

272  
28j.



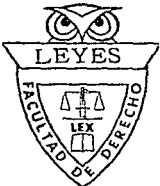
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“Inconstitucionalidad de los Artículos 304 y  
326 de la Ley Federal de la Reforma Agraria”**

T E S I S

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



MEXICO, D. F.,

1988,



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.

## INDICE

INTRODUCCION.....	7.
-------------------	----

### CAPITULO I

#### ELEMENTOS DE LA TEORIA DE LA CONSTITUCION

1. CONCEPTOS FUNDAMENTALES.....	10.
1.1 Constitución.	
1.2 Constitucionalidad.	
1.3 Anticonstitucionalidad.	
1.4 Inconstitucionalidad.	
1.5 Soberanía.	
1.6 Poder Constituyente.	
1.7 Poder Constituido.	
2. CLASIFICACION DE LAS CONSTITUCIONES (SEGUN EL MAESTRO IGNA- CIO BURGOA ORIHUELA).....	18.
2.1 Constitución Real y Teleológica.	
2.2 Constitución Jurídico-Positiva.	
2.2.1 Clasificación desde el punto de vista formal.	
2.2.2 Clasificación desde el punto de vista de su refor- mabilidad.	
3. PARTES Y CARACTERISTICAS DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	26.
3.1 Parte Dogmática.	
3.2 Parte Orgánica.	
4. LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION EN EL ORDENAMIENTO JURIDI- CO NACIONAL.....	29.
5. EL PRINCIPIO DE RIGIDEZ CONSTITUCIONAL.....	33.

## CAPITULO II

### LOS ORGANOS Y LAS AUTORIDADES AGRARIAS EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

1. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.....	36.
2. LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS Y EL JEFE DEL DEPARTAMENTO -- DEL DISTRITO FEDERAL.....	43.
3. LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.....	44.
4. LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS.....	49.
5. EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.....	55.
6. LAS COMISIONES AGRARIAS MIXTAS.....	55.
7. LOS COMITIS PARTICIPANTES EJECUTIVOS.....	57.
8. LOS COMISARIADOS EJIDALES.....	59.

## CAPITULO III

### PRINCIPALES ACCIONES AGRARIAS Y SUS PROCEDIMIENTOS

1. RESTITUCION DE TIERRAS, BOSQUES O AGUAS.....	63.
1.1 Antecedente de la acción.	
1.2 Supuestos de la acción.	
1.3 Procedimiento de la acción.	
1.3.1 Primera Instancia.	
1.3.2 Segunda Instancia.	
2. DOTACION DE TIERRAS, BOSQUES O AGUAS.....	76.
2.1 Antecedente de la acción.	
2.2 Supuestos de la acción.	
2.3 Procedimiento de la acción.	
2.3.1 Primera Instancia.	
2.3.2 Segunda Instancia.	
3. CREACION DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL.....	87.
3.1 Antecedente de la acción.	
3.2 Supuestos de la acción.	
3.3 Procedimiento de la acción.	
3.3.1 Instancia única.	

#### CAPITULO IV

##### EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

1. ASPECTOS FORMALES Y ANTECEDENTES.....	97.
1.1 Artículo 27 Constitucional.	
1.2 Decreto del 15 de enero de 1934.	
1.3 Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrati vos y demás dependencias del Ejecutivo Federal.	
1.4 Código Agrario de 1934.	
1.5 Código Agrario de 1940.	
1.6 Código Agrario de 1942.	
1.7 Ley Federal de Reforma Agraria.	
2. SU ESTRUCTURA ACTUAL.....	104.
3. SUS ATRIBUCIONES.....	108.
4. SU PERSONALIDAD JURIDICA.....	111.

#### CAPITULO V

##### PROBLEMA CONSTITUCIONAL DE LOS ARTICULOS 304 Y 326 DE LA LEY -- FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

1. ESTUDIO DE LA FRACCION XIII DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL..	119.
2. ANALISIS CORRELATIVO DE LOS ARTICULOS 304 Y 326 DE LA LEY -- FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.....	120.
3. DISCREPANCIA CONSTITUCIONAL DE LOS ARTICULOS 304 Y 326 DE LA LEY.	122.
4. POSIBLES REPERCUSIONES JURIDICAS, POLITICAS Y SOCIALES DERI- VADAS DE SU APLICACION PRACTICA.....	124.
5. PROPUESTA DE SOLUCION.....	127.
CONCLUSIONES.....	131.
BIBLIOGRAFIA.....	134.

## INTRODUCCION

Dos problemas coyunturales con los que se enfrenta la positiva evolución del Proceso de Reforma Agraria en México son: el Académico y el Político.

El primero derivado de que algunas Universidades e Instituciones de Enseñanza Superior del país, no dan la importancia que se merece la asignatura del Derecho Agrario, independientemente de que en las disciplinas de carácter agrícola por su finalidad tampoco dedican tiempo suficiente al aspecto jurídico, y si a esto agregamos que la gran mayoría de los alumnos de las Facultades de Derecho ven a la materia agraria con cierto desinterés y apatía, por lo que consideran que las áreas tradicionales son más atractivas, entonces el problema alcanza dimensiones dignas de lamentar, porque necesariamente esta situación se ve reflejada en la incorporación al mercado de trabajo, de nuevos profesionistas con deficientes o nulos conocimientos en la disciplina agraria.

Por otro lado y como resultado de lo anterior, el otro problema; el Político, radica de acción que como catalizador muestra a un gran número de personas que lamentablemente desconocen las raíces históricas de su pueblo, y que sin embargo a pesar de que conozcan o dominen alguna de las áreas del conocimiento, por lo que toca al aspecto jurídico en materia agraria muestran algunas deficiencias relativas, puesto que una vez inmersos en el Sector agrario a menudo aplican criterios personalistas alejados totalmente de la técnica jurídica, con la que todo acto de autoridad debe necesariamente legitimarse.

Como caja de resonancia de estos problemas, tenemos entonces que a la cuestión agraria siempre se le ha querido dar un matiz eminentemente político, incurriendo inclusive en inobservancias a lo dispuesto en nuestra propia Constitución General de la República y con mucha mayor razón en la Ley Federal de Reforma Agraria, en otras palabras; a menudo suele incurrirse en la aplicación de vicios diversos de inconstitucionalidad, ya sea porque los actos de la autoridad competente se encuentran fuera de lo establecido por nuestra Constitución o porque las leyes que deben de aplicarse también se encuentran en discordancia con nuestra Ley Máxima.

