ya que en ellos se crean una Dependencia directa del Ejecutivo Federal, que se encargara de la aplicacion de las leyes agrarias, fundamento constitucional para la existencia de lo que ahora conocemos como Secretaria de la Reforma Agraria, anteriormente Departamento de Asuntos -- Agrarios y Colonizacion, o Departamento Agrario como fué denominado en sus origenes; así como el establecimiento de un cuerpo de consulta denominado Cuerpo Consultivo Agrario, que de esta forma nació a la vida jurídica el ente que en este trabajo de investigación se estudia, el cual, como se desprende de la fracción aludida, es un órgano autónomo auxiliar directo del ejecutivo de la Unión, estos incisos representan, a mi modo de ver un progreso institucional y aunque, por lo que respecta al Cuerpo Consultivo Agrario, pudiera -- pensarse que solo se trata de un cambio de nombre, lo cierto es que la disposición legal invocada precisa en forma exacta las autoridades y organos agrarios a efecto de evitar duplicación de funciones, "Aún cuando parece que solo se introdujeron cambio de nombre pues el Cuerpo Consultivo 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."^{22/}

^{22/} Mandieta y Núñez Lucio, "El Sistema Agrario Constitucional", Ed. Porrúa, 3a. Edición, México, 1966, pág. 163.

Ya que la fracción XI que hemos mencionado establecía que la creación del Cuerpo Consultivo Agrario era para los efectos de las disposiciones contenidas en el artículo 27 de nuestra Carta Magna, así como de sus Leyes Reglamentarias por lo que en dicha fracción no se especificaba ninguna función o atribución para este Organó Colegiado, sin embargo, la fracción XIII, también adicionada, establecía que "La dependencia del ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas; con las modificaciones que hayan introducido los Gobiernos locales, se informará al C. Presidente de la República, para que este dicte resolución como suprema autoridad agraria" ^{23/} tal y como lo puntualiza la constitución la principal función del Cuerpo Consultivo Agrario es la de la dictaminación en segunda instancia, pues la primera la dictaminaban las Comisiones Mixtas, de los diferentes procedimientos agrarios, dictámen que pasaba al Presidente de la República para que esto, como máxima autoridad agraria, fallara en consecuencia, por lo que esta atribución no hace sino afirmar la naturaleza jurídica del mencionado ente como órgano de dictaminación y de consulta en la resolución de las diversas acciones agrarias.

23/ Fabila Manuel, op. cit., pág. 553.

c) CODIGOS AGRARIOS 1934, 1940 Y 1942.

CODIGO AGRARIO DE 1934.

Siendo Presidente Constitucional Substituto de los Estados - Unidos Mexicanos el C. Abelardo L. Rodríguez, promulgó en la Ciudad de Durango esta primera codificación agraria con fecha 22 de marzo de 1934 (Diario Oficial de la Federación del 3 de Julio de 1934). Dicho Código, establece como autoridades agrarias para la tramitación, resolución y ejecución de los expedientes agrarios, al Presidente de la República, Departamento Agrario, Gobernadores de las Entidades Federativas, Comisiones Agrarias Mixtas, Comités Ejecutivos Agrarios y Comisariados Ejidales.^{24/}

El Código de que se trata integró al Cuerpo Consultivo Agrario con cinco miembros cuya designación efectuaba el Ejecutivo de la Unión, a propuesta del Jefe del Departamento Agrario. El artículo 7o. establece al respecto lo siguiente:

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

^{24/} Fabila Manuel, op. cit., pág. 567

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

Tres de los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario deberán ser ingenieros agrónomos titulados.

El Cuerpo Consultivo Agrario tendrá las siguientes atribuciones:

- a).- Emitir en los expedientes agrarios, los dictámenes materia de las resoluciones que deba pronunciar el Presidente de la República;
- b).- Revisar y autorizar los planos proyectos conforme a los cuales hayan de ejecutarse las resoluciones Presidenciales;
- c).- Resolver en consulta, sobre los asuntos que le someta el Jefe del Departamento Agrario;
- d).- Dictaminar sobre las iniciativas del Ejecutivo Federal en materia de reforma a las leyes agrarias; y
- e).- Todas las demás que le señala este Código".^{25/}

Respecto a las atribuciones que este Código asignó al Cuerpo Consultivo Agrario, puede decirse, con excepción de las que se confieren al mismo (contemplado ahora por la actual legislación como autoridad agraria, con motivo de las reformas -- efectuadas a la Ley Federal vigente el 29 de diciembre de -- 1983, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del - 17 de enero de 1984), que son substancialmente las mismas -- que tiene actualmente; es así, que en términos genéricos, -- competería al Departamento Agrario integrar los expedientes y al Cuerpo Consultivo, dictaminarlos; teniendo el Jefe del Departamento Agrario como atribuciones principales, llevar - al acuerdo y resolución del Presidente de la República la to talidad de los expedientes concluidos (y dictaminados), así como la ejecución de éstos.

Otra apreciación que se desprende respecto del análisis de - este primer Código Agrario es la relativa a la circunstancia de que habiendo omitido los legisladores en la Constitución, la designación referente a las funciones y atribuciones del Organó Colegiado que nos ocupa, además de que al aprobar éstos, la Ley de Secretarías y Departamentos Administrativos - Federales, incluyeron al mismo como parte integrante del Departamento Agrario, violándose con ello de manera expresa a la Constitución que contempló a dicho Cuerpo como un organis

no autónomo. Sin embargo, posteriormente, en las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estados, publicadas en los Diarios Oficiales de la Federación, de fechas 30 de diciembre de 1939; 13 de diciembre de 1946 y 10 de enero de 1959, dentro de lo que concierne al Departamento Agrario, no se mencionó ya al Cuerpo Consultivo, como tampoco se menciona en la Ley de 1975, la cual cambió la denominación del citado Departamento por Secretaría de la Reforma Agraria.

CODIGO AGRARIO DE 1940.

Este Código Agrario, fue promulgado por el C. Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas el 23 de septiembre de 1940 (Diario Oficial de la Federación del 29 de octubre del citado año). La exposición de motivos de fecha 12 de agosto de 1940, contiene en su antepenúltimo párrafo la siguiente transcripción:

"Por último, en materia de organización de autoridades y atribuciones de las mismas, se distingue entre autoridades y órganos agrarios, porque éstos nunca ejecutan, como sucede con el Cuerpo Consultivo Agrario, y las Comisiones Agrarias Mixtas; se consagra la representación de los campesinos en el Cuerno Consul-

tivo Agrario y se aumenta el número de Consejeros de cinco a ocho; se definen las atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas, como Organos Consultivo Agrario de primera instancia".^{26/}

Claramente nos indica esta exposición, el criterio del Ejecutivo, en relación al Cuerpo Consultivo Agrario.

Los artículos que contempla este Código, inherentes al Cuerpo Consultivo son:

"Artículo 20.- Son Organos Agrarios:

I.- El Departamento Agrario del que dependerán:

a).- El Cuerpo Consultivo Agrario...

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

^{26/} op. cit., pág. 695

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 consejeros técnicos; y
- IV.- Ser de reconocida honorabilidad.

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

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

Artículo 42.- Son atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario:

- I.- Emitir en los expedientes agrarios los dictámenes 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 de parcelamiento ejidales, cuando las resoluciones presidenciales hayan sido cumplidas en todos sus términos;
- IV.- Discutir y aprobar, en su caso, los planos y expedientes de ejecución de 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 -- agrícola-económicos y sociales y opinión de la Secretaría de Agricultura y Fomento y del Banco Nacional - de Crédito Ejidal, en cuanto a organización y funcionamiento de las Sociedades de Crédito, sobre la conveniencia de dividir en núcleos independientes una re-gión agrícola ejidal creada por resolución presiden--

cial 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 reformas a las Leyes Agrarias que formule el Ejecutivo Federal; y las demás que señale este Código, las leyes de la materia y sus reglamentos; y

X.- Todas las demás derivadas de la aplicación de este Código".^{27/}

De lo expuesto es de concretarse la tendencia del Ejecutivo Federal respecto a la designación de ingenieros en el Cuerpo Consultivo Agrario, negándose nuevamente la presencia, en este caso indispensable, del abogado, lo anterior en cuanto que se incidió en el extremo irracional, relativo a la posibilidad de que un ejidatario en pleno uso de sus derechos agrarios podría formar parte del mencionado Organismo Colegiado. Como consecuencia de tal desacuerdo no se hicieron esperar los resultados; debido a la impropia aplicación de la Ley, -

^{27/} op. cit., págs. 697, 699, 703, 705 y 706

la rapidez con que se efectuó la entrega de las tierras y la inconciencia jurídica que sus integrantes revestían demagógicamente, ocasionando todo ello, un clima de incertidumbre en la tenencia de la tierra, viéndose precisado con motivos políticos, el Presidente creó una oficina de la pequeña propiedad, con el propósito de que reparara los errores cometidos, devolviendo a los pequeños propietarios las superficies que se les habían afectado en contravención de la Ley Suprema. - Ahora bien, conviene aclarar la circunstancia de que no obstante que los ingenieros poseen un criterio amplio y práctico respecto a las cosas, se hace necesario que el mismo se encauce jurídicamente en las propias disposiciones legales afines, toda vez que nos encontramos en un Estado de Derecho, máxime que el Cuerpo Consultivo Agrario tiene dentro de sus atribuciones la emisión de dictámenes que como materia de resoluciones, decretos y disposiciones debían turnarse a firma del Presidente, siendo por tanto conveniente para ello, la presencia de los abogados a que se alude.

Por otra parte en cuanto a los requisitos que debían reunir los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario, este Código prosiguió la temática que con antelación se habían instituido en otros ordenamientos legales, como es el caso de la no posesión relativa a predios rústicos en extensiones mayores am

paradas por este Código, y el de que los citados miembros no desempeñaran cargo alguno de elección popular, además de que fueren de reconocida honorabilidad, siendo la única trascendencia, la referente a que también limita al Consejero Técnico al no desempeñar de cargo alguno en Organizaciones Campesinas o Patronales.

Las autoridades agrarias que contempla y define este Código Agrario cuya duración resultó efímera, afortunadamente, son:

Artículo 10.- Son autoridades agrarias:

I.- El Presidente de la República;

II.- Los Gobernadores de los Estados y Territorios --
Federales, y el Jefe del Departamento del Distrito Federal;

III.- El Jefe del Departamento Agrario;

IV.- La Secretaría de Agricultura y Fomento;

V.- El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas;

VI.- Los ejecutores de las resoluciones agrarias;

VII.- Los Comités Ejecutivos Agrarios; y

VIII.- Los Comisariados Ejidales y los de Bienes Comunales".
^{28/}

Como se puede observar, este Código Agrario, en relación con la codificación del 34, incluye en el renglón correspondiente de las autoridades agrarias que se comenta, a: La Secretaría de Agricultura y Fomento, Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas y ejecutores de las resoluciones agrarias, añadiendo además en el caso de la fracción II y VI del artículo 10. del Código del 34, al Jefe del Departamento del Distrito Federal y Comisariados de Bienes Comunales, respectivamente, aún cuando la designación en el caso de la fracción II de referencia se asienta de la siguiente manera: "III.- Los Gobernadores de las Entidades Federativas", ^{29/} como ya se vió, dichas fracciones se relacionan con la II y VIII del Código Agrario de 1940, de manera respectiva.

CODIGO AGRARIO DE 1942.

El 31 de diciembre de 1942 el C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Manuel Avila Camacho, expidió este ordenamiento legal que estuvo vigente por casi 30 años, siendo publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de abril de 1943.

29/ op. cit., pág. 567.

En relación al Cuerpo Consultivo Agrario, estableco lo siguiente:

*Artículo 1o.- Son Autoridades Agrarias:

- I.- El Presidente de la República;
- II.- Los Gobernadores de Estados y Territorios Federales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal;
- III.- El Jefe del Departamento Agrario;
- IV.- El Secretario de Agricultura y Fomento; y
- V.- El Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas.

Artículo 2o.- Son Organos Agrarios:

- I.- El Departamento Agrario, con todas las oficinas que lo integren, inclusive el Cuerpo Consultivo Agrario;
- II.- Las Comisiones Agrarias;...

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

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

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

III.- Ser de reconocida honorabilidad, seis de los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario, deberán ser Agrónomos o Ingenieros, titulados o técnicos, con cinco años de práctica en asuntos agrarios, dos actuarán como representantes de los campesinos.

Artículo 36.- Son atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario:

I.- Dictaminar sobre los expedientes que deban ser resueltos por el Presidente de la República, cuando su tramitación haya concluido;

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

III.- Opinar sobre los expedientes de ejecución, previa confronta con las resoluciones o acuerdos que les hayan dado origen, y con los planos proyecto correspondientes;

IV.- Emitir opinión, cuando el Jefe del Departamento-

Agrario lo solicite, acerca de las iniciativas de ley, o los proyectos de reglamento, que en materia agraria formule el Ejecutivo Federal, y sobre los problemas - que se planteen a las oficinas encargadas de ejecutar resoluciones presidenciales;

V.- Las demás que este Código y las otras leyes y reglamentos les señalen".^{30/}

En relación a las autoridades agrarias que establece este Código, se advierte la supresión de tres de ellas, que consistió el artículo 10. del Código del 40, en sus fracciones VI, VII y VIII, siendo éstas: Los ejecutores de las resoluciones agrarias, los Comités Ejecutivos Agrarios y los Comisariados Ejidales y los de Bienes Comunales, significando ello, la necesidad adecuada de tales autoridades, las cuales, como se ha venido analizando a través de las codificaciones agrarias que nos han ocupado, han sido objeto de inclusiones o supresiones en su caso, de acuerdo a las exigencias legales que en su momento se creyeron pertinentes por el legislador, sin embargo, al Cuerpo Consultivo Agrario en ningún momento, des

30/ "La Legislación Agraria en México". (1914-1979), tomo 3, publicado por la S.R.A., con motivo del Centenario del Nacimiento de Emiliano Zapata 1879-1979 págs.6 y 12.

de su incorporación Constitucional, hasta la expedición de este Código, y aún más hasta la expedición de la Ley Federal de la materia actualmente vigente, se le creyó oportuno ponerlo cuando menos en los umbrales de su contemplación, precisamente como autoridad agraria y en el colmo de la concepción ilógica de los señores legisladores, si se contempló a las susodichas autoridades suprimidas en este Código, con las cuales iniciamos el comentario relativo.

Por otra parte, de nuevo se puede advertir aquí, al igual que en los Códigos anteriores, la consolidación del carácter de Organó del Cuerpo Consultivo Agrario y de auxiliar del Ejecutivo de la Unión, incluyéndose igualmente dentro de su membresía integral, a dos representantes de los campesinos, a efecto de equilibrar las decisiones del referido Cuerpo auxiliar, existiendo con ésto la posibilidad de que ingresen a éste, los Licenciados en Derecho.

Por lo que respecta a los requisitos de la profesión de sus miembros, se vuelve a incurrir en la de Agrónomos o Ingenieros, mismos que apenas instaurado el movimiento económico-social de la redistribución de la tierra, se vieron de pronto, con la responsabilidad de proyectar y llevar a cabo ésta.

Lo que antecede, no significa negarle definitivamente la competencia a los Agrónomos o Ingenieros, ya que también se hace necesaria la participación de los mismos en el reparto de la tierra, la organización de las explotaciones, y un sinnúmero de puntos de igual importancia; sin embargo, también se requiere en la Reforma Agraria de diversos ordenamientos jurídicos que conlleven aparejadamente las expresiones y aplicaciones debidas, pudiéndose lograr ésto con la participación de los Abogados, ya que la expresión formal del Derecho Agrario, como sub-rama del Derecho Social, así como su interpretación y aplicación, compete a estos últimos; es así que por el hecho de haberse dejado a la ligera este punto, se retrocedió en la mencionada redistribución de la tierra, restándosele eficacia a la Reforma Agraria como proceso social.

De lo que se ha venido exponiendo nos permitimos añadir los siguientes comentarios; el contexto de los diversos ordenamientos legales que hemos venido examinando ha estado basado en improvisaciones y ejecuciones prácticas que denotan la falta de un criterio jurídico preciso y determinante, originando dicha carencia, un indebido y defectuoso reparto de tierras, ya que se dió lugar a dilatadas contiendas judiciales durante los primeros años de la Reforma, creándose como consecuencia una serie de problemas que no se han resuelto -

del todo. Durante años se descuidó la debida expresión de la serie de disposiciones agrarias que han venido regulando a la propia Reforma. En las diferentes circulares de la Comisión Nacional Agraria (antecedente preconstitucional del --- Cuerpo Consultivo Agrario), y en las subsecuentes leyes reglamentarias, no se advierte la intervención de peritos en Derecho, la Ley Bassols del 23 de abril de 1927 empieza a estructurar técnicamente la forma jurídica en el Derecho Agrario, de tal manera que los sucesivos ordenamientos legales, se vieron ceñidos en su redacción, dentro de los lineamientos fundamentales, cuya pauta determinó, precisamente la legislación que se menciona; ahora bien, no obstante que la Reforma Agraria, a medida de que paulatinamente se fue circunscribiendo al vigor de la ciencia jurídica, ganando con ello en riqueza de contenido y realización formal, lo anterior en la inteligencia de que la Codificación Agraria del 34, como primer ensayo de unidad y precisión dentro del perfeccionamiento de la materia, al igual que el Código de 1940 y éste de que se trata, coronaron la referida corriente de superación, al conseguirse en la nueva Ley Federal de Reforma Agraria, la conjunción, casi total, del Derecho Agrario, en virtud de que este ordenamiento legal, lo expone de manera sistemática, separando el Derecho Sustantivo del Adjetivo, reglamentando ordenadamente sus diferentes partes en forma con

gruente y lógica. Sin embargo, en el renglón correspondiente a la correcta interpretación de las leyes, debido a la actuación casi nula de los Licenciados en Derecho, no ha sucedido lo mismo, ya que las posiciones firmes, fueron ocupadas por los Ingenieros Agrónomos a partir del inicio de la Reforma Agraria.

d) LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA DEL 22 DE MARZO DE 1971.

Por tener este Ordenamiento Legal, actualmente vigente, la particularidad de conculcar dentro de sus preceptos, el conglomerado de las diversas disposiciones relevantes de legislaciones que al respecto le antecedieron sobre la materia, en el marco del proceso evolutivo que ha tenido la Reforma Agraria desde sus inicios, y con el reconocimiento de la magnífica y loable tarea que como responsabilidad histórica emprendió la misma, en la inteligencia de que la problemática agraria a resolver no era nada fácil, en virtud de los antecedentes históricos de ésta, nos permitimos emprender el análisis correspondiente a este tema, de la manera siguiente:

El C. Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Álvarez, en uso de las facultades que le concedió la fracción I, del artículo 71 de la Constitución, expidió la iniciativa de

esta Ley el 29 de diciembre de 1970, la cual apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de abril del siguiente año. En la fecha citada en primer término, el C. Secretario de Gobernación Lic. Mario Moya Palencia turnó la iniciativa de referencia a la consideración de los CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Con antelación, la Comisión Permanente había convocado al citado Congreso a un período extraordinario de sesiones, con el objeto de dar a conocer diversas iniciativas de Ley, presentadas por el Ejecutivo Federal; y así, con la asistencia de 158 Diputados y 53 Senadores; con fecha 15 de enero de 1971 se procedió a la lectura de la iniciativa de la Legislación de que se trata, ante la cuadragésima octava Legislatura del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, misma que a continuación se transcribe:

"CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Presente.

Por instrucciones del C. Presidente de la República y para los efectos constitucionales, con el presente les envió iniciativa de Ley Federal de Reforma Agraria.

Reitero a ustedes en esta oportunidad las seguridades de mi consideración distinguida.

Sufragio Efectivo. No Reelección. México, D.F., a 29 de diciembre de 1970:.- El Secretario, Licenciado Ma
31/
rio Moya Palencia".

Asimismo, se asienta en dicha iniciativa lo siguiente:

"Después de casi tres decenios de vigencia del actual Código Agrario y apreciadas algunas de sus imperfecciones jurídicas, así como el surgimiento de nuevos problemas que la anterior legislación no tuvo oportunidad de contemplar, es un imperativo social recoger las experiencias acumuladas en la aplicación de la política agraria.

En el instrumento jurídico que ahora se propone, se reúnen dichas experiencias y se fortalece e impulsa nuestra Reforma Agraria con apego a los principios del artículo 27 Constitucional. En este precepto se encuentran las directrices de justicia social que el constituyente concibió para el desarrollo del país.

Ley Federal de Reforma Agraria es la denominación que se propone para el nuevo ordenamiento legal; tal sugerencia no carece de intención. No es Código por que no se limita a recoger disposiciones preexistentes; es Federal por mandato del artículo 27 Constitucional y se refiere a la Reforma Agraria, que es una Institución Política de la Revolución Mexicana".^{32/}

De los debates que tuvieron acaecimiento en la Cámara de Diputados, con motivo de la aprobación de esta Ley, pero concretamente en relación a los preceptos inherentes al Cuerpo Consultivo Agrario, según se desprende del Diario de los mismos, de fecha 19 de febrero de 1971, págs. 101 a la 107, se llega al conocimiento de lo siguiente:

PRIMERO.- Que la apertura de la sesión relativa, aconteció a las doce y treinta minutos del viernes 19 de febrero de 1971, con la asistencia de 186 ciudadanos diputados.

SEGUNDO.- Que en sesión de la fecha que se menciona en el punto anterior, y en votación nominal se aprobó el proyecto de Ley relativo, en lo general por 138 votos en pro y 26 en-

32/ op. cit., págs. 119, 120 y 121.

contra. (Tal aprobación se desprende del acta que puso a consideración de la H. Asamblea la C. Secretaria Hilda Anderson Novarez, de la que a la vez se sustraen y comentan los presentados puntos). La sesión relativa se levantó a las veintinueve horas y veinticinco minutos, citándose a la siguiente para el martes veintitrés del respectivo mes y año, es conveniente aclarar que previamente a la clausura de la referida sesión en primer término, se reservó entre otros artículos para la sesión citada en segundo lugar, el 16, al cual se propuso modificar en la sesión del día 23, en sus fracciones III y IV, cuestión ésta, que fue aprobada por 176 votos a favor y uno en contra; sin embargo, es necesario destacar que en dicha sesión fue solo una comisión de cuatro diputados los que propusieron que se omitieran y adicionaran algunas palabras a las fracciones III y IV del citado artículo, sin haber caído en la cuenta de la importancia del Cuerpo Consultivo Agrario respecto a su naturaleza jurídica propia, como Organismo independiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, además de que tampoco se tomó en consideración el relevante significado del mismo, como intérprete preciso de la Ley Federal de Reforma Agraria, en el que se distingue a sus miembros con la calidad de Consejeros del Presidente de la República, puesto que al considerar a éste como un Organismo independiente de la Secretaría de la Reforma Agraria, contravi-

nieron lo establecido por la fracción XI, inciso b) del artículo 27 Constitucional.

Ahora bien, con el objeto de no apartarnos del tema central que tratamos de exponer a su amable consideración, se hace imprescindible ubicar las autoridades agrarias que establece la Ley Federal de Reforma Agraria (antes de las reformas del 29 de diciembre de 1938), cuyo artículo relativo procedemos a transcribir:

*Artículo 2o.- La aplicación de esta Ley está encomendada a:

I.- El Presidente de la República;

II.- Los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal;

III.- La Secretaría de la Reforma Agraria;

IV.- La Secretaría de Agricultura y Ganadería; y

V.- Las Comisiones Agrarias Mixtas.

Todas las autoridades administrativas del país actuarán como auxiliares en los casos que esta Ley determine" ^{33/}

La fracción III del artículo que antecede, fue reformada por Decreto del 30 de diciembre de 1974, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de enero de 1975. Este decreto fue precisamente el que creó a la Secretaría de la Reforma Agraria, desapareciendo el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

De la confrontación de las autoridades agrarias que contempla el Artículo 2o., antes visto, en relación con el último Código Agrario del 42, respecto a las que establecía éste, - que como ya se vió estuvo vigente hasta la expedición de esta Ley, se observa lo siguiente:

El artículo de referencia, correlativo del artículo 1o. del Código del 42, incluye como autoridad agraria a las Comisiones Agrarias Mixtas, y este último, en la fracción correspondiente a éstas, contempla al Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas, mismo que en consecuencia fue suprimido.

El capítulo tercero, del libro primero, de la Ley de que se trata, establece en sus artículos 14, 15 y 16 respectivamente, lo siguiente:

"ARTICULO 14.- El Cuerpo Consultivo Agrario, cuyas -- funciones se determinan en esta Ley, estará integrado por cinco titulares y contará con el número de super- numerarios que a juicio del Ejecutivo Federal sea ne- cesario.

Dos de los miembros titulares del Cuerpo Consultivo - actuarán como representantes de los campesinos, y la misma proporción se observará en el caso de los super numerarios. El Secretario de la Reforma Agraria lo -- presidirá y tendrá voto de calidad. Sólo en casos de ausencia por asuntos oficiales, enfermedad o licencia, podrá uno de los Secretarios Generales suplir al Sec- retario de la Reforma Agraria en la Presidencia del Cuerpo Consultivo, en el orden establecido en el Re- glamento Interior.

ARTICULO 15.- El Secretario de la Reforma Agraria pro pondrá al Presidente de la República el nombramiento y la remoción de los componentes del Cuerpo Consultivo, quienes deberán llenar los siguientes requisitos:

I.- Ser de reconocida honorabilidad, titulados en una profesión relacionada con las cuestiones agrarias y -

contar con una experiencia suficiente a juicio del --
Presidente de la República;

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

III.- No desempeñar cargo alguno de elección popular.

ARTICULO 16.- Son atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario:

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 dictamens que apruebe;

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

IV.- Emitir opinión, cuando el Secretario de la Reforma Agraria lo solicite, acerca de las iniciativas de Ley o los Proyectos de reglamentos que en materia --- agraria formule el Ejecutivo Federal, así como sobre-

todos los problemas que expresamente lo sean planteados por aquél; y

V.- Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos lo señalen":^{34/}

(Este artículo fue reformado por Decreto del 29 de diciembre de 1983).