Quizá todo esto tenga su explicación en el razonamiento de que el Derecho Agrario es una rama del Nuevo Derecho Social, y que por lo nueva, algunos segmentos de la población aún no alcanzan a comprender la gran importancia que se merece. Además y específicamente en nuestra materia debe considerarse el hecho de que esta -- nueva rama -- no fue creada por la Doctrina Jurídica, sino por la -- conciencia social de nuestro pueblo que como siempre se ha manifestado cuando se ve reducido a condiciones infrahumanas o de infimísima miseria económica o moral, sin embargo debe reconocerse el mérito no sólo de los caudillos que despiertan esa conciencia, sino también de los intelectuales que son los que proporcionan la luz por donde deberá encauzarse aquélla. Nos referimos exactamente a los Licenciados ANTONIO DIAZ SOTO Y GAMA y LUIS CARRERA, quienes con una gran visión jugaron un papel fundamental en la formulación de los documentos históricos denominados "Plan de Ayala" del 28 de Noviembre de 1911 y "Ley Agraria" del 6 de enero de 1915, elementos jurídicos estos que canalizaron la conciencia de nuestro pueblo y que por lo consiguiente marcaron el inicio formal del actual Proceso de Reforma Agraria.

Por ello debe adoptarse el criterio de que si el Derecho Agrario es relativamente nuevo porque surgió con el movimiento social manifestado en nuestro país a principios del presente siglo, es ahora y como en ese entonces cuando a los estudiosos del Derecho les corresponde proporcionar los cauces jurídicos por los que deberá ir manifestándose esa conciencia de la población.

Todo lo anterior es por lo que nos preocupa que nuestra actual Ley Federal de Reforma Agraria vaya mejorando en su contenido y con mucha mayor razón en lo concerniente a su debida aplicación.

Estas consideraciones fueron los elementos sustanciales -- que me motivaron a elegir el Título y el Contenido del presente -- trabajo, que no tiene otro objetivo que el de tratar de corregir -- los vicios inconstitucionales que en el mismo se plantean, sin embargo debo de confesar que en un principio me invadió la idea de -- relacionarlo con un tema tan interesante como es el de la creación de los Tribunales Agrarios.

Expuesto esto, enseguida voy a formular un somero bosquejo sobre el contenido del presente documento.

En el Capítulo I tratamos fundamentalmente de demostrar la apreciación correcta de lo que se entiende por Constitución, constitucionalidad, inconstitucionalidad y anticonstitucionalidad, para dejar establecidas los Principios de Supremacía y de Rigidez constitucionales, por eso lo denominamos "Elementos de la Teoría de la Constitución".

En los capítulos subsecuentes que son del II al IV, tratamos de dar un panorama general sobre las Autoridades, los Organos- y las Acciones Agrarias más fundamentales con sus respectivos procedimientos, dedicando para esto un capítulo especial que es el IV, donde analizamos al Cuerpo Consultivo Agrario, dado que es el órga no colegiado que al emitir sus dictámenes en sentido positivo o ne gativo en el procedimiento de dotación de tierras, fue el que ori ginó la idea de desarrollar el presente documento.

La parte fundamental de éste, consiste en demostrar la in- constitucionalidad de los artículos 304 y 326 de la Ley Federal de Reforma Agraria, por lo que la dejamos en el capítulo V donde tam- bién hacemos referencia a las posibles repercusiones de índole ge- neral y particular que traerá consigo la aplicación de los numera- les indicados, para por último manejar una propuesta posible de so lución al problema constitucional planteado.

Con esto espero que quienes en sus manos tienen las decisio- nes que han de repercutir en el sector agrario, siempre tengan en cuenta que todo problema que se presente, independientemente de re- querir una solución económica, política, administrativa o de cual- quier otra índole, siempre y necesariamente, esa solución deberá - ir acompañada de una justificación jurídica, porque de otra manera no se estará legitimando ni mucho menos legalizando ningún acto de autoridad.

Ciudad Universitaria, D.F., febrero de 1988.



## CAPITULO I

### ELEMENTOS DE LA TEORIA DE LA CONSTITUCION

#### 1. CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

Antes de iniciar nuestro trabajo, considero necesario advertir que dentro de lo posible prescindiré de comentarios y observaciones a las connotaciones que nos proporciona la Doctrina jurídica y que aquí insertamos a la letra, toda vez que estos textos han sido tomados de ilustres Juristas, mismos que para exponerlos en sus respectivas obras, previamente los han sometido a una decantación rigurosa y concienzuda, además de que apelo al razonamiento de que lo único que pretendo en esta primera parte, es concebir una idea general respecto de la formación del Estado y de su Constitución, entendiendo a la vez el significado de lo Constitucional como acepción opuesta a lo Inconstitucional, y no un estudio profundo sobre la materia de Derecho Constitucional. Por esta razón he decidido denominar a esta primera parte con el título mencionado en líneas anteriores.

1.1 CONSTITUCION.- Como significado de Constitución entendemos a toda "acción y efecto de constituir; Forma o sistema de Gobierno de cada Estado; Ley fundamental de la organización de un Estado." 1

Otro significado es el que nos proporciona el Profesor RAFAEL DE PINA en su Diccionario de Derecho, donde concibe a la Constitución como el "Orden jurídico que constituye al 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." 2 Esta acepción denota una cobertura más amplia que la anterior, puesto que se refiere tanto a la organización jurídico-política de un Estado, como a los poderes públicos en los que deposita sus funciones principales, asimismo contempla la situación jurídica general de los ciudadanos en sus relaciones con esos poderes.

---

1 PALCMAR DE NIGUEL, Juan.- Diccionario para Juristas, Mayo Ediciones S. de R.L., 1/a. Edición, México 1981.

2 PINA VARA, Rafael de.- Diccionario de Derecho, 8/a. Edición, Edit. Porrúa, México 1979.

Nos parece importante también la apreciación que de tal concepto tiene el maestro IGNACIO BURGOA, quien después de estudiar la evolución del Constitucionalismo y de establecer que la Constitución "Jurídico-Positiva"<sup>3</sup> primeramente fué de carácter político, para posteriormente asumir una tónica social, -- llega a la conclusión de que la Constitución "es el ordenamiento fundamental y supremo del Estado que: a) establece su forma y la de su gobierno; b) crea y estructura sus órganos primarios; c) proclama los principios políticos y socioeconómicos sobre los que se basan la organización y teleología estatales, y d) regula sustantivamente y controla adjetivamente el poder público del Estado en beneficio de los gobernados."<sup>4</sup> Es prudente agregar que esta idea la concibe el maestro BURGOA, tomando como punto de referencia a la Ley Suprema de nuestro país.