La Ley Agraria vigente, establece de manera correcta que el Cuerpo Consultivo Agrario, estará integrado por cinco miembros, adecuándose así a lo dispuesto por la fracción XI del artículo 27 Constitucional; asimismo señala que contará con el número de Supernumerarios que a Juicio del Ejecutivo Federal sean necesarios, lo cual es conveniente debido a la acumulación de trabajo, no obstante que en la actualidad se ha abusado de dicha prerrogativa, originándose con ello resultados negativos; además determina que dos de los Consejeros Titulares, actuarán como representantes de los campesinos, observándose la misma proporción en el caso de los Supernumerarios, particularidad que también, resulta positiva, si atendemos a la circunstancia de que el Derecho Agrario, es un derecho eminentemente social, tutelar de la clase desposeída - como es la campesina. Sin embargo, incurre en los consabidos

^{34/} op. cit. págs. 134 y 135.

errores de establecer que el Cuerpo Consultivo Agrario, será presidido por el Secretario de la Reforma Agraria y que éste propondrá al Presidente de la República el nombramiento y la remoción de sus integrantes, agravándose la situación al indicar que el citado titular del ramo tendrá voto de calidad.

Por otra parte, respecto a las atribuciones de este Cuerpo Colegiado, se puede observar en relación con la fracción III del artículo 36 del Código Agrario anterior a esta Ley, la derogación de dicha fracción, relativa a la opinión de este Organó sobre los expedientes de Ejecución, lo que resulta -- inexacto, ya que de la ejecución de las Resoluciones Presidenciales, se derivan problemas sumamente complejos.

Por lo que concierne a la profesión de los integrantes del citado Cuerpo Consultivo Agrario, nos permitimos asentar el siguiente señalamiento: "En algún artículo periodístico sostuvimos la tesis de que los miembros del Cuerpo Consultivo Agrario no sólo deberían ser agrónomos en su mayoría como estaba establecido en el Código Agrario de 1942, pues las cuestiones agrarias también corresponden a los Licenciados en Derecho especialistas en la materia. En la ley se considera este punto con gran amplitud; pero, al no especificarse las profesiones de los integrantes del Cuerpo mencionado se co--

re el riesgo de que se llegue a integrarlo exclusivamente -
con personas carentes de conocimientos jurídicos sobre la --
materia". ^{35/}

35/ Dr. Mendieta y Nuñez Lucio "El Problema Agrario de México",
Décima Cuarta Edición. Ed. Porrúa, S.A.,
México 1977. Pág. 320.

CAPITULO II

EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO A LA LUZ DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Una vez que fueron revisados los antecedentes históricos, que podríamos llamar también legislativos del Cuerpo Consultivo Agrario y que el lector se pudo percatar de la evolución de ese Organó Colegiado a través de diferentes disposiciones normativas, dentro de las cuales mencionamos a Nuestra Carta Magna, en el presente capítulo pasaremos a examinar al Cuerpo Consultivo Agrario tomando en consideración el artículo 27 Constitucional, pero ya no solamente como una mera referencia al contenido del citado numeral sino que desglosaremos su naturaleza intrínseca en relación con el ente que en la presente tesis se estudia, motivo por el cual en esta parte del trabajo de investigación, recordaremos el concepto de Constitución y su jerarquía dentro del derecho mexicano, para estar en condiciones de efectuar tal desglose; asimismo, mencionaremos cual ha sido el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre esta institución.

a) Concepto de Constitución

A lo largo de nuestros estudios en la Carrera de Derecho, --

continuamente nos encontramos con el término Constitución e inclusive se cursa una materia denominada Derecho Constitucional. Hablar de Constitución aun para quien no es Abogado o Licenciado en Derecho, implica hablar del Estado, de las garantías individuales, de las garantías sociales o de algunos aspectos de nacionalidad. Toda Constitución también da la idea de normas jurídicas, en los escritos, demandas y diferentes recursos ante los tribunales judiciales y administrativos casi siempre aparece que tal o cual acto es constitucional o inconstitucional, con lo que se quiere afirmar que el mismo se encuentra apegado a Derecho o va en contra de éste, pero ¿qué es la Constitución? ¿un documento?, ¿un conjunto de normas?, ¿es el Estado?; pues bien, pudiéramos contestar afirmativamente todas estas preguntas y no estaríamos equivocados. De acuerdo con la definición elemental formulada por un connotado estudioso del Derecho Mexicano podríamos establecer primeramente que la Constitución es el "Orden Jurídico que constituye el Estado, determinando su estructura política, sus funciones características, los poderes encargados de cumplirlas, los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el sistema de garantías necesarias para el mantenimiento de la legalidad"^{36/}.

^{36/} De Pina Rafael, "Diccionario de Derecho", Editorial Porrúa, Décima Edición, México 1981, pág. 173.

La Constitución es también el "Documento legal de rango fundamental por el que se rige la vida política de un país y que, - por regla general, suele contener una parte orgánica (órganos y relaciones entre los mismos) y una parte dogmática (derechos y libertades del individuo y de los grupos), dotado comunmente, de una rigidez especial sobre todo en materia de reforma, y - de una primacía tanto formal como material sobre los restantes documentos y reglas jurídicas";^{37/} para corroborar los dos conceptos transcritos bastaría hojear nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual encontraremos - un título referente a las garantías individuales que son los - derechos y libertades del individuo y de los grupos, o como le denomina el autor anteriormente citado, parte dogmática; asimismo existen también en nuestra Carta Magna títulos relativos a la soberanía nacional, a la forma de gobierno, a los poderes y a su división, por los cuales se constituye y estructura el Estado, parte orgánica. Por otro lado, en nuestra Constitución existen derechos para grupos sociales como son campesinos y -- trabajadores, establecidos en los artículos 27 y 123 de dicho ordenamiento legal.

Igualmente, la Constitución intrínsecamente norma la aparición

^{37/}Gil Robles y Pérez Serrano "Diccionario de Términos Electorales y - Parlamentarios," Tomado de De Pina, Rafael", op.cit.,pág. 173.

de normas legales; esto es lo que se conoce como Constitución en sentido material o como lo establece Hans Kelsen "La Constitución en sentido material está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y, especialmente, la creación de leyes".^{38/} Esto se debe entender en el sentido de que de la Constitución derivan una serie de normas jurídicas que a su vez producirán otras para ir conformando todo un sistema jurídico; este mismo autor nos indica - que en sentido formal la Constitución es cierto documento solemne que encierra un conjunto de normas jurídicas que contienen los mecanismos para la creación de leyes, aun cuando existen otras que no se refieren a dichos mecanismos.^{39/}

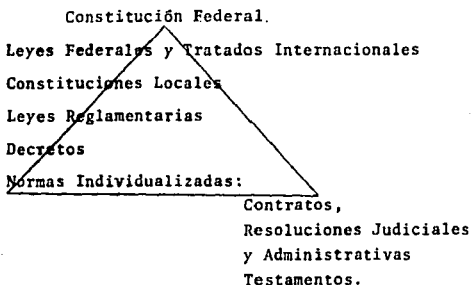
Para concluir pudiéramos decir que la Constitución es el conjunto de normas jurídicas supremas que se refieren a la configuración y estructura de un Estado, a los derechos y libertades mínimas de los individuos y de los grupos, a la creación de leyes y, en el caso de nuestra Carta Magna, a los derechos sociales de determinados estratos económicamente débiles.

^{38/} Tomado de Tena Ramírez Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, 7a. Edición, México 1964, pág. 19.

^{39/} op. cit. pág. 22

b) Jerarquía y Supremacía de la Constitución dentro del Derecho Mexicano.

En el inciso anterior al momento de citar y definir el concepto de Constitución, ya aludimos a que la Constitución es la Ley Suprema en un Estado, más aún, establecimos que tiene una primacía tanto formal como material sobre los restantes documentos y reglas jurídicas y es común invocar a la misma como el máximo ordenamiento legal; recordando nuestras clases de Derecho Constitucional y en relación con la famosa pirámide Kelseniana, la Constitución se ubica en la cúspide de dicha pirámide, esta figura geométrica representa un sistema jurídico, y de su vértice, en orden descendente, esto es de la Constitución, emanan todas las demás normas jurídicas de manera jerárquica, ejemplificando lo anterior:



Como vemos la Constitución es la norma de preceptos y de ella derivan y se subordinan las demás reglas de Derecho, dicho en otras palabras "El Estado de Derecho Constitucional..., descansa sobre un orden jurídico que ha colocado en su cúspide - la norma Constitucional, como pauta de máxima jerarquía y a la que están subordinadas todas las otras normas jurídicas, - que válidamente no pueden vulnerarla, ni en su texto ni en su sentido".^{40/} Asimismo, todas las reglas jurídicas tienen efectos y son válidas gracias a la Constitución, "La validez de - todas las normas de un orden jurídico viene a desembocar aquí, esto es, a fundamentarse en última instancia, en la Constitución, entendiéndose por Constitución la norma que determina la suprema competencia del orden jurídico, es decir, la suprema autoridad del Estado...".^{41/} Como vemos, toda la estructura de un orden jurídico determinado descansa en la Constitución y - cualquier norma jurídica, por intrascendente o poco importante que pudiera ser tiene su fundamento en la Carta Magna y no puede ir en contra de ella, la Constitución le dá fundamento legal a las normas que se derivan de ella y estas a su vez le dan validez a otras y así sucesivamente, "...el principio de conexión interna de un orden jurídico es una relación de fundamentación de la validez de unas normas sobre la validez de-

^{40/}Ricord E. Humberto, op. cit. pág. 74

^{41/}Recasén Siches Luis, "Introducción al Estudio del Derecho", Edit. Porrúa", 2a. Edición, México 1972, pág. 176.

de otras."^{42/}

Ahora bien, la pregunta que quedaría en el aire es ¿donde se fundamenta la Constitución? y recordando nuestras clases de derecho constitucional podemos decir que la soberanía del pueblo es lo que le da validez a la Carta Magna, entendiendo por soberanía "...el poder que no tiene otro superior del que se encuentre obligado a cumplir ordenes o mandatos".^{43/} Esto es, - el poder popular o la voluntad del pueblo dan origen a la --- Constitución, "... podemos decir que la soberanía popular se expresa y personifica en la Constitución, que por eso y por ser la fuente de los poderes que crea y organiza, esta por en cima de ellos como ley suprema".^{44/}

Por lo apuntado renglones atrás podemos afirmar que la Constitución, jerárquicamente, es la norma suprema dentro del derecho mexicano, norma que les da validez a las demás reglas jurídicas que de ella derivan y a todo el orden jurídico. La Constitución es la norma de preceptos porque descansa en el poder del pueblo, por lo tanto las demás disposiciones legales no pueden estar en contra de ella.

^{42/} op. cit., pág., 175.

^{43/} De Pina Rafael, op. cit., pág. 437

^{44/} Tena Ramírez Felipe, op. cit., pág. 14.

c) Naturaleza Jurídica del Cuerpo Consultivo Agrario desde el punto de vista Constitucional.

Después de haber definido a la Constitución y establecido su supremacía dentro del Derecho Mexicano, pasaremos a analizar la naturaleza jurídica del Cuerpo Consultivo Agrario tomando como base nuestra Carta Magna, es obvio que para ello nos ten dremos que referir al artículo 27 de dicho ordenamiento legal, ya que es esta disposición en la cual se hace mención de ese Organó Colegiado, además de ser este numeral el que sienta -- las bases de todo el Derecho Agrario, "... la fuente jurídica formal, por excelencia del Derecho Agrario Mexicano, es el -- artículo 27 de la Constitución, que consagra las bases consti tucionales de la Reforma Agraria"; ^{45/} tal y como lo mencionamos en el capítulo primero de la presente tesis, al referirnos al surgimiento constitucional del Cuerpo Consultivo Agrario, dos son las fracciones que aluden a él, la XI y la XIII, en la -- primera de ellas en el inciso b) se determina que para los -- efectos de las disposiciones contenidas en el referido artícu lo, se crea 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 -

45/ Ricord E. Hamberto, op. cit. pág., 74

le fijen; y en la segunda se puntualiza que tanto 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 Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria.

Ahora bien, de lo anterior se desprende también como ya dijimos, que el Cuerpo Consultivo Agrario es un órgano autónomo, puesto que no está subordinado a alguna Dependencia, auxiliar directo del Ejecutivo de la Unión que es, igualmente según el artículo 27 Constitucional la máxima autoridad agraria y tiene como funciones las que el referido numeral le impone, que no es otra que la que establece la fracción XIII del mismo, esto es, la de la dictaminación en segunda instancia de las acciones agrarias que fueron vistas por las Comisiones Mixtas (ahora Comisiones Agrarias Mixtas) y sancionadas por los Gobernadores de los Estados; asimismo este Cuerpo Colegiado tendrá como atribuciones también las que las leyes reglamentarias le fijen, pero estas últimas, se entiende, no podrán ir en contra de la naturaleza jurídica del Cuerpo Consultivo Agrario establecida en la Constitución, que es la de ser un ente asesor de quien va a resolver, a través de sus opiniones o dictámenes sobre las diversas acciones agrarias o, en su --

caso, con relación a aquellas atribuciones de consulta que la Ley reglamentaria estime pertinente establecer.

Abundando en lo escrito renglones atrás y analizando lo que la ciencia jurídica define como Cuerpo Consultivo podemos decir que por Cuerpo se entiende al "Conjunto de funcionarios públicos adscritos a una rama de la administración",^{46/} y ---- "Consultivo, va. Consejo, corporación o junta que tiene la -- función de emitir dictámenes o resolver consultas en casos de terminados a requerimientos de la autoridad, en casos de go-- bierno y administración";^{47/} lo que nos lleva a establecer -- que, tanto de acuerdo con la Constitución como con la ciencia del Derecho, el Cuerpo Consultivo Agrario es un órgano exclusivamente de consulta, asesor del Presidente de la República en materia agraria, perito en esta materia y quien por medio de sus dictámenes propone a la máxima autoridad la resolución de las acciones agrarias o en su caso opina sobre alguna consulta establecida por la ley.