Por su parte, el ilustre teórico HANS KELSEN distingue dos acepciones sobre el concepto que nos ocupa; la primera la concibe en sentido material y la otra en sentido formal. Respecto de la primera sostiene que "está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales -- y, especialmente la creación de leyes."<sup>5</sup> Esta connotación la encuadra dentro de la Teoría del Derecho, porque según él, el concepto de Constitución empleado en ésta, no es enteramente idéntico al concepto correspondiente a la Teoría Política, donde se concibe que dicho concepto "ha sido forjado con la mirada abarcar también aquéllas normas que regulan la creación y la competencia de los órganos ejecutivos y judiciales supremos."<sup>6</sup>

En cuanto a la acepción en sentido formal, la constitución "es cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas...el documento solemne que lleva -- este nombre, a menudo encierra también otras normas que no forman parte de la constitución en sentido material."<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> El estudio de este término lo desarrollamos en el -- punto número dos del presente capítulo.

<sup>4</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio.-Derecho Constitucional Mexicano, Sexta edición, Edit. Porrúa, México 1985, pág. 327.

<sup>5</sup> KELSEN, Hans.- Teoría General del Derecho y del Estado, editorial Imprenta Universitaria, México 1949, 1/a. edición pág. 147.

<sup>6</sup> IBIDEM.- pág. 148.

<sup>7</sup> IBIDEM.- pág. 149.

Otro autor de reconocido prestigio como es el ilustre GEORGE JELLINEK, nos enseña que "La Constitución abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción, y, por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado."<sup>8</sup>

Como es evidente, en su gran generalidad los conceptos de Constitución aquí vertidos coinciden en su esencia, al considerar que es la Ley Suprema y Fundamental del Estado, en la que el conjunto de normas jurídicas que la integran constituyen y organizan los poderes públicos del Estado, la forma de su funcionamiento, las relaciones que tienen entre sí y en relación con los gobernados. Idea que se corrobora con la tesis del maestro FELIPE TENA RAMIREZ, al advertir que "Crear y organizar a los poderes públicos supremos, dotándolos de competencia, es, por lo tanto, el contenido mínimo y esencial de toda Constitución."<sup>9</sup>

### 1.2 CONSTITUCIONALIDAD.

Nos enseñan los Diccionarios Jurídicos, que por Constitucionalidad debemos entender a toda "característica de un acto o norma que responde al sentido político-jurídico de una Constitución."<sup>10</sup> Asimismo, a toda "subordinación de las leyes, decretos, ordenanzas o resoluciones que dictan los organismos administrativos, a las normas de la Constitución de un país en un momento dado."<sup>11</sup> Lo que es lo mismo, a todo lo que pertenece y está de acuerdo o conforme con la Constitución.

### 1.3 ANTICONSTITUCIONALIDAD.

Este término "Entraña oposición abierta, manifiesta e indudable de algún acto o ley contra la Constitución."<sup>12</sup> Significado proporcionado por el maestro IGNACIO BURGOA, sin em-

---

<sup>8</sup> JELLINEK, George.- Teoría General del Estado, Edit. Albatros, Buenos Aires, Argentina 1943, pág 277.

<sup>9</sup> TENA RAMIREZ, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano, 19/a. edición, Edit. Porrúa, México 1983, pág. 22.

<sup>10</sup> PINA VARA, Rafael de.- Op. cit.

<sup>11</sup> PALOMAR DE MIGUEL, Juan.- Op. cit.

<sup>12</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 1/a.ed.1984, Edit.Porrúa.

bargo, las demás obras objeto de nuestra consulta, no nos proporcionan un significado del término mencionado, pero sí aportan la connotación del vocablo "ANTI CONSTITUCIONAL", señalándonos que éste quiere decir; toda "norma o acto contrarios a algún precepto o principio contenidos en la Constitución Política del Estado."<sup>13</sup> Así como, todo lo "que se opone o contraría a la Constitución o Ley Fundamental de un Estado."<sup>14</sup>

Nótese en estas definiciones el uso reiterado del vocablo "contrario" a la Constitución, así como del término "oposición" a la misma.

#### 1.4 INCONSTITUCIONALIDAD.

Nos dice el maestro RAFAEL DE PINA que por Inconstitucionalidad debemos entender a toda "calidad de inconstitucional de un acto o norma",<sup>15</sup> y a su vez INCONSTITUCIONAL quiere decir; "acto o norma cuyo contenido está en contradicción con la Constitución Política del Estado."<sup>16</sup> Otro significado que encontramos es el de; "oposición de un acto, de un decreto o de una ley a los preceptos de la Constitución."<sup>17</sup>

Por su parte, el maestro IGNACIO BURGOA nos dice que la inconstitucionalidad es una "Palabra compuesta del prefijo regativo o privativo "in" y del sustantivo "constitucionalidad". De nota por ende, lo que no es conforme a la Constitución. La inconstitucionalidad puede ostentarse como anticonstitucionalidad cuando se trata de leyes o actos de autoridad abiertamente opuestos a dicho ordenamiento supremo, es decir, que adolezcan de dicho vicio por modo indudable, manifiesto y notorio."<sup>18</sup>

Debe resaltarse que en las tres anotaciones anteriores, el empleo de los términos "contradicción", "oposición" y "no conforme" con la Constitución, significan; "acción de ponerse en oposición", "contraste entre dos cosas contrarias" y "que no tiene la misma forma", respectivamente.<sup>19</sup> Estas acepciones-

---

<sup>13</sup> PINA VARA, Rafael de.- Op. cit.

<sup>14</sup> PALOMAR DE MIGUEL, Juan.- Op. cit.

<sup>15</sup> PINA VARA, Rafael de.- Op. cit.

<sup>16</sup> IBIDEM.

<sup>17</sup> PALOMAR DE MIGUEL, Juan.- Op. cit.

<sup>18</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- Diccionario de Derecho -- Constitucional, Garantías y Amparo.- Op. cit.

<sup>19</sup> Significados tomados del Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado. Ramón García Pelayo y Gross, Ed. Larousse, Méx. 1982.

vienen a darle a la inconstitucionalidad un toque de lo "opuesto o contradictorio" con la Constitución, y cuando esa oposición o contradicción son a todas luces evidentes, de manera -- tal que no pueda ocultárseles, entonces aquél vocablo adopta - el nombre de "Anticonstitucionalidad".

### 1.5 SOBERANÍA.

Un concepto muy amplio que ha originado interesantes debates dentro de la Doctrina, es el de la Soberanía, pero a pesar de que han existido algunas discordancias mínimas sobre su interpretación, la mayoría de los doctrinarios coinciden en -- que ésta es una facultad de autodeterminación para darse sus - propias leyes.

Veamos que connotaciones le dan algunos destacados autores:

RAFAEL DE PINA sostiene que por Soberanía debe entenderse a la "Calidad de Soberano que se atribuye al Estado como órgano supremo e independiente de autoridad, y de acuerdo con la cual es reconocido como institución que dentro de la esfera de su competencia no tiene superior"<sup>20</sup> Otro significado es el que nos proporciona JUAN PALOMAR, al señalar que Soberanía es la "Calidad de Soberano, autoridad suprema del poder Público"<sup>21</sup> entendiéndolo a la vez por soberano a aquél "que tiene o ejerce la autoridad suprema e independiente"<sup>22</sup>

La apreciación que tiene el maestro PINA RAMÍREZ sobre estos dos términos "supremo" e "independiente", nos parece interesante, puesto que para él, la supremacía se refiere a la soberanía interior, o sea, a lo que está dentro de la esfera de acción del Estado y donde no existe un poder superior al estatal; y la independencia, es una forma de soberanía exterior del Estado en relación con otros Estados, con los cuales se -- ubica en un plano de igualdad. De igual manera, este ilustrado autor hace referencia a las teorías Europea y Americana que se han elaborado sobre el concepto que nos ocupa; respecto de la primera, señala que la doctrina europea insiste en que el sujeto de la soberanía es el Estado, pero que tal poder tiene que ejercerse por los órganos estatales; y respecto de la teoría americana, menciona que el sujeto titular de dicha soberanía es el pueblo o nación, y que, "este titular originario de la soberanía hizo uso de tal poder cuando se constituyó en Estado -- jurídicamente organizado. Para ese fin el pueblo soberano expi

---

<sup>20</sup> PINA VARA, Rafael de.- Op. cit.

<sup>21</sup> PALOMAR DE MIGUEL, Juan.-Op. cit.

<sup>22</sup> IBIDEM.

dió su ley fundamental llamada Constitución, en la que como - materia estrictamente constitucional; consiguió la forma de go- bierno, creó los poderes públicos con sus respectivas facultades y reservó para los individuos cierta zona inmune a la invasión de las autoridades."23

Hermosamente redondea este autor su idea de Soberanía al mencionar lo siguiente; "El acto de emitir la Constitución significa para el pueblo que la emite un acto de autodeterminación plena y auténtica, que no está determinado por determinantes jurídicos, extrínsecos a la voluntad del propio pueblo."24

#### 1.6 PODER CONSTITUYENTE.

Podemos entender por Poder Constituyente, a toda "Potestad asumida por una asamblea política inequívocamente asistida por la mayoría del país, o atribuida al órgano del Poder Legislativo, para la elaboración de una Constitución o para reformarla."25 Consideramos que esta acepción se encuentra demasiado acorde con la que nos proporciona otro autor, al referirse al "Dominio, imperio, facultad y jurisdicción que corresponde al Estado para organizarse, dictando y reformando sus constituciones."26

El concepto descrito se encuentra íntimamente ligado al concepto de Soberanía ya visto, porque haciendo una confrontación de ambos, vemos que se refieren a la potestad o imperio que tiene un Estado para autodeterminar la expedición de su Constitución.

Esta aseveración encuentra su fortaleza al analizar - la idea que sobre lo mismo nos proporciona el maestro IGNACIO BURGOA, quien considera que el poder constituyente "Es la soberanía misma en cuanto que tiende a estructurar primaria y fundamentalmente al pueblo mediante la creación de una Constitución en su sentido jurídico-positivo, o sea, como un conjun

---

23 TENA RAMIREZ, Felipe.- Op. cit, pág. 10.

24 IBIDEM.- pág 10.

25 PINA VARA, Rafael de.- Op. cit.

26 PALOMAR DE MIGUEL, Juan.- Op. cit.

to de normas de derecho básicas y supremas."<sup>27</sup>

### 1.7 PODER CONSTITUIDO.

En este rubro es necesario advertir que la doctrina se refiere al mismo concepto con el nombre de "PODERES PUBLICOS", por lo que citaremos aquí el significado de ambos.

Entiéndase entonces por el primero "El que ejerce el gobierno dentro de una nación, configurando en ella la representación del Estado."<sup>28</sup>

Asimismo, entiéndase por Poder Público a la "potestad inherente al Estado y que lo faculta para regir, según reglas obligatorias, la convivencia de cuantos residen en territorio sujeto a sus facultades políticas y administrativas."<sup>29</sup>

Sobre el mismo tema, el maestro RAFAEL DE PINA afirma que los poderes públicos vienen a ser el "Conjunto de los órganos en que se encuentra depositada la autoridad de los diferentes poderes del Estado."<sup>30</sup> Es de notarse que se está mencionando a un "órgano investido de autoridad", situación que invita a su estudio, y que por lo mismo abordaremos en el desarrollo del presente trabajo.

Por lo mientras, y para seguir un orden de exposición, veamos que connotación nos da el maestro IGNACIO BURGOA sobre el término que nos ocupa. El nos habla de una Institución pública suprema dotada de personalidad jurídica a la que denomina "Estado", sostiene además que éste "tiene una finalidad genérica que se manifiesta en variados fines específicos sujetos al tiempo y espacio. Un Estado sin ninguna finalidad sería inconcebible y su formación no tendría sentido, pues ella, según veremos, es la que justifica su existencia y su aparición en el mundo político.

Para que el Estado consiga los diversos objetivos en que tal finalidad genérica se traduce, necesariamente debe estar investido de un poder, es decir, de una actividad dinámica, valga la redundancia. Esta actividad no es sino el poder públi

---

27 BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- Op. cit., pág. 248.

28 PALOMAR DE MIGUEL, Juan.- Op. cit.

29 IBIDEM.

30 PINA VARA, Rafael de.- Op. cit.

co o poder estatal que se desenvuelve en las tres funciones - clásicas intrínsecamente diferentes, y que son: la legislativa, la administrativa o ejecutiva y la jurisdiccional."<sup>31</sup>

Resulta entonces transparente que para este ilustre - doctrinario el hablar de poder constituido, es hablar de poder público o poder estatal, y que hablar de éstos, es hablar de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Con estos segmentos de la Teoría constitucional elaborada por la doctrina, creemos tener una visión en conjunto de la síntesis dialéctica que se establece en la formación - de un Estado como institución pública.

Ciertamente, la nación (pueblo o nación), ejerce su facultad de autodeterminación denominada también soberanía, designando una asamblea de representantes erigida como poder constituyente para normar y dictar su propia Constitución o ley fundamental, momento en el cual, al nacer a la vida jurídica y política éste documento formal y solemne, aquél poder desaparece, porque dicho documento o ley fundamental crea a su vez a los poderes públicos, llamados también poder constituido, integrando así la formación de un Estado Soberano y Constitucional. Agregando que este poder constituido es el que va a gobernar a la población, quien a su vez tendrá un conjunto de garantías individuales y sociales respecto de su relación con dicho poder, y que éstos deberán observar en su dinámica prioritaria y necesariamente los principios emanados de la Constitución.