^{46/} De Pina Rafael, op. cit., pág. 191

^{47/} op. cit., pág. 174.

- d) Criterios de la Suprema Corte de Justicia sobre el Cuerpo Consultivo Agrario como Autoridad.

Para concluir el presente capítulo nos referiremos a los críterios que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido en relación con el Cuerpo Colegiado que en esta tesis - se estudia, visto por supuesto como autoridad, dichos criterios los establece ese máximo órgano judicial a través de -- ejecutorias y jurisprudencias, entendiéndose por las prime--ras como el "Documento judicial en el que se consigna una -- sentencia firme"^{48/} y por las segundas "... como el criterio sustentado en cinco ejecutorias del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y trata--dos internacionales celebrados por el Estado mexicano, no interumpidas por otra en contrario...".^{49/}

Lo anterior no es otra cosa que la interpretación judicial - sobre las disposiciones jurídicas aplicables y la misma tiene una gran importancia, ya que inclusive a la jurispruden--cia se le considera como fuente de derecho, " Así, esta fa--

^{48/} op. cit., pág. 241

^{49/} op. cit., pág. 316

cultad interpretativa...es una fuente jurídica formal de gran predicamento, tanto en la teoría como en la práctica" ^{50/} ---
Los criterios que a continuación transcribimos, a nuestro modo de ver representan la opinión jurídica de dicha Corte sobre el tema, planteado en este trabajo de investigación.

JURISPRUDENCIAS.-

CUERPO CONSULTIVO AGRARIO. NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.- En tanto el Cuerpo Consultivo Agrario, como órga no técnico de consulta, emita opinión sobre los asuntos que la Ley le señala o que le son sometidos a su consideración -- (artículo 27, fracción XI, inciso b) de la Constitución Federal y 2o. y 36 del Código Agrario), 16 de la Ley Federal de Reforma Agraria, carece de facultades decisorias, así como de imperio para ejecutar sus opiniones. En tales condiciones procede concluir que no tiene el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo.

CUERPO CONSULTIVO. SUS CONSEJEROS. CUANDO SON AUTORIDADES.---
Los consejeros del Cuerpo Consultivo Agrario tienen el carácter de autoridades para los efectos del amparo, cuando se abstienen de dictar los acuerdos necesarios para la correcta in-

50/ Ricord E. Humberto, op. cit., pág. 77

tegración de los expedientes en que deben opinar, como también el abstenerse de ejercer las funciones que les atribuye la Ley.

CUERPO CONSULTIVO AGRARIO. ACUERDOS EJECUTADOS POR EL JEFE Y SECRETARIO GENERAL DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION.- Si el Comisariado Ejidal quejoso señaló como acto reclamado del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y Secretario de Asuntos Agrarios el acuerdo del Cuerpo Consultivo Agrario que firmaron y autorizaron en su calidad de Presidente y Secretario, respectivamente, del indicado cuerpo, debe considerarse que el mismo Cuerpo Consultivo sólo como órgano de consulta no es autoridad para los efectos del amparo, y ello exclusivamente cuando se limita a emitir opinión en los asuntos de su competencia; pero lo anterior no debe interpretarse en el sentido de que la intervención del Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización o del Secretario de Asuntos Agrarios, cuando cumplen acuerdos del mencionado Cuerpo Consultivo afectando la esfera jurídica de los particulares, no sean considerados actos de autoridad susceptibles de ser enjuiciados mediante el juicio de garantías en la forma y términos en que éste sea procedente.

CUERPO CONSULTIVO AGRARIO, DICTAMENES DEL. SUS CONSIDERACIONES SON AJENAS A LA FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LAS RESOLUCIONES

CIONES PRESIDENCIALES, CUANDO ESTAS NO LAS ACOGEN.- Los dictámenes emitidos por el Cuerpo Consultivo Agrario en ejercicio de las atribuciones que le conceden los artículos 7 y 36 del Código Agrario, constituyen simples opiniones de carácter -- técnico que carecen de imperio y obligatoriedad, quedando con -- siguientemente, dentro del ámbito decisorio del Presidente de la República, el acogerlos total o parcialmente en sus resoluciones agrarias. En tales condiciones, cuando del texto mismo de la resolución presidencial se advierte que no se acogen -- las consideraciones contenidas en el dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario, se impone concluir que éstas resultan ajenas a la fundamentación y motivación de la propia resolución presidencial.

EJECUTORIAS

CUERPO CONSULTIVO AGRARIO, CONSEJEROS DEL. CUANDO DEJAN DE -- SER AUTORIDADES ES INNECESARIO QUE SE LES LLAME A JUICIO.- Si bien es cierto que conforme a la tesis jurisprudencial publicada con el número 23 a fojas 48 de la Tercera Parte de la -- Compilación correspondiente a los de 1917-1975, los consejeros del cuerpo consultivo agrario tienen el carácter de autoridades cuando dejan de cumplir con sus obligaciones o se rehusan a emitir su opinión, también es verdad que si de las -- constancias de autos se desprende que ya emitieron la citada-

opinión, sin importar el sentido de ésta, debe concluirse que no tiene el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo los referidos consejeros. En estas condiciones y ante la improcedencia del juicio de garantías en los términos de la fracción XVIII del artículo 73, en relación con la fracción I del artículo 1o., ambos de la Ley de Amparo, resulta innecesario llamar a juicio a los citados consejeros.

CUERPO CONSULTIVO AGRARIO, DICTAMENES DEL. SU APROBACION POR-
EL JEFE DEL DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACION,-
ES UN ACTO DE AUTORIDAD.- Si bien es cierto que dentro de los
procedimientos agrarios, los dictámenes emitidos por el Cuer-
po Consultivo Agrario extrañan estudios de orden técnico en -
los términos del artículo 36 del Código de la materia, la ---
aprobación de tales dictámenes hecha por el Jefe del Departa-
mento de Asuntos Agrarios y Colonización constituye acto de -
autoridad dentro del respectivo procedimiento ya que, tal ac-
to aprobatorio tiene el efecto legal de poner el expediente -
en estado de resolución definitiva dentro del ámbito adminis-
trativo, mediante el mandamiento presidencial, independientemente de que esa aprobación, por caracer de definitividad, no sea impugnabile en la vía de amparo.

CUERPO CONSULTIVO. DEBE TENERSE COMO AUTORIDAD PARA LOS EFEC-
TOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO SUS ACUERDOS CONTIENEN ORDE--

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

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

CUERPO CONSULTIVO AGRARIO. NO PUEDE SER REPRESENTADO POR EL--

SECRETARIO DE LA REFORMA AGRARIA NI POR EL SUBSECRETARIO DE ASUNTOS AGRARIOS. El Secretario de la Reforma Agraria y el Subsecretario de Asuntos Agrarios no son representantes del Cuerpo Consultivo Agrario, ya que ni los artículos 27, fracción XI, inciso b), de la Constitución General de la República, 10, 14 y 16 de la Ley Federal de Reforma Agraria, 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ni el Reglamento Interior de dicha Secretaría de Estado facultan a ta les autoridades para representar a ese Cuerpo Colegiado, el que debe actuar colegiadamente con sus cinco titulares, sin que ninguno de ellos, en forma aislada, tenga la representación jurídica del mismo.^{51/}

De los criterios transcritos anteriormente, se llega a la conclusión, que la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con el Cuerpo Consultivo Agrario como autoridad es en el sentido que no puede ser considerado como tal, estableciendo que se trata de un órgano técnico de consulta, de conformidad con la fracción XI del artículo 27 Constitucional y 16 de la Ley Federal de Reforma Agraria y que carece de facultades decisorias, así como de impe-

51/ "Jurisprudencias y Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", Colección Justicia Agraria, Presidente José López Portillo, Comité Interno de Ed. Gub. S.R.A. pág. 78, 79, 80, 81 y 82.

rio y obligatoriedad en cuanto a sus opiniones. Ahora bien,-- también el supremo órgano judicial ha establecido en que casos se puede considerar como autoridad para efectos del juicio de amparo, pero ello no implica que la naturaleza jurídica de este ente cambie, sino que se trata de proteger al particular de decisiones u omisiones de este Organó de Consulta que le afecten ya que, por ser una institución autónoma, no es factible recurrir a alguna instancia superior para que ella revoque una decisión u obligue a que cumpla las atribuciones que la Ley le impone; así podemos resumir esos casos en cuatro:

- 1) Cuando se abstiene de dictar los acuerdos necesarios para la correcta integración de los expedientes.
- 2) Cuando se abstiene de ejercer las funciones que le atribuye la Ley.
- 3) Cuando las autoridades agrarias cumplen los acuerdos del Cuerpo Consultivo Agrario y afectan la esfera jurídica de los particulares; y
- 4) Cuando no actúa como órgano de consulta y sin someter su acuerdo a la autoridad correspondiente gira instrucciones tendientes a su cumplimiento.

CAPITULO III

EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO COMO AUTORIDAD CONFORME A LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Despues de haber analizado la naturaleza jurídica del Cuerpo-Consultivo Agrario, a la luz de nuestra Carta Magna y la concepción que de dicho ente tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con estos elementos pasaremos a estudiar a este Cuerpo Colegiado, visto como autoridad de acuerdo a las normas agrarias vigentes, estableciendo primeramente el término "autoridad", posteriormente revisaremos las disposiciones de la Ley de la Materia y por último determinares, jurídicamente hablando, la constitucionalidad de las referidas disposiciones.

a) Concepto de autoridad.- La palabra autoridad continuamente la encontramos en el desarrollo de nuestras actividades diarias, con ella se refiere a algún funcionario del gobierno o a equis juez, al presidente municipal, al gobernador de un estado, al presidente de la República etc., en ocasiones también esta palabra es utilizada para relacionarla con diversa oficina gubernamental; el caso es que cuando se emplea este termino nos da la idea de fuerza, de orden, de mandato, de gobierno, etc. Doctrinalmente el concepto autoridad es la "Poderidad legalmente conferida y recibida para ejercer una fun-

ción pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario. Se denomina también autoridad a la persona u organismo que ejerce dicha potestad".^{52/} Lo anterior quiere decir que el concepto autoridad es una facultad establecida en la Ley para que alguna persona o institución, ejerciendo funciones públicas, emita fallos que deben ser obedecidos, so pena que coactivamente, por orden de la autoridad emisora, se cumplan los mismos.

De las diversas materias del Derecho posiblemente en el juicio de amparo este concepto sea utilizado con mayor frecuencia, principalmente en relación con la autoridad responsable, el artículo 11 de la Ley de amparo nos dice que "Es autoridad responsable la que dicta u ordena, ejecuta o trata de ejecutar la Ley o el acto reclamado",^{53/} asimismo, el artículo primero, fracción primera, del ordenamiento legal invocado establece que "El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

^{52/} De Pina Rafael, op. cit., pág. 11

^{53/} Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera "Nueva Legislación de Amparo". Doctrina Textos y Jurisprudencia, Editorial Porrúa, 34a. Edición, México 1978, pág. 48.

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales^{54/}". Ahora bien, por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación especifica, en la jurisprudencia que a continuación se transcribe, quienes son las autoridades para efectos del amparo:

"Autoridades, Quienes lo son. El término "autoridades" para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas-- que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que -- disponen. (Arts. 1 y 11)" ^{55/}

Por lo establecido anteriormente podemos concluir que el Cuerpo Consultivo Agrario, tal y como lo define la constitución-- como organo de consulta no dispone, ni por ley ni de hecho, de la fuerza pública, por lo que no puede ser considerado como autoridad para efectos del juicio de amparo, salvo en los casos anotados en la parte final del capítulo que antecede y - los cuales ya fueron analizados en el mismo.

^{54/} op. cit., pág. 45

^{55/} op. cit., pág. 347

b) El Cuerpo Consultivo Agrario como autoridad, conforme al decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria. Vigente a partir de --- 1984.

Con fecha 29 de diciembre de 1983, la Cámara de Diputados -- aprobó el Decreto presentado por el Titular del Ejecutivo, en virtud del cual se reforman, adicionan y derogan algunos artículos de la Ley Federal de Reforma Agraria, el mismo fué publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de enero de 1984. En dicho Decreto se reformaron y adicionaron - 71 artículos del referido ordenamiento agrario y según se argumentó "Los cambios introducidos en la Ley permitirán agilizar la tramitación agraria, y cumplir con lo señalado en el - Plan Nacional de Desarrollo, elementos que constituyen el punto de partida para:

- Organizar y modernizar los sistemas productivos y de planeación en las unidades de propiedad social;
- Otorgar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra;
- Mejorar los sistemas de representación y gestión democráticas; y
- Mantener en vigencia los derechos de ejidatarios y comune

56/
ros".

Es indudable que algunas de estas modificaciones contenidas en diversos numerales de este ordenamiento legal, pudieran ser materia de análisis y controversia para aquel que le interesa el Derecho Agrario, sin embargo solo nos referiremos por ser materia de la presente tesis, a los artículos 2o. 12 y 16 del Libro Primero. Autoridades Agrarias y Cuerpo Consultivo; artículo 89 del Libro Segundo. El Ejido, Derechos Individuales; y artículos 431, 432 y 433 del Libro Quinto. Procedimientos Agrarios, Privación de Derechos Agrarios.

Artículo 2o.- Texto Anterior.- La aplicación de esta Ley está encomendada a: I.- El Presidente de la República; II.- Los Gobernadores de los Estados y Territorios Federales y el Jefe del Departamento del Distrito Federal; III.- La Secretaría de Reforma Agraria; IV.- La Secretaría de Agricultura y Ganadería; y V.- Las Comisiones Agrarias Mixtas.