Magistralmente el maestro TENA RAMIREZ se refiere sobre esto último en los términos de las líneas que transportamos a continuación:

"Desde la cúspide de la Constitución, que está en el vértice de la pirámide jurídica, el principio de la legalidad fluye a los poderes públicos y se transmite a los agentes de la autoridad, impregnándolo todo de seguridad jurídica, que no es otra cosa sino constitucionalidad."<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio.-Derecho Constitucional-Mexicano. Op. cit., págs. 255 y 256,

<sup>32</sup> TENA RAMIREZ, Felipe.- Op. cit.



## 2. CLASIFICACION DE LAS CONSTITUCIONES (SEGUN EL MAESTRO IGNACIO BURGOA ORTUÑO).

Hemos adoptado el criterio del autor mencionado, porque sobre este tema la mayoría de los tratadistas de Derecho Constitucional distingue una pluralidad de constituciones, todo dependiendo del particular punto de vista de cada uno de ellos. Por ejemplo; para BISCARETTI existe la constitución -- institucional, substancial, formal, instrumental, histórica y material; HAURIQU sostiene que existen la constitución social y la constitución política; para CARL SCHMIDT existen desde -- el punto de vista absoluto, relativo, positivo e ideal; para HERMANN HELLER hay cinco tipos distribuidos en dos sociológicos, dos jurídicos y uno formal; FRIEDRICH sostiene seis conceptos; filosófico o totalitario, estructural, jurídico, documental, de procedimiento y funcional.

De esa gran variedad de constituciones, el maestro -- BURGOA hace una recopilación y estudio, para asumir la conclusión de que la gran mayoría de ellas se encuadran dentro de -- dos tipos genéricos que denomina de la siguiente manera:

### 2.1 CONSTITUCION REAL, ONTOLOGICA, SOCIAL Y DEONTOLOGICA.

2.2 CONSTITUCION JURIDICO-POSITIVA.- De la cual se -- desprende otra clasificación desde el punto de vista formal y desde el punto de vista de su reformabilidad.

Respecto del primer tipo, el maestro da esta denominación, pero entrando en el estudio de la misma se desprende -- otra denominada "CONSTITUCION TELEOLOGICA", y que como ya veremos se encuentra íntimamente ligada a la Constitución Real.

Principalmente estos fueron los motivos que nos inclinaron a decidírnos por la clasificación que nos proporciona -- el ilustre doctrinario mexicano, además porque en realidad estamos convencidos de que reúne los elementos sociológicos y -- jurídicos a que se refieren los demás doctrinarios del Derecho Constitucional.

Expuestas estas consideraciones, trataremos entonces -- de estudiar línea por línea la clasificación mencionada.

Veamos:

## 2.1 CONSTITUCION REAL Y TELEOLOGICA

Estos tipos de Constitución consisten y se definen en el "ser y modo de ser" de un pueblo o nación cuando se habla del aspecto REAL, y en el "querer ser o deber ser" del propio pueblo cuando se habla del aspecto TELEOLÓGICO.

Dicho de otra manera: el presente (ser) y el futuro (querer ser) como identidad de una nación. Entendiendo a la vez a ese "querer o deber ser" (Constitución Teleológica) como la finalidad u objetivo de la constitución real.

Estos tipos de constitución no se consideran de tipo-jurídico, aunque posteriormente sean o deban ser el contenido de una constitución jurídica, puesto que se integran principalmente por los caracteres permanentes de la sociedad, tales como las formas de conducta, ingeniosidad, valores morales, aspiraciones, angustias, preocupaciones y todos los rasgos característicos que la hacen ser única y que la distinguen de las demás sociedades, dicho en otras palabras; es la forma espontánea y natural de la población.

De esta manera es fácil entender que en todo país o sociedad existen estos tipos de constitución, puesto que es una condición indispensable y necesaria el tener una dinámica propia, buena o mala (modo de ser), previa a la formulación de una estructura jurídica; de manera tal que no se concibe la existencia de un país sin una dinámica propia.

Esta dinámica tiende a ser generada por un conjunto de fuerzas de diferente especie que actúan necesariamente en el seno de toda sociedad: conjunto de fuerzas conocidas con el nombre de "FACTORES REALES DE PODER", y que consisten en "los elementos diversos y variables que se dan en la dinámica social de las comunidades humanas y que determinan la creación constitucional en un cierto momento histórico y condicionan la actuación de los titulares de los órganos del Estado en lo que respecta a las decisiones que éstos toman en el ejercicio de las funciones públicas que tienen encomendadas."<sup>33</sup>

Pero mientras no se dé ese momento histórico de crear la constitución jurídica, preexisten invariablemente las constituciones real y teleológica, porque éstas se dan en todo pueblo o nación, independientemente de la organización jurídica que pudieran llegar a tener, y en ocasiones existiendo hasta sin dicha organización, puesto que implican como ya se dijo, la identidad misma de la población.

<sup>33</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- Op. cit., pág. 340.

Para sostener su teoría, el maestro IGNACIO BURGOA se apoya en dos elementos fundamentales; a) EL ONTOLOGICO y b) - EL DEONTOLOGICO.

El primero lo conforman los diversos aspectos reales- como el económico, el político y el cultural primordialmente, y el segundo integrado por la tendencia a mantener, mejorar o cambiar dichos aspectos ontológicos.

Sostiene este ilustre autor, que en la constitución - real "se encuentra la vasta problemática de un pueblo como -- resultante de una múltiple gama de circunstancias y elementos que también, obviamente, se localizan en ella. Por su parte, - en la constitución teleológica se comprenden las soluciones - que a dicha problemática pretenden dar los factores reales de poder desde distintos puntos de vista, tales como el político, el cultural y el socioeconómico principalmente."<sup>34</sup>

Resulta evidente que el estudio de estos dos tipos de constitución, encuadra perfectamente dentro de las disciplinas culturales como la sociología principalmente, la filosofía, la economía, la historia y otras tantas áreas diferentes, aunque no desvinculadas totalmente de la ciencia jurídica.

## 2.2 CONSTITUCION JURIDICO-POSITIVA.

Este tipo de constitución es el "conjunto de normas - de derecho básicas y supremas cuyo contenido puede o no reflejar la constitución real o la teleológica."<sup>35</sup>

Cuando el contenido de aquélla refleja el contenido - de la constitución real y teleológica, entonces se presenta - una armonía y adecuación entre las constituciones real, teleológica y jurídico-positiva.

Pero cuando el contenido de la misma no refleja el -- contenido de la constitución real y teleológica, entonces se presenta una discrepancia entre la constitución jurídica respecto de la real y teleológica.

Estos dos supuestos los podemos enunciar de la manera siguiente:

---

<sup>34</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- Op. cit., pág. 322.

<sup>35</sup> IBIDEM.- pág. 322.

Respecto del primero, se dice que es la Constitución jurídico-positiva que regularmente adopta el contenido de -- los caracteres y rasgos particulares de una sociedad en su forma espontánea y natural, para darle una estructura jurídica y erigirla como Estado con todos sus órganos o poderes públicos.

Por lo que toca al segundo supuesto, vemos que la -- adopción de esos caracteres y rasgos en ocasiones no sucede, o sea, que una vez que se da la estructura jurídica, ésta no responde a la naturaleza propia del pueblo al que va a regular, y cuando esta situación se presenta, resulta entonces -- que; o se está imponiendo una constitución jurídica divorciada de la realidad, o dicha constitución resulta obsoleta por que ya ha sido rebasada por los factores reales de poder, y -- es entonces cuando generalmente se presentan los conflictos sociales que encuentran en el orden jurídico un obstáculo para el avance de la sociedad en su conjunto.

Ante esta situación no queda alternativa alguna a la constitución jurídica más que sucumbir ante la constitución real y telológica, o necesariamente adecuarse a ella.

Superadas estas consideraciones, estamos en posibilidad de enfocar nuestra atención en el primer supuesto, que -- es el que en una posición meramente optimista asumimos para su estudio.

Luego entonces, tenemos que una constitución jurídico-positiva refleja las potestades de autodeterminación y autolimitación de un pueblo que ejerce su soberanía, manifestándose a su vez ésta, en la existencia de un orden jurídico que viene a operar en forma originaria y derivada.

La forma originaria se encuentra integrada por normas CONSTITUCIONALES y la forma derivada por normas jurídicas SECUNDARIAS que emanan de aquéllas.

"En efecto-- sostiene el maestro IGNACIO BURGOA-- el orden jurídico de un Estado que implica uno de los elementos de su sustantividad, comprende todo un régimen normativo que suele clasificarse en dos grandes grupos o categorías de disposiciones de derecho, las constitucionales, que forman un todo preceptivo llamado constitución en sentido jurídico-positivo y las secundarias, emanadas de ésta, que a su vez se subdividen en varios cuerpos legales de diversa índole, a --

saber: sustantivas, orgánicas, adjetivas, federales, locales, etc."<sup>36</sup>

De esa operatividad del orden jurídico, resulta que las normas de la constitución son las que van a contener los elementos "constitutivos" de los órganos de gobierno o poderes públicos y la forma de su funcionamiento ante los gobernados, además como las leyes secundarias derivan de aquéllas se ha dado por designar a la constitución con el nombre de Ley Fundamental o Ley Suprema.

Concebido así el orden jurídico constitucional, podemos entonces enfocarlo desde dos puntos de vista: el FORMAL y EL DE SU REFORMABILIDAD.

### 2.2.1 CLASIFICACION DESDE EL PUNTO DE VISTA FORMAL.

Argumenta el maestro IGNACIO BURGOA que visualizando a las constituciones desde su aspecto formal, se afirma que existen dos tipos de éstas denominadas: a).- CONSTITUCIONES ESCRITAS y b).- CONSTITUCIONES CONSUETUDINARIAS.

Las primeras consisten en documentos que contienen -- textualizadas diversas disposiciones normativas, debidamente redactadas y ordenadas mediante Capítulos, Títulos y Artículos, aunque en ocasiones prescindan de alguna de éstas características, más no de todas. Dicho en otros términos: "son -- aquéllas cuyas disposiciones se encuentran plasmadas en un texto normativo más o menos unitario, en forma de articulado, -- en el cual las materias que componen la regulación constitucional están normadas con cierta precisión."<sup>37</sup>

Por su parte, las constituciones consuetudinarias podemos denominarlas como aquéllas que consisten en un conjunto de conductas y prácticas jurídicas y sociales que en forma reiterada lleva a cabo la población, de tal manera que "la regulación que establece radica en la conciencia popular formada a través de la costumbre y en el espíritu de los jueces."<sup>38</sup> Autoridades éstas que aplican su criterio y sensibilidad social en la constante búsqueda de la justicia.

De esta ambivalencia clasificatoria, puede afirmarse que la forma escrita guarda mayor precisión respecto de la --

---

36 BURGOA OFIÑUELA, Ignacio.- Op. cit., pág. 323.

37 IBIDEM.- pág. 324.

38 IBIDEM.- pág. 324.

consuetudinaria, puesto que los textos incorporados en su -- cuerpo resultan tan transparentes que no se prestan a discusión alguna, sin embargo, es de reconocerse que esa transparencia en diversas ocasiones no se presenta con mucha precisión.

## 2.2.2 CLASIFICACION DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SU -- REFORMABILIDAD.

Es de advertirse que esta clasificación se refiere -- fundamentalmente a las constituciones jurídico-positivas de carácter formal escrito, toda vez que como se anota en el -- subtítulo, se refieren a la forma que requieren de adoptar -- para ser reformadas.

Esta clasificación la concebimos en dos vertientes -- denominadas:

- a).- CONSTITUCIONES RIGIDAS.
- b).- CONSTITUCIONES FLEXIBLES.

Las primeras son aquéllas que para ser reformadas, -- adicionadas o modificadas en su contenido, requieren de ser sometidas a un proceso especial y riguroso, fomentando con -- ello un análisis cuidadoso sobre las posibles repercusiones -- que pudiera acarrear dicha alteración constitucional.

En cuanto a las constituciones flexibles son por el -- contrario, aquéllas susceptibles de ser modificadas, adicionadas o reformadas por el legislador ordinario, fomentando con -- ello una relativa facilidad para la alteración de su texto.

El maestro IGNACIO BURGOA en su obra de Derecho Constitucional Mexicano, establece con precisión los significados de éstos tipos de constitución en los términos siguientes:

"La supremacía no opera sola para conseguir el aseguramiento o la efectividad de la Constitución, sino que, con -- vista a este objetivo, se complementa con otro principio: el de rigidez. Este principio se opone al llamado de flexibilidad constitucional, que significa que la ley fundamental es -- susceptible de ser modificada, adicionada y reformada por el -- legislador ordinario, siguiendo el mismo procedimiento que se

adopta para la creación y alteración de la legislación secundaria.

Por el contrario, el principio de rigidez constitucional indica que para llevar a cabo alguna modificación o reforma a la constitución, es necesario seguir un procedimiento especial, en el que las diversas autoridades y organismos que tienen injerencia integran un "poder" extraordinario, sui generis, al que se ha denominado por algunos autores, "Constituyente Permanente." 39 y 39 Bis

De esta apreciación viene a la vista que el maestro emplea como modalidad el término "principios", señalando que éstos consisten en la RIGIDEZ Y SUPREMACIA de la constitución, y que para lograr el aseguramiento y efectividad de la misma es imperioso que deban cooperar íntimamente ligados como condición sine qua non.