Artículo 2o.- Texto Actual.-....I al III (Sin modificación).
IV.-La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; ----

56/ "Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria", Documentos, S.R.A., Editorial La Prensa, México 1984.
pág. 7.

V.-El Cuerpo Consultivo Agrario; y VI.- Las Comisiones Agrarias Mixtas.

Originalmente la iniciativa presidencial no contempló la reforma del artículo 2o., ya que la idea contenida en la aludida iniciativa, proponía que la resolución de los expedientes de privación de derechos individuales de ejidatarios y nuevas adjudicaciones la emitiera el Gobernador del Estado correspondiente, sugiriendo adicionar para ello el artículo 9o., suprimiendo esa atribución al Presidente de la República, suprema autoridad en materia agraria, y la cual se estipulaba en la fracción VI del numeral octavo, no obstante la Comisión revisora de la Cámara de Senadores propuso modificar el referido artículo 2o., en los términos vigentes para introducir al Cuerpo Consultivo Agrario como autoridad para hacerlo congruente con las modificaciones a los artículos 16, 89 y 432 de la Ley de la Materia.^{57/}

Artículo 12.- Texto Anterior.- Son atribuciones de las Comisiones Agrarias Mixtas: I.- Substanciar los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y ----

57/ "Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial del Decreto que Reforma y Adiciona la Ley Federal de Reforma Agraria", Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, Colección Documentos, Méx., 1984 págs. 16, 17 y 29.

aguas; II.- Dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas que deban ser resueltos por mandamientos del Ejecutivo local; III.- Opinar sobre la creación de nuevos centros de población y acerca de la expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales; así como en los expedientes de inafectabilidad; IV y V ...

Artículo 12.- Texto Actual.- ... 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.- Dictaminar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas que deban ser resueltos por mandamientos 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 en los expedientes de localización de la pequeña propiedad en predios afectables y en los expedientes de inafectabilidad; IV y V (Sin modificación).

Se facultó a las Comisiones Agrarias Mixtas para sustanciar y resolver los procedimientos relativos a privación de derechos agrarios y nuevas adjudicaciones, atribución que anteriormente, como ya dijimos la tenía el Presidente, argumentándose pa

ra esta modificación la agilización del trámite^{58/}

Artículo 16.- Texto Anterior.- Son atribuciones del Cuerpo -- Consultivo Agrario: 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 opi ni ón, cuando el Secretario de la Reforma Agraria lo solicite, acerca de las iniciativas de ley o los Proyectos de Reglamentos que en materia agraria formule el Ejecutivo Federal, así como sobre todos los problemas que expresamente le sean planteados por aquél; y V.- Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos le señalen.

Artículo 16.- Texto Actual.-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 al IV.- (Sin modificación).- V.- Re

^{58/} Reformas y Adiciones a la L.F.R.A., op. cit., pág. 25

solver en los casos de inconformidad respecto a privación de Derechos Agrarios Individuales y Nuevas Adjudicaciones; y VI. -Las demás que esta Ley y otras Leyes y Reglamentos les señalen.

Se adicionó el artículo 16, para facultar al Cuerpo Consultivo Agrario a dictaminar tanto los expedientes que deba resolver el Presidente de la República, como los que resuelva el Secretario de la Reforma Agraria; así como las inconformidades contra resoluciones de las Comisiones Agrarias Mixtas en los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, siendo esta última adición la más importante pues, además de que el artículo 20., ya lo menciona como autoridad, ya aparece como tal al resolver los casos de inconformidad en el procedimiento señalado, situación jurídica que analizaremos en el último punto de este capítulo.

Artículo 89.- Texto Anterior.- La suspensión de los derechos de un ejidatario sólo podrá decretarse por resolución de la Comisión Agraria Mixta. La privación definitiva de estos derechos será resuelta por el Presidente de la República.

Artículo 89.- Texto Actual.- La suspensión o privación de los derechos de un ejidatario o comunero sólo podrá decretarse por resolución de la Comisión Agraria Mixta. En caso de incon

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

formidad con la privación se estará a lo dispuesto por el Artículo 432 de esta Ley.

Se modificó el artículo 89 a fin de adecuarlo a las atribuciones conferidas en el artículo 12 a las Comisiones Agrarias -- Mixtas, el cual ya referimos; asimismo este numeral nos remite al 432 relacionado con el caso de inconformidad que será -- resuelto por el Cuerpo Consultivo Agrario.

Título Sexto.- Texto Anterior.- De la Suspensión y Privación de Derechos Agrarios.- Capítulo II.- Privación de Derechos -- Agrarios.- Artículo 431.- La Comisión Agraria Mixta, quince -- días después de celebrada la audiencia de pruebas y alegatos, emitirá y enviará el expediente desde luego a la Secretaría -- de la Reforma Agraria, por conducto de su Delegado

Título Sexto.- Texto Actual.- De la Suspensión y Privación -- de Derechos Agrarios.- Capítulo II.- Privación de Derechos -- Agrarios.- Artículo 431.- La Comisión Agraria Mixta, dentro -- de los diez días siguientes a la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos, valorizará escrupulosamente las prue-- bas recabadas y emitirá su resolución sobre la procedencia de la privación de derechos agrarios y, en su caso, sobre las -- nuevas adjudicaciones.

Igualmente se modificó el artículo 431 a fin de adecuarlo a las atribuciones que el numeral 12 confiere a las Comisiones Agrarias Mixtas en este procedimiento.

Artículo 432.-Texto Anterior.- La Secretaría de la Reforma Agraria, tan pronto reciba el expediente, hará un estudio del caso, valorizará escrupulosamente las pruebas recabadas y en el término de treinta días elaborará su dictamen, que deberá llevarse al Presidente de la República para la resolución definitiva que proceda.

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

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

Se modifica el artículo 432, para establecer, en favor de los

campesinos interesados, un recurso en contra de las resoluciones que en los términos del artículo 431, emitan las Comisiones Agrarias Mixtas en los juicios privativos de derechos --- agrarios individuales, recurso que será presentado ante el -- Cuerpo Consultivo Agrario, de acuerdo con lo establecido en - los numerales 16 y 89 de la propia Ley; estableciéndose, asimismo, que de no intentarse ese recurso dentro de un plazo de 30 días, la resolución quedará firme.

Artículo 433.- Texto Anterior.- La resolución presidencial se rá enviada por la Secretaría de la Reforma Agraria al Delegado correspondiente para su ejecución. A tal fin se notificará al Comisariado para que en el caso de que se haya decretado la privación de derechos y no se haya procedido a la nueva adjudicación, proceda a citar a Asamblea General con el objeto de adjudicar la o las unidades de dotación de que se trate, en - los términos de esta Ley.

Artículo 433.- Texto Actual.- Las resoluciones dictadas por - las Comisiones Agrarias Mixtas serán publicadas en el periódico oficial de la Entidad Federativa correspondiente y las que emita el Secretario de la Reforma Agraria se publicarán además de en el periódico oficial de la entidad de que se trate, en el "Diario Oficial" de la Federación.

Las resoluciones se remitirán al Registro Agrario Nacional para los efectos de su inscripción y expedición de los certificados correspondientes y al ejecutarse se notificará al Comisariado Ejidal para que en el caso de que se haya decretado la privación de derechos y no se haya procedido a la nueva adjudicación, convoque a Asamblea General con el objeto de adjudicar la o las unidades de dotación de que se trate, en los términos de esta Ley.

El artículo 433 se reforma para adecuarlo al nuevo procedimiento que, en los casos de juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, señalan los anteriores numerales.

c) Constitucionalidad o Inconstitucionalidad de las reformas a la Ley Federal de Reforma Agraria.

Una vez estudiado el Decreto que reforma y adiciona la Ley Federal de Reforma Agraria, en relación con el tema que aquí se expone, pasaremos a analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de dichas reformas, tomando en cuenta al Cuerpo Consultivo Agrario como autoridad, según lo establece el vigente artículo 2o., de dicho ordenamiento legal, para resolver los casos de inconformidad presentados sobre privación de

derechos agrarios; al respecto tenemos que la constitucionalidad es la "Característica de un acto o norma que responde al sentido político-jurídico de una Constitución" y, en forma inversa, lo inconstitucional es el "Acto o norma cuyo contenido está en contradicción con la Constitución Política del Estado"^{59/}

Como la establecimos en el segundo capítulo de esta tesis, la Constitución es la norma suprema de un Estado y es ella la -- que les da validez a las demás reglas jurídicas, por lo que estas no pueden ir en contra de la Carta Magna; aún más, existe el juicio de amparo para vigilar la constitucionalidad de un acto o regla de Derecho para proteger las violaciones a la Constitución y es por ello que es importante determinar sí -- las reformas efectuadas a la Ley Federal de Reforma Agraria, que elevan al Cuerpo Consultivo Agrario a rango de autoridad, son congruentes con nuestra Constitución.

Recordando, igualmente, la parte segunda de este trabajo de investigación, al determinar la naturaleza jurídica de ese Organo Colegiado, a la luz del artículo 27 Constitucional, con toda claridad establecimos que, de acuerdo a las fracciones - XI y XIII del referido numeral, la intención del legislador-

^{59/} De Pina Rafael, op. cit., págs., 173 y 294.

fué la de crear un ente de consulta que dictaminaría los expedientes que en materia agraria resolviera el Presidente de la República, máxima autoridad en la citada materia, dejando --- abierta la posibilidad para que desarrollara otro tipo de funciones que las leyes reglamentarias le asignaren, pero circunscribiéndose a sus atribuciones de opinión, dictaminación, revisión y en forma genérica de consulta; asimismo también -- puntualizamos que, de acuerdo a la doctrina, un Cuerpo Consultivo, es aquel que tiene la función de emitir dictámenes o -- absolver consultas a requerimiento de la autoridad o por mandato legal; a mayor abundamiento, en lo general, la Suprema - Corte de Justicia de la Nación ha sentado jurisprudencias en el sentido que el Cuerpo Consultivo Agrario no puede ser considerado como autoridad para los efectos del juicio de amparo y que, de acuerdo al artículo 27 constitucional, es un órgano técnico de consulta que carece de facultades decisorias, así como de imperio, para ejecutar sus opiniones.

Ahora bien, quedarían la pregunta ¿son constitucionales las - reformas a la Ley de la Materia que consideran al Cuerpo Consultivo Agrario como autoridad y estas responden o son con---gruentes con nuestra Carta Magna?, la respuesta aquí es obvia de acuerdo con lo escrito anteriormente, concluyendo que las - reformas y adiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria, -- que determinan la nueva naturaleza jurídica del Cuerpo Consul

tivo Agrario, señalándolo como autoridad, son inconstitucionales por no estar de acuerdo con la Constitución, o, dicho en otras palabras, por extralimitar y rebasar a la Carta Magna, siendo que ella es la norma suprema; además, también históricamente, a la Comisión Nacional Agraria, antecedente inmediato del Cuerpo Consultivo Agrario, no se le asignaron funciones de autoridad; por lo que, reafirmando lo anterior se puede aseverar que desde el punto de vista constitucional, doctrinal, histórico, semántico y jurisprudencial el Cuerpo Consultivo Agrario no es autoridad.

Por otro lado y estimando que es necesario darle agilidad al procedimiento de privación de derechos, en mi opinión lo que se debió haber hecho, era modificar primeramente la Constitución, estableciendo al referido Cuerpo Colegiado como autoridad y después reformar la ley reglamentaria en ese sentido; también cabe aclarar que hasta el momento, según información recabada en la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Reforma Agraria, si bien existen demandas en contra de las resoluciones del Cuerpo Consultivo Agrario en dicho procedimiento y ejecutorias que otorgan la protección de la justicia federal al quejoso, lo cierto es que éstas se otorgaron por violaciones en el procedimiento y, hasta el momento, no se ha interpuesto demanda en la que se cuestione la constitucionalidad del Cuerpo Consultivo Agrario para funcionar como autoridad.

CAPITULO IV

EL RECURSO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Siguiendo un orden lógico en nuestra exposición, en el presente capítulo analizaremos lo concerniente al recurso en materia administrativa, a efecto de contar con un panorama general sobre lo que es el "recurso", para de ahí partir y en el capítulo siguiente estar en condiciones de estudiar lo que es el recurso de inconformidad sobre Privación de Derechos Agrarios que es resuelto por el Cuerpo Consultivo Agrario. Cabe recordar que nos referimos a la Materia Administrativa por ser ésta en la que se ubica el referido procedimiento de privación y por que los órganos que en él intervienen pertenecen al Estado, además de que el ámbito agrario cae, en virtud de nuestra legislación, dentro de lo administrativo.

a) Concepto de recurso.

En la mayoría de las legislaciones existen diversos medios en favor de los gobernados a través de los cuales hacen valer sus derechos a la administración o gobierno, la cual ha emitido un acto que afecta sus intereses y es a estos medios a lo que se le denomina recurso. Un connotado estudioso mexicano -

del Derecho administrativo nos define al recurso de la siguiente manera: "El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo";^{60/} asimismo -- otro autor a quien ya hemos citado nos dice que el recurso administrativo es el "Medio de impugnación establecido contra los actos de la administración pública y utilizable por los administrados cuando, a su juicio, le causen algún agrario";^{61/} de las definiciones anteriores podemos extraer las características de lo que es el recurso, estableciendo que el mismo es un medio legal de que disponen los particulares para impugnar un acto de autoridad que les vulnera un derecho o una expectativa de derecho y que por dicho medio legal pretenden -- que el acto de autoridad sea revocado o reformado.

b) Elementos del Recurso Administrativo.