Esta razón es la que nos ha motivado a dedicar un trato especial a dichos principios constitucionales, por lo que su estudio lo abordaremos en los puntos cuatro y cinco del presente capítulo.

Por el momento y a manera de concentración de datos, deseamos enunciar la forma en que nuestra constitución política vigente encuentra su posición dentro de la clasificación general mencionada.

En consecuencia, es de afirmarse que contamos con una constitución jurídico-positiva, porque consiste en un conjunto de normas jurídicas fundamentales y supremas que conforman al Estado Mexicano.

No soslayamos, aunque sea a manera de mención Únicamente (toda vez que sería un buen tema para el desarrollo de una interesante tesis profesional), el inminente cuestionamiento que surge respecto de que si nuestra constitución jurídico-positiva responde armónicamente a nuestra constitución real y teleológica, o en su caso, aquélla se presenta como un obstáculo para el avance económico y social de nuestro pueblo.

Sin embargo, volviendo al tema que nos ocupa, se corrobora que desde el punto de vista formal nuestra constitu-

---

39 BURGOA ORIHUELA, ignacio.-Op. cit., págs. 366 y 367.

39 Bis El profesor universitario FELIPE TEMA RAMIREZ, es uno de los autores que comparten esta tesis respecto del Poder Constituyente Permanente.

ción es escrita, porque está plasmada en un documento solemne, y desde el punto de vista de su reformabilidad contamos con una -- Constitución rígida, porque para ser modificada, adicionada o -- reformada debe ser sometida a un procedimiento especial, que en este caso describe el artículo 135 del mismo documento fundamental.

Ubicada entonces nuestra Constitución General de la Repú**u**blica, procederemos enseguida a distinguir las diferentes partes que la integran.



### 3. PARTES Y CARACTERISTICAS DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La Constitución jurídico-positiva que actualmente rige nuestras relaciones sociales, económicas y de toda índole jurídica, fué expedida en el Salón de Sesiones del Congreso Constituyente en la Ciudad de Querétaro siendo el año de 1917, a partir de entonces cuenta con setenta años de vigencia.

Desde su inicio se ha formado con una estructura consistente en 9 Títulos, 10 Capítulos, 4 Secciones y 136 Artículos, además de un Apartado denominado "Artículos Transitorios" integrado por 16 de éstos.

Toda esta estructuración ha sido tradicionalmente dividida en dos partes fundamentales denominadas como PARTE DOGMATICA y PARTE ORGANICA<sup>40</sup>

Enseguida nos referiremos a esta división para entender las características que diferencian a una de la otra.

#### 3.1 PARTE DOGMATICA.

Es la parte de la Constitución que trata sobre los derechos fundamentales del hombre, derechos denominados también "Garantías Individuales y Sociales. Aunque es de mencionarse que de esta denominación difieren algunos autores como CARLOS SANCHEZ VIAMONTE, quien en una de sus obras trata de demostrar que los términos "Garantía" y "Derecho Fundamental" no significan lo mismo, puesto que --según él-- una es concreta y el otro es --abstracto.

Establece este autor que "Garantía no es protección técnica o abstracta sino protección práctica o concreta, y además --amparo efectivo; no es el régimen constitucional en su conjunto, en su condición de ordenamiento jurídico, sino una institución particular determinada, creada por el amparo o protección de --derechos constitucionales afectados por la ley o norma de carácter legal o por actos ejecutivos. Ese amparo o protección mere-

---

<sup>40</sup> Señala el Profesor FELIPE TENA RAMIREZ, que esta denominación suele atribuirse al maestro español ADOLFO POSADA, dado que en su obra denominada "Tratado de Derecho Político" --editada en el año de 1935 en Madrid España, formula por primera vez esta denominación.

ce el nombre de garantía cuando logra el máximo de su eficacia - práctica; consiste siempre en una acción judicial."<sup>41</sup>

Como es de notarse, el autor mencionado proporciona la misma connotación a los términos "Juicio de Amparo" y "Garantía".

Necesario es mencionar que estas garantías se dividen en Individuales y Sociales, incorporadas estas últimas principalmente en los artículos 3/o., 27 y 123 del mismo documento, porque se considera que protegen a la sociedad en su conjunto, mientras que por otro lado las garantías individuales se encuentran incorporadas en el primer capítulo de nuestra ley suprema, distribuidas -- del artículo 1/o. al 29 esencialmente. Asimismo es necesario también afirmar que todos estos derechos invariablemente se manifiestan de las personas frente al Estado, o sea, que una vez reconocidos por éste, sus órganos de gobierno no deben intervenir en la esfera individual de los gobernados si no es por un motivo que -- verdaderamente lo amerite, y si esa invasión llegare a presentarse, entonces los ciudadanos tendrán la facultad objetiva para detener la ejecución de ese acto estatal mediante un Juicio de control de la constitucionalidad denominado "Juicio de Amparo".

### 3.2 PARTE ORGANICA.

Esta parte de la Constitución es la que tiene por objeto la organización del Poder Público del Estado, delimitando sus competencias y designándole atribuciones.

De esta manera, los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial encuentran su sustento constitucional en el Título 3/o., desde el artículo 49 hasta el 107. Podemos sin embargo encuadrar en esta parte al título Cuarto que se refiere a la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos.

Ya atinadamente el gran genio ARISTOTELES al estructurar su concepto de Constitución se refería a la configuración del -- Estado con sus Poderes Públicos.

Esta concepción la dejó expresada en los términos que a continuación señalamos:

---

<sup>41</sup> SANCHEZ VIAMONTE, Carlos.- Los Derechos del Hombre en la Revolución Francesa, UNAM, Dir.Gral.de Publicaciones, México - 1956, págs. 74 y 75.

"La Constitución es la organización de las Magistraturas, la distribución de los poderes, la atribución de las soberanías, y el fin de toda sociedad política."<sup>42</sup>

Asimismo y con gran acierto, el maestro FELIPE TENA se refiere a esta parte orgánica como el mínimo contenido que debe tener una constitución, al señalar dentro de sus consideraciones que el "Crear y organizar a los poderes públicos supremos dotándolos de competencia, es, por lo tanto, el contenido mínimo y esencial de toda constitución."<sup>43</sup>

Este ilustre jurista entre otras cosas argumenta que - la estructura de la constitución descansa sobre dos principios capitales; el primero diseñado en los términos siguientes; "La libertad del Estado para restringirla es limitada en principio", destinando esta connotación a la parte dogmática, y, el segundo que se expresa "como complemento indispensable del postulado anterior, es preciso que el poder del Estado se circuncriba y se encierre en un sistema de competencias", principio éste que asemeja a la parte orgánica de la constitución.