^{60/} Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa S.A., México 1973, Décima Quinta Edición, pág. 445

^{61/} De Pina Rafael, op. cit., pág. 405.

Continuando con las ideas del estudioso de la materia administrativa que ya aludimos, nos desglosa los elementos característicos del recurso en la forma siguiente:

" 1. La existencia de una resolución administrativa que efectue un derecho o un interés legítimo del particular recurrente.

2. La fijación en la ley de las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse.

3. La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso.

4. Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso.

5. La fijación de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de pruebas, etc.

6. La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo".^{62/}

De lo anterior se desprende que para interponer un recurso debe existir previamente una resolución administrativa; que el recurso debe estar contemplado en algún ordenamiento normativo (ley, reglamento, etc.); que el propio ordenamiento tendrá

^{62/} Fraga Gabino, op. cit., págs. 445 y 446.

que establecer el plazo en el que opere la interposición del recurso, así como los requisitos de forma que deban incluirse en el escrito de impugnación de la resolución administrativa y el procedimiento a seguir; por último la autoridad revisora tendrá que emitir su fallo en cuanto a la situación planteada pues la propia constitución establece como regla general que a toda petición debe recaer una resolución o en su caso una respuesta. Por último la interposición del recurso puede ser ante la autoridad que emitió el acto, una jerárquicamente superior u otra diversa distinta de las dos anteriores y cualquiera de estas autoridades de acuerdo a las atribuciones que la ley les otorgan anularán, confirmarán o reformarán el acto impugnado, sujetándose a la revisión de los agravios aducidos y siguiendo el procedimiento previsto en la legislación aplicable.^{63/}

c) El recurso administrativo en nuestra legislación.

Dentro del Derecho Mexicano el recurso es una revisión que -- efectúa la propia administración pública de sus decisiones, -- es un medio que garantiza que la autoridad administrativa, vi

^{63/} Fraga Cabino, op. cit., pág. 446.

gilara, hasta donde sea posible, que sus actos se encuentren apegados a derecho y es, como ya dijimos un medio que utiliza el particular o gobernado para impugnar el fallo que le causa agravio, además, en nuestra legislación algunos de esos medios se encuentran debidamente tipificados en diversos ordenamientos legales, en los cuáles se prevee en forma específica estos recursos y que, entre los más importantes son los siguientes: "a) la revocación que en algunos casos las leyes le llaman reconsideración; b) la revisión ante la autoridad superior; c) la oposición y d) la inconformidad"^{64/}.

Entendiendo por revocación o reconsideración al "Medio de defensa consistente en la petición de quien se estima perjudicado por un acto administrativo dirigida a la autoridad que le ha dictado, para que lo deje sin efecto, dictando, en su lugar, el que procede, según el reclamante"^{65/}. La revisión ante la autoridad superior es el recurso que tiene gobernado para acudir ante el ente jerárquicamente superior al que emitió el acto de autoridad, que considera que vulnera sus derechos, a efecto de que lo deje sin efecto o lo modifique. La oposición es "... la acción y efecto de impugnar un acto (en este caso-

^{64/} Fraga Gabino, op. cit., pág. 451
^{65/} De Pina Rafael, op. cit., pág. 404

el emanado de una autoridad administrativa)... demandando su invalidación".^{66/} La inconformidad es el recurso que interpone la persona que se considera que un acto de autoridad le vulnera un derecho, o una expectativa de derecho, a efecto de que la propia autoridad emisora o una diferente revisen dicho acto para que lo convaliden, modifiquen o lo anulen.

Dentro de nuestra legislación en la mayoría de los ordenamientos jurídicos que regulan al campo de la administración pública, vienen consignados este tipo de recursos destacando los que prevee el Código Fiscal de la Federación, como los contemplados en el artículo 161 del aludido Código (la revocación, la oposición de tercero, la reclamación de preferencia y la nulidad de notificaciones); el artículo 5o. de la Ley de Expropiaciones contempla el recurso de revocación que pueden interponer los propietarios afectados ante la autoridad que haya tramitado el expediente, otro ejemplo podría ser el recurso de inconformidad establecido en el artículo 184 de la Ley Federal de Aguas,^{67/} así como el que establece el numeral 432 de la Ley Federal de Reforma Agraria, motivo de la presente tesis.

^{66/} De Pina Rafael, op. cit., pág. 362

^{67/} Fraga Gabino, op. cit., pág. 451 a 453.

CAPITULO V

EL RECURSO DE INCONFORMIDAD SOBRE PRIVACION DE DERECHOS AGRARIOS.

Dentro del presente capítulo estudiaremos una vez analizado-- el concepto de recurso y sus elementos, el recurso de incon-- formidad que es resuelto por el Cuerpo Consultivo Agrario, in terpuesto en contra de una resolución emitida por la Comisión Agraria Mixta del Estado correspondiente, dentro del juicio - privativo de derechos agrarios, para ello, primeramente revisa remos el procedimiento de dicho juicio privativo a la luz de la Ley Federal de Reforma Agraria; enseguida pasaremos al referido recurso de inconformidad indicando en qué consiste, co mo opera y cuáles son sus deficiencias, finalizando con el va lor jurídico que tienen los fallos emitidos por ese Cuerpo -- Colegiado al resolver este medio de impugnación.

a) Juicio Privativo de Derechos Agrarios.

Antes de entrar de lleno a lo que es el procedimiento para -- privar a un campesino de un derecho agrario estableceremos lo que es ese derecho, el mismo deriva de una resolución pre sidencial que considera a determinada persona como ejidatario

o comunero de algún poblado, haciendo la aclaración que nos referiremos al ejidatario puesto que en cuanto al comunero aún no existe consenso, dentro de la Secretaría de la Reforma Agraria que es la encargada de aplicar la Ley de la Materia, para resolver las privaciones y nuevas adjudicaciones en las comunidades; pues bien, un derecho agrario individual es un derecho subjetivo que pertenece a alguna persona en virtud de un reconocimiento de la propia Ley, tal derecho lo puede hacer valer ante terceros o autoridades, en virtud de ese derecho puede disfrutar de las tierras con las que fué constituido el ejido, con las modalidades que la Ley Agraria, la Constitución y la propia resolución presidencial que creó al mismo imponen, teniendo asimismo, una serie de obligaciones que cumplir para no perder ese derecho, en cuyo caso, se iniciara un procedimiento por parte de la autoridad agraria para privarlo de ese derecho. Los derechos individuales de los ejidatarios han sido divididos en dos grupos, aquellos que se refieren a las tierras que se explotan en forma colectiva esto es por todos los ejidatarios y los derechos concretos sobre la parcela que les fue entregada, "Derechos proporcionales son los que corresponden a los ejidatarios sobre todos los bienes del ejido que se conservan en común o se explotan en forma colectiva. Derechos concretos son los que corresponden individualmente a los ejidatarios sobre la parcela o unidad de dotación que se les ha entregado para su usufructo. En am-

bos casos los derechos son inalienables, inembargables y no--
podrán gravarse. Son inexistentes los actos que vulneren es--
tas modalidades".^{68/} Los derechos de los ejidatarios se acredi--
taron por un certificado expedido por la Secretaría de la Re--
forma Agraria.

Como ya dijimos la Ley Federal de Reforma Agraria establece --
cuando el ejidatario perderá sus derechos como tal, siendo --
las hipótesis normativas las siguientes:

I. No trabaje la tierra personalmente o con su familia;
durante dos años consecutivos o más, o deje de realizar
por igual lapso los trabajos que le correspondan, cuan--
do se haya determinado la explotación colectiva.

II.- Hubiere adquirido los derechos ejidales por suce--
ción y no cumpla durante un año con las obligaciones --
económicas a que quedó comprometido para el sostenimien--
to de la mujer e hijos menores de 16 años o con incapa--
cidad total permanente que dependían del ejidatario fa--
llecido.

^{68/} Lemus García Raúl, "Ley Federal de Reforma Agraria Comentada". Editor--
ial LIMSA, 6a. Ed. Mexico, 1983, págs. 156 y 157.

III. Destine los bienes ejidales a fines ilícitos.

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

V. Enajene, realice, permita, tolere o autorice la venta total o parcial de su unidad de dotación o de superficies de uso común o la dé en arrendamiento o en aparcería o en cualquier otra forma ilegal de ocupación a miembros del propio ejido o a terceros.

VI. Sea condenado por sembrar o permitir que se siembre en su parcela o bienes de uso común, ejidales o comunales, marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente. (artículo 85).

Configurandose las mencionadas hipótesis se iniciará el procedimiento que se analiza y la Comisión Agraria Mixta en el Estado correspondiente, con base en los artículos 12, fracción I y II y 89 de la Ley Federal de Reforma Agraria decretará la privación del derecho agrario del ejidatario y, en su caso, la nueva adjudicación del mismo al campesino acreedor a dicha adjudicación, siguiendo el orden de preferencia establecido en los artículos 72 y 78 del aludido ordenamiento legal que a la

letra dicen:

Artículo 72.- Cada vez que sea necesario determinar a -
quién debe adjudicarse una unidad de dotación, la Asam-
blea General se sujetará, invariablemente, a los si---
guientes órdenes de preferencia y de exclusión:

I. Ejidatarios o sucesores de ejidatarios que figuren--
en la resolución y en el censo original y que estén ---
trabajando en el ejido;

II. Ejidatarios incluidos en la resolución y en los cen-
sos, que hayan trabajado en el ejido aunque actualmente
no lo hagan, siempre que comprueben que se les impidió
sin causa justificada, continuar el cultivo de la super-
ficie cuyo usufructo les fue concedido en el reparto --
provisional;

III. Campesinos del núcleo de población que no figura--
ron en la solicitud o en el censo, pero que hayan culti-
vado lícita y pacíficamente terrenos del ejido de un mo
do regular durante dos o más años, siempre y cuando su-
ingreso y su trabajo no haya sido en perjuicio de un --
ejidatario con derechos;

IV. Campesinos del poblado que hayan trabajado terrenos del ejido por menos de dos años, sin perjuicio de un -- ejidatario con derechos;

V. Campesinos del mismo núcleo de población que hayan - llegado a la edad exigida por esta Ley para poder ser - ejidatarios;

VI. Campesinos procedentes de núcleos de población co-- lindantes; y

VII. Campesinos procedentes de otros núcleos de pobla-- ción donde falten tierras.

En los casos previstos en las fracciones III a VII se-- rán preferidos quienes tengan sus derechos a salvo.

Cuando la superficie sea insuficiente para formar el nú-- mero de unidades de dotación necesarias, de acuerdo con el censo básico, la eliminación de los posibles benefi-- ciados se hará en el orden inverso al indicado antes. - Dentro de cada una de las categorías establecidas, se - procederá a la exclusión en el siguiente orden:

a) Campesinos, hombres o mujeres mayores de 16 años y -

menores de 18, sin familia a su cargo;

b) Campesinos, hombres o mujeres, mayores de 18 años,--
sin familia a su cargo;

c) Campesinos casados y sin hijos; y

d) Campesinos con hijos a su cargo.

En cada uno de estos grupos se eliminará en primer término a los de menos edad, salvo el caso del inciso d) - del párrafo anterior en que se debiera preferir a los -- que tengan mayor número de hijos a su cargo.

Artículo 82.- Cuando el ejidatario no haya hecho designación de sucesores, o cuando ninguno de los señalados pueda heredar por imposibilidad material o legal, los - derechos agrarios se transmitirán de acuerdo con el si siguiente orden de preferencia:

a) Al cónyugue que sobreviva;

b) A la persona con la que hubiera hecho vida marital y procreado hijos;

- c) A uno de los hijos del ejidatario;
- d) A la persona con la que hubiera hecho vida marital durante los dos últimos años; y
- e) A cualquier otra persona de las que dependan económicamente de él.

En los casos a que se refieren los incisos b), c) y e), si al fallecimiento del ejidatario resultan dos o más personas con derechos a heredar, la Asamblea opinará -- quien de entre ellas debe ser el sucesor, quedando a -- cargo de la Comisión Agraria Mixta la resolución definitiva que deberá emitir en el plazo de treinta días.

Si dentro de los treinta días siguientes a la resolución de la Comisión, el heredero renuncia formalmente a sus derechos, se procedera a hacer una nueva adjudicación, respetando siempre el orden de preferencias establecido en este artículo.

Después de haber definido lo que es un derecho agrario individual y establecido las causas por las que se puede privar al ejidatario de tal derecho, así como el orden de preferencia para adjudicar el mismo a otro campesino, pasaremos propiamente

te a lo que es el juicio privativo de derechos agrarios el --
cual se encuentra reglamentado en los artículos 426 a 433 de
la Ley Federal de Reforma Agraria. Por principio todo juicio-
es un proceso o procedimiento y este es definido como un "Con-
junto de formalidades o trámites a que esta sujeta la realiza-
ción de los actos jurídicos civiles, procesales, administrati-
vos y legislativos.

Conjunto de actos regulados por la Ley y realizados con la fi
nalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objeti-
vo y la satisfacción consiguiente del interes legalmente tute-
lado en el caso concreto, mediante una decisión del juez com-
petente.^{69/} Ahora bien, en este juicio se resuelve la priva-
ción de un derecho agrario cuando se comprueba que el ejidata-
rio se situó en las hipótesis normativas a que hemos hecho --
mención y se inicia cuando la Asamblea General o el Delegado-
de la Secretaría de la Reforma Agraria solicitan a la Comi-
sión Agraria Mixta dicha privación y de ser factible, la nue-
va adjudicación (artículo 426); en caso de que sea la Asam-
blea General la que pida la privación, tal facultad se susten-
ta en el artículo 47 fracción IX que nos dice que son facultades y obligaciones de la Asamblea General: Conocer de las so-

69/ De Pina Rafael, op. cit., pág. 392.

licitudes de suspensión o privación de derechos de los miembros del ejido, oyendo a los interesados, y someterlas a la Comisión Agraria Mixta, si las considera procedentes, recordando que esta autoridad interna del ejido queda legalmente constituida, previa convocatoria con la asistencia de la mitad más uno de los ejidatarios con derecho a participar, y de no reunirse este número, con los que asistan a la reunión siguiente (artículo 28); por lo que respecta a que sea el Delegado Agrario el que dé curso al inicio de este proceso esta atribución emana de la fracción X del artículo 13 de la multireferida Ley Federal de Reforma Agraria. En nuestra opinión el artículo 426 es bastante limitativo en cuanto a que solo estas dos autoridades agrarias pueden dar comienzo al juicio que se estudia y se debería extender esta facultad, para que acudieran ante la Comisión Agraria Mixta en demanda de iniciar el expediente, a los que, de alguna manera, se consideraran con derecho a obtener en su favor la adjudicación para ser considerado ejidatario, pudiendo ser el sucesor, coyunge, poseedor de la parcela etc.

El numeral 427 nos indica que cuando el pedimento provenga de la Asamblea General es porque el ejidatario, según esta, incurre en alguna causal prevista en la ley y que cuando la referida privación sea solicitada por el Delegado Agrario, éste señalará las causas de procedencia legal, acompañando a su escrito-

las pruebas en que funde su petición.

Posteriormente la Comisión Agraria Mixta, una vez estudiando el expediente y las pruebas aportadas y de cuyo análisis resulte cuando menos la presunción fundada de que se ha incurrido en las causas legales de privación, citará al Comisariado Ejidal, al Consejo de Vigilancia y a los ejidatarios afectados por la posible privación de derechos, para que se presenten el día y hora que señalara al efecto (artículo 428); a -- nuestro modo de ver la disposición anotada es incompleta pues debio facultar a la referida Comisión para que, en caso de no contar con los elementos y probanzas necesarios, principalmente en los asuntos tramitados por la Asamblea General en los - que no es requisito la presentación de pruebas, comisione personal de su adscripción a efecto de que recabe las mismas y - este en posibilidad de resolver adecuadamente este juicio.

El artículo 429 de la citada Ley nos dice que las notificaciones referidas anteriormente se harán por Oficio y que en caso que los ejidatarios afectados (debiera decir de los sujetos a juicio) se ausentaron del ejido dejando abandonada la o las - parcelas, se hará constar este hecho en una acta que se levantará ante cuatro testigos, ejidatarios y la notificación se - hará por medio de avisos que se fijen en la oficina municipal del lugar y en los lugares más visibles del poblado.

El día y la hora señalados para la celebración de la audiencia se escuchará a los interesados y se recibirán pruebas y alegatos (artículo 431) en esta disposición el término interesados es muy amplio y de alguna manera se debió consignar a las partes que pueden intervenir en el juicio.

El numeral 431 de la Ley de la materia establece que la Comisión Agraria Mixta, dentro de los diez días siguientes a la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos, valorizará escrupulosamente las pruebas recabadas y emitirá su resolución sobre la procedencia de la privación de derechos agrarios y, en su caso, sobre las nuevas adjudicaciones; en cuanto a esta norma estimamos que fijar un plazo para que dicha comisión dicte su fallo es incorrecto, pues habra expedientes debidamente integrados y en los cuales les sea fácil emitir su resolución en forma rápida, pero existirán expedientes en los que el juzgador no tenga la certeza en cuanto a la sentencia que expedirá en donde necesite nuevas actuaciones o comparencias por lo que reiteramos que es indispensable que la referida Comisión tenga la atribución de ordenar diligencias y citaciones sin estar supeditada a un tiempo determinado, aun cuando este sea el estrictamente necesario para emitir su fallo y que el mismo se encuentre apegado a Derecho.

Por último, las resoluciones dictadas por las Comisiones Agra-

rias Mixtas serán publicadas en el Periódico Oficial de la entidad federativa correspondiente y se remitirán al Registro Agrario Nacional para efectos de su inscripción y expedición de los certificados correspondientes y al ejecutarse se notificará al Comisariado Ejidal para que en el caso que se haya decretado la privación de derechos y no se haya procedido a la nueva adjudicación, convoque a Asamblea General con el objeto de adjudicar la o las unidades de dotación que se trate, en los términos de la Ley Federal de Reforma Agraria (artículo 433); asimismo el referido numeral hace mención, en su primer párrafo, que las resoluciones que emita el Secretario de la Reforma Agraria serán publicadas tanto en el Periódico Oficial de la Entidad como en el Diario Oficial de la Federación. La anterior disposición legal, en nuestra opinión, debería contemplar la notificación personal al ejidatario, de la resolución que lo priva de sus derechos, independientemente de que la misma sea publicada en el Diario Oficial de la Entidad, a efecto de no dejarlo en estado de indefensión, girando el oficio de comunicación, salvo que no se haya especificado otro, al poblado del que es ejidatario, levantando acta ante testigos en caso de que se encuentre desavocado; lo relativo al Registro Agrario Nacional y ejecución de la resolución son los efectos que produce dicha sentencia aun cuando no se habla de invalidar los certificados de derechos agrarios de los ejidatarios privados; en lo que existe incongruencia es en la

mención de los fallos del titular de la Secretaría de la Reforma Agraria y ello se debería suprimir, pues dentro de las facultades de esta autoridad agraria no se contempla el resolver privaciones y nuevas adjudicaciones (artículo 10).

Con lo anterior esperamos haber dado al lector un panorama general sobre el procedimiento privatorio de derechos agrarios- así como las causas que originan el mismo, además de señalarlas deficiencias que estimamos contienen las disposiciones legales que reglamentan el referido juicio.

b) El recurso de inconformidad ante el Cuerpo Consultivo Agrario.

En relación con el fallo dado dentro del juicio que acabamos de analizar, como ya lo dijimos, existe dentro del mismo procedimiento un medio de impugnación de dicha resolución y éste es la inconformidad que prevee el artículo 432 de la Ley Federal de Reforma Agraria vigente que a la letra dice:

"Artículo 432.-En caso de inconformidad con la resolución de la Comisión Agraria Mixta, la parte directamente interesada podrá, en un término de treinta días, computados a partir de su publicación, recurrir por escrito ante el Cuerpo Consultivo Agrario, el que de-

berá dictar la resolución correspondiente en un término de treinta días, a partir de la fecha en que se reciba la inconformidad.

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

Como ya lo mencionamos también en el capítulo primero y tercero del presente trabajo de investigación, esta disposición -- fué modificada, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1984, a efecto que el Cuerpo-Consultivo Agrario, de acuerdo con la atribución contenida en la fracción V del artículo 16 de la Ley de la Materia, también modificada, resolviera los casos de inconformidad con las sentencias emitidas por las Comisiones Agrarias Mixtas -- respecto a los juicios privativos de derechos agrarios, convirtiéndose en autoridad para estos efectos, aun cuando ya -- establecimos la inconstitucionalidad de esas reformas que consideran como tal a ese Organó de Consulta.

Ahora bien, en cuanto al recurso en sí, tal y como viene planteado en el numeral 432 ya referido encontramos, recordando -

nuestro análisis de los elementos del recurso en materia administrativa hecho en el capítulo cuarto, lo siguiente:

1.-Que existe una resolución administrativa, esto es, la de la Comisión Agraria Mixta que por ser emitida dentro del ámbito agrario es un fallo administrativo y - que afecta un derecho o un interés legítimo del particular que lo recurre (el numeral 432 citado le llama parte directamente interesada).

2.-Hay la especificación en la ley de las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse el medio de impugnación, en el caso que nos ocupa, en la referida disposición legal, se determina que será ante el Cuerpo Consultivo Agrario ante quien se tendrá que hacer valer.

3.-La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso, en ese sentido el lapso es de 30 días contados a partir de la publicación del fallo de la Comisión Agraria Mixta.

4.-La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo, en este sentido el multicitado artículo 432 precisa que el Cuerpo Con

sultivo Agrario deberá dictar la resolución que co--
rresponda en un término de 30 días.

5.- Los requisitos de forma y elementos que deben in-
cluirse en el escrito de interposición del recurso, -
al respecto la regla jurídica en comentario (artículo -
432) es omisa pues sólo determina que la interposi- -
ción del recurso tendrá que hacerse por escrito, sin-
especificar que elementos se consignarán en el mismo,
en nuestra opinión pudieran ser: la personalidad del-
recurrente, la fecha de la resolución que se impugna-
y Comisión Agraria Mixta que la emitió, nombre del -
ejido o poblado correspondiente, número de expedien-
tes bajo el cual se tramitó, en que consiste la viola-
ción de su derecho o la afectación de su interés y -
que es lo que en concreto solicita a la autoridad re-
visora (modificación, invalidación, corrección, etc.)
de la resolución que se recurre.

6.- La fijación de un procedimiento para la tramita-
ción del recurso, especificación de pruebas, notifica-
ciones, audiencias, etc.; en cuanto a lo anterior, --
igualmente se omite determinar las reglas adjetivas -
para seguir el proceso dentro de la inconformidad, --
una vez recibido el escrito que inicia el mismo, pues

no se contemplan, ni siquiera se mencionan, los medios probatorios que pudiera solicitar y allegarse -- al Cuerpo Consultivo Agrario, tampoco se establecen audiencias, para las partes afectadas o beneficiadas o se prevee la petición de informes a la autoridad -- emisora de la resolución combatida. En la práctica, -- según informes recabados en el Cuerpo Consultivo Agrario, solo se concreta esa Dependencia a revisar la in conformidad presentada y el expediente formado dentro del juicio privativo de derechos agrarios, estable-- ciendo, unicamente con esos elementos, si el fallo se encuentra ajustado a Derecho o no.

En cuanto al análisis de la inconformidad que estipula el numeral 432, ya dijimos que quien puede interponer el recurso -- es la parte directamente interesada, pero surge la duda de que se entiende por esta, al respecto uno de los autores ya -- citados nos define al interes para el ejercicio de la acción, según el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito -- Federal, como "...la disposición de ánimo creada en quien la ejerce (la acción) por el convencimiento de que, en un caso-- dado, la intervención de un órgano jurisdiccional es inexcusa ble para prevenir un daño o un perjuicio, o para corregir o -- hacer cesar los efectos de los que se haya producido o se es-- ten produciendo y de que por consiguiente, solo por la vía --

del proceso se puede alcanzar la protección de los derechos -
afectados^{70/}"; esto es, la disposición de hacer valer, en un --
procedimiento, la titularidad de un derecho o un interés jurí-
dicamente protegido, sin embargo el criterio seguido por el -
Cuerpo Consultivo Agrario para interpretar quien tiene dere--
cho para interponer el recurso se constriñe a que la parte di-
rectamente interesada es el privado de sus derechos agrarios.
A nuestro juicio creemos que, aparte del privado, se debe --
otorgar el derecho para interponer la inconformidad a los su-
cesores registrados ante el Registro Agrario Nacional, a sus-
herederos en caso de que no haya hecho designación ante el --
referido Registro y hubiera fallecido, al poseedor de la parce-
la en la hipótesis de que este no se viera beneficiado con la
resolución de la Comisión Agraria Mixta o algún otro que com-
probora su derecho o su interés jurídico y que el mismo se --
vulnera con el fallo de dicha Comisión; asimismo estimamos --
que dentro del desahogo del procedimiento del aludido recurso,
pudieran intervenir la Comisión Agraria Mixta como autoridad-
responsable, el Comisariado Ejidal y/o el Consejo de Vigilan-
cia del ejido correspondiente, en su calidad de representan-
tes del núcleo de población y de la Asamblea General que apro-
bó la privación y nueva adjudicación o reconocimiento del de-
recho, además del beneficiado con la adjudicación en su carác-
ter de tercero perjudicado.

⁷⁰ De Pina Rafael, op. cit., pág. 303.

Por otro lado consideramos que, independientemente de la publicación en el Periódico Oficial de la Entidad de que se trate, la resolución de la Comisión Agraria Mixta se debe notificar en forma personal con oficio dirigido a las partes interesadas y cuyo domicilio, salvo raras excepciones, deberá estar en el ejido del cual es integrante tanto el privado como el reconocido en su derecho agrario individual, y en caso de imposibilidad material, por muerte o desavencidad, para efectuar la notificación se debiera fijar el oficio notificadorio en los lugares más visibles del poblado, por lo que el plazo de los 30 días para interponer el recurso se tendrá que contar a partir de la notificación o de la fijación del oficio correspondiente, a efecto de respetar las garantías de legalidad y audiencia consagradas en nuestra carta magna.

Por cuanto hace a que el Cuerpo Consultivo Agrario emita su resolución en un término de 30 días, pensamos que no es la mejor técnica jurídica encasillar a la Dependencia emisora del fallo a que dicte el mismo en un tiempo determinado pues, como ya lo dijimos, el lapso variara de acuerdo a los elementos de juicio de que disponga el juzgador y, en su caso, tendrá que allegarse estos para mejor proveer.