Estos dos principios capitales vinculados armónicamente, proyectan una imagen de un Estado constituido con sus poderes públicos, cada uno con sus propias atribuciones, los que tendrán limitaciones expresas para no interferir la libertad de los gobernados. Siendo que esta misma imagen es la que se proyecta cuando se conjugan las dos partes de la Constitución que ya conocemos; la dogmática y la orgánica.

---

<sup>42</sup> ARISTOTELES.- La Política, Libro Sexto, Cap. I, Edit. Iberia, España 1967, pág. 278.

<sup>43</sup> TENA RAMIREZ, Felipe.- Op. cit., pág. 22

#### 4. LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO NACIONAL.

La mayoría de los tratadistas han coincidido en afirmar que la Constitución es la Ley Fundamental y Suprema de un Estado.

Fundamental, porque sin ella no es concebible la ordenación formal del conglomerado-político que lo constituye y que determina su estructura, privando en esta concepción las ideas de "singularidad, inviolabilidad, rigidez, unidad general, organización estatal, carácter normativo, supremacía, regulación de competencias y decisión política."<sup>44</sup>

También implícitamente se involucra la idea de que se le considera como Ley primaria y fuente de validez formal de todas las normas secundarias que conforman el Derecho Positivo.

Al referirse a la fundamentalidad de la constitución, - el célebre jurisconsulto JORGE XIFRE HERAS señala que "Este carácter fundamental que concede a la constitución la nota de ley suprema del Estado, supone que todo el ordenamiento se encuentra condicionado por las normas constitucionales, y que ninguna autoridad estatal tiene más poderes que los que le reconoce la constitución, pues de ella depende la legitimidad de todo el sistema de normas e instituciones que componen aquél ordenamiento."<sup>45</sup>

Por otro lado, se dice que es Suprema porque su autoridad y jerarquía ubicadas en la cúspide de la pirámide jurídica que integra el ordenamiento legal general de una sociedad, permite que ésta vierta sobre sus leyes secundarias los principios de legalidad y seguridad constitucionales.

Esta ubicación permite a la doctrina denominarla también como "ley Suprema" o "Lex Lugum" que quiere decir, "Ley de Leyes".

"Obviamente -señala el maestro IGNACIO BURGOA- la supremacía de la Constitución implica que ésta sea el ordenamiento "cúspide" de todo el derecho positivo del Estado, situación que la convierte en el índice de validez formal de todas las leyes-secundarias u ordinarias que forman el sistema jurídico estatal, en cuanto que ninguna de ellas debe oponerse, violar o simplemente apartarse de las disposiciones constitucionales. Por ende,

---

<sup>44</sup> SCHMITT, Carlos.-Teoría de la Constitución, Edit. Nacional, México 1981, págs. 48 y 49.

<sup>45</sup> XIFRE HERAS, Jorge.- Curso de Derecho Constitucional, Edit. Bosch, España 1961.

si esta oposición, violación o dicho apartamiento se registran, la ley que provoque estos fenómenos carece de "validez formal", siendo susceptible de declararse "nula", "inválida", "inoperante" o "ineficaz" por la vía jurisdiccional o política que cada orden constitucional concreto y específico establezca."<sup>46</sup>

A estas consideraciones debemos agregar que dentro del principio de Supremacía radica la forma en que se ha expedido dicha ley fundamental, de manera tal que, ésta a diferencia de las leyes ordinarias, nace de un Congreso Constituyente como ley primaria dotada de otro principio que es el de Rigidez.

La expresión normativa de esta supremacía se encuentra contenida en el artículo 133 de dicho ordenamiento fundamental, de donde se desprenden las siguientes líneas:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo -- con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión, los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

De la lectura de este precepto, el principio de Supremacía se presenta con posibles ambigüedades interpretativas, puesto que dicho principio textualmente abarca a las leyes del Congreso que emanen de ella y a los tratados que estén de acuerdo con la misma. Sin embargo, la interpretación correcta debe ser la de que las leyes federales deben tener como fuente de origen o nacimiento a la propia Constitución, a la cual deberán responder en su contenido de una manera que no la contraríen o se opongan a la misma.

Esta interpretación podemos apoyarla en lo establecido por el segundo renglón del artículo en cita que a la letra dice: las leyes del Congreso de la Unión "que emanen de ella", entendiéndose por "emanar" el desprenderse de ella, el derivar o nacer de su claustro formal, de manera tal que invariablemente deberán adquirir algunos rasgos jurídico-genéticos que les harán tomar una forma similar a la Constitución; paridad misma que aquí entendemos como constitucionalidad.

---

<sup>46</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- Op. cit., pág. 358.

Por este motivo, creemos que el segundo renglón es el que definitivamente viene a salvar la interpretación correcta y de subordinación que deben adquirir las leyes secundarias-ante las normas constitucionales.

Sobre este particular, el autor XIFRE HERAS nos dice- que "No hay que considerar constitucionales (con paridad jerárquica) a las leyes orgánicas, o sea, aquéllas normas que - la constitución prevé para regular materias de particular importancia sin conferirles rango constitucional y aquéllas - - otras relativas a la organización y funcionamiento de determinadas instituciones, cuyos principios figuran en las constituciones pero no forman parte de ella."<sup>47</sup>

Por todo ello, estamos plenamente convencidos de que el principio de Supremacía constitucional establece una jerarquía de leyes, donde la cúpula indiscutible le corresponde exclusivamente a la Constitución.

Ahora bien, superando la lectura e interpretación del segundo renglón, y continuando con la demás parte del numeral en estudio, nos surgen inminentemente dos nuevos cuestionamientos que enseguida planteamos:

¿Únicamente los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, quedando exentos los demás funcionarios -- públicos? Además, si estas autoridades al aplicar las leyes-ordinarias encuentran con que una de éstas es contradictoria- con la Constitución; ¿a qué precepto normativo deberán dar -- preferencia para su aplicación?

A estas interrogantes debe oponerse no sólo el argumento de la Supremacía constitucional, sino también una correcta interpretación del artículo que nos ocupa, pero vinculándolo estrechamente con otro que viene a ser complementario de - aquél; refiriéndonos precisamente al artículo 128 que a la letra dice:

"Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen."

Ciertamente, respecto del primer cuestionamiento queda dilucidada la duda de que si únicamente los jueces se arreglarán a dicha constitución, puesto que como se desprende de la -

---

<sup>47</sup> XIFRE HERAS, Jorge.- Op. cit.

lectura del 128, es totalmente transparente cuando se refiere a "todo funcionario público, sin excepción alguna", quienes invariablemente deberán tener sumisión ante la constitución en todos los actos que realicen en el ejercicio de sus funciones.

Sin embargo, respecto del segundo cuestionamiento, consideramos que se requiere de un estudio más a fondo para tratar