Por último sugerimos que el segundo párrafo del multirreferido artículo 432 se suprima, puesto que es obvio que respecto-

de los campesinos que no se inconformen la resolución de la Comisión Agraria Mixta quede firme y que el expediente del recurso de inconformidad se integrará con los casos de los campesinos que sí lo hagan.

c) Alcances Jurídicos de las Resoluciones del Cuerpo Consultivo Agrario.

Para finalizar el presente trabajo de investigación, analizaremos el valor legal que tienen los fallos del Cuerpo Consultivo Agrario, en relación con el recurso de inconformidad en contra de las resoluciones de las Comisiones Agrarias Mixtas en materia del juicio privativo de derechos agrarios; por principio de cuentas sabemos, de acuerdo a nuestros estudios realizados en la Facultad de Derecho, que una resolución es una sentencia que pone fin a un procedimiento, con la diferencia que el término resolución se utiliza en el campo administrativo y el de sentencia en el ámbito judicial, no obstante ambas concluyen un juicio, determinan la procedencia o improcedencia de la acción hecha valer dentro del procedimiento en el caso que nos ocupa el fallo del Cuerpo Consultivo Agrario resuelve el recurso de inconformidad planteado y su decisión debe tener las características de toda sentencia. En ese sentido el artículo 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en cuanto a las normas adje-

tivas, en materia agraria nos establece las características - que debe tener una resolución, dicho numeral a la letra dice:

"Artículo 222.- Las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial, - una resolución sucinta de las cuestiones planteadas- y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinarias (...) y terminarán resolviendo con toda precisión los puntos sujetos a la consideración del tribunal, y fijando, en su caso, el plazo dentro del -- cual deben cumplirse".^{7V}

La determinación tomada por el Cuerpo Consultivo Agrario se- deberá tener como una Resolución definitiva pues la Ley Fede- ral de Reforma Agraria no estipula alguna otra instancia para impugnar la resolución de la Comisión Agraria Mixta, quedando le unicamente a los afectados la vía del juicio de amparo pa- ra impugnar el fallo de dicha Comisión y, de estimarlo proce- dente, también la desición del Cuerpo Consultivo Agrario.

^{7V}

Tomado de "Código Federal de Procedimientos Civiles Comentado y Ju- risprudencial, Miguel Acosta Romero y Genaro Góngora P., Editorial Porrúa, México, 1980, pág. 162.

Por otro lado el fallo de este Organó, puede revocar, confirmar, modificar, suspender etc., la resolución de la Comisión Agraria Mixta, todo dependera de la solicitud que interponga quien haga valer el recurso y de la conclusión a que se llegue despues de analizar el expediente; así, si el Cuerpo Consultivo Agrario detecta la improcedencia de alguna privación-- podrá acordar la revocación de la resolución privatoria, en caso contrario confirmará la misma, podrá modificarla cuando compruebe que existe algún error e inclusive suspenderla al-- demostrarse que no se cumplieron los requisitos del procedimiento a efecto de que se satisfagan y, de ser procedente, re vocarla o confirmarla, o sea que la Dependencia encargada de resolver la inconformidad tendra una gana de posibilidades pa ra resolver conforme a derecho. Ahora bien, ¿ que consecuencias jurídicas traera el fallo del Cuerpo Consultivo Agrario?, en algunos casos ninguna, como cuando confirma la desición -- de la Comisión Agraria Mixta, en otros se deberá reponer el -- procedimiento, en otros casos, inclusive si ya fue ejecutada-- la determinación de la Comisión, y en la resolución de la inconformidad se decreta la revocación, se deberan dejar las co sas en el estado que guardaban antes de emitirse aquella, lo que trae como consecuencia una orden del Cuerpo Consultivo -- Agrario al Delegado para que ejecute su determinación. En estos casos el Cuerpo Consultivo Agrario opera como una autenti ca autoridad puesto que resuelve, en ultima instancia, un pro

cedimiento y sus sentencias son ejecutables, aun cuando ya en esta tesis se estableció la inconstitucionalidad de las reformas a la Ley de la Materia que consideraron a este Organode Consulta como autoridad.

Hasta el momento, de acuerdo con la inconformación proporcionada por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Reforma Agraria, dentro del juicio de garantías no se ha cuestionado la legalidad o constitucionalidad de las modificaciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, vigentes desde enero de 1984, en cuanto a considerar al Cuerpo Consultivo Agrario como autoridad, aún cuando si existen demandas de amparo en contra de sus resoluciones, pero más que nada combaten el fallo de la Comisión Agraria Mixta, otorgándoseles, en la mayoría de los casos, la protección de la justicia federal a los quejosos por violaciones de las garantías dentro del procedimiento, pero aun no existe criterio por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con las referidas modificaciones a la Ley.

CONCLUSIONES

1.- La Comisión Nacional Agraria creada por la Ley del 6 de enero de 1915 es el antecedente inmediato del Cuerpo Consultivo Agrario, ya que ambos órganos fueron conceptuados, de acuerdo a sus atribuciones, como cuerpos colegiados de consulta.

2.- El Cuerpo Consultivo Agrario nace a la vida jurídica por Decreto del Congreso de la Unión del 30 de diciembre de 1933, publicado en el Diario Oficial el 10 de enero de 1934, mismo que reforma el artículo 27 Constitucional, y en el cual se consigna, en su fracción XI, inciso a), el establecimiento de dicho ente con las facultades previstas en la fracción XIII del referido numeral, determinándose la naturaleza de esa Dependencia como la de un órgano de consulta autónomo, auxiliar directo del Ejecutivo de la Unión y cuyas principales funciones son la dictaminación y la asesoría.

3.- Los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942, así como la Ley Federal de Reforma Agraria en cuanto al Cuerpo Consultivo Agrario se refiere, no hacen sino sistematizar las atribuciones de ese Órgano Colegiado, así como los requisitos para ser miembro del mismo, confirmándose en ellos las funciones de revisión, dictaminación y opinión.

4.- La Constitución Política es el conjunto de normas jurídicas supremas que se refieren a la configuración y estructura de un Estado, a los derechos y libertades mínimas de los individuos y de los grupos, a la creación de leyes y, en el caso de nuestra Carta Magna, a los derechos sociales de determinados estratos económicamente débiles.

5.- La Constitución, jerárquicamente, es la norma suprema dentro del derecho mexicano, norma que les da validez a las demás reglas jurídicas que de ella derivan y a todo el orden legal, la Constitución es la norma de normas porque descansa en la soberanía del pueblo, por lo tanto las demás disposiciones legales no pueden estar en contra de ella.

6.- La naturaleza jurídica del Cuerpo Consultivo Agrario, tanto de acuerdo con la Constitución como con la ciencia del Derecho, es la de un órgano exclusivamente de consulta, asesor del Presidente de la República en materia agraria, perito en esta materia y quien por medio de sus dictámenes propone a la máxima autoridad (el Presidente) la resolución de las acciones agrarias u opina sobre alguna consulta establecida por la Ley.

7.- El criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en lo general, es en el sentido de que el Cuerpo Con-

sultivo Agrario no puede ser considerado como autoridad por tratarse de un órgano técnico de consulta, de conformidad con la fracción XI del artículo 27 Constitucional y que carece de facultades decisorias, así como de imperio y obligatoriedad en cuanto a sus opiniones y solo puede ser considerado como autoridad dentro del juicio de amparo en los casos siguientes:

- a) Cuando se abstiene de dictar los acuerdos necesarios para la correcta integración de los expedientes.
- b) Cuando se abstiene de ejercer las funciones que le atribuye la Ley.
- c) Cuando las autoridades agrarias cumplen los acuerdos del Cuerpo Consultivo Agrario y afectan la esfera jurídica de los particulares; y
- d) Cuando no actúa como órgano de consulta y sin someter su acuerdo a la autoridad correspondiente-gira instrucciones tendientes a su cumplimiento.

8.- Por autoridad entendemos la facultad, establecida en la Ley, para que alguna persona o institución, ejerciendo fun

ciones públicas, emita resoluciones o gire órdenes que deban ser obedecidas, so pena que coactivamente se cumplan las mismas por disponer de la fuerza pública para ello.

9.- Por Decreto del Congreso de la Unión del 29 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial de la Federación, se reformaron, adicionaron y derogaron algunas disposiciones legales contenidas en la Ley Federal de Reforma Agraria, dentro de ellas se modificaron los artículos 2o., 16, 89 y 432 a efecto de que el Cuerpo Consultivo Agrario fuera considerado como autoridad en materia agraria y como tal resolviera los casos de inconformidad respecto a los fallos emitidos por las Comisiones Agrarias Mixtas en los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones.

10.- Las reformas contenidas en el Decreto mencionado en el punto anterior y que consideran al Cuerpo Consultivo Agrario como autoridad, son inconstitucionales ya que no responden al sentido político-jurídico de la Constitución y están en contradicción con ella, además extralimitan a nuestra Carta Magna que en ningún momento le asigna a este ente funciones de autoridad.

11.- El recurso en materia administrativa es un medio legal de que disponen los particulares para impugnar un acto de

autoridad que le vulnera un derecho o una expectativa de derecho y por virtud del cual pretenden que dicho acto de autoridad sea revocado o reformado.

12.- Los elementos del recurso son los siguientes:

- a) La existencia de una resolución administrativa-- que afecta un derecho o un interés legítimo del particular recurrente.
- b) La disposición en la Ley de las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse.
- c) La fijación de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso.
- d) Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición del recurso.
- e) El establecimiento de un procedimiento para la tramitación del recurso, especificación de pruebas, etc.
- f) La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.

13.- Dentro del Derecho Mexicano el recurso es una revisión que efectúa la propia administración pública de sus decisiones, es un medio que garantiza que la autoridad administrativa vigilará que sus actos se encuentren apegados a derecho y dentro de nuestra legislación los recursos consignados más importantes son los siguientes: la revocación o reconsideración, la revisión ante la autoridad superior, la oposición y la inconformidad.

14.- El juicio privativo de derechos agrarios se reglamenta en los artículos 426 y 433 de la Ley Federal de Reforma Agraria y es el procedimiento seguido en contra de un ejidatario, por considerar que incurrió en alguna de las causales previstas en el referido ordenamiento legal, para privarlo del derecho que lo considera como tal, previas las formalidades de legalidad y audiencia consagradas en los referidos numerales, dicho proceso es resuelto por la Comisión Agraria Mixta la que declara, de ser procedente, la privación y, en su caso, el reconocimiento de ese derecho a otro campesino.

15.- El recurso de inconformidad ante el Cuerpo Consultivo Agrario, estipulado en el artículo 432 de la Ley de la Materia, es el medio legal de impugnación que interpone la parte directamente interesada, en contra de la resolución de la Comisión Agraria Mixta, emitida en el juicio privativo de dere-

chos agrarios, el referido recurso es resuelto por el Cuerpo Consultivo Agrario ya que para estos efectos es considerado, inconstitucionalmente, como autoridad.

16.- Los alcances jurídicos de los fallos del Cuerpo Consultivo Agrario son los de cualquier resolución emitida dentro de un procedimiento instaurado, en este caso el de la inconformidad, iniciado a petición de parte en contra de una resolución de la Comisión Agraria Mixta, ya que la determinación del Cuerpo Consultivo Agrario pone fin al recurso intentado confirmando, revocando o modificando la resolución recurrida.

BIBLIOGRAFIA

1. Chávez P. de Velázquez Martha, "El Derecho Agrario en México", Editorial Porrúa, Primera Edición, México, - 1970.
2. Ricard E. Humberto, "Introducción Jurídica a la Reforma Agraria", Editorial Impresiones Modernas, S.A., 1a. Edición, México 1972.
3. Mendieta y Núñez Lucio, "El Sistema Agrario Constitucional", Editorial Porrúa, 3a. Edición, México 1966.
4. De Pina Rafael, "Diccionario de Derecho", Editorial -- Porrúa, Décima Edición, México 1981.
5. Tena Ramírez Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, Séptima Edición, México 1964.
6. Recasens Siches Luis, "Introducción al Estudio del Derecho", Editorial Porrúa, 2a. Edición, México 1972.
7. Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, "Nueva-Legislación de Amparo, Doctrina, Textos y Jurisprudencias", Editorial Porrúa, 34a., Edición, México 1978.

8. Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, Décima Quinta Edición, México 1973.
9. Lemus García Raúl, "Ley Federal de Reforma Agraria Comentada", Editorial LIMSA, Sexta Edición, México 1983.
10. "Ley Federal de Reforma Agraria", Comité Interno de Ediciones Gubernamentales S.R.A., México 1985.
11. "Jurisprudencias y Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", Colección Justicia Agraria, - Presidente José López Portillo, Comité Interno de Ediciones Gubernamentales, S.R.A., México 1982.
12. "Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial -- del Decreto que Reforma y Adiciona la Ley Federal de Reforma Agraria", Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, Colección Doc. Méx. 1984.
13. "Ley Agraria 1915-1987 LXXII ANIVERSARIO", Editorial-Talleres Gráficos de la Nación, 1a. Edición, S.R.A. 1987.
14. Fabila Manuel, "Cinco Siglos de Legislación Agraria - en México 1493-1940", 1a. Edición del Banco Nacional de Crédito Agrícola, México 1941, Tomos I y II.

15. "La Legislación Agraria en México (1914-1979)., Editorial Secretaría de la Reforma Agraria, México 1979.

16. "Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Reforma - - Agraria", Documentos S.R.A., Editorial La Prensa, México 1984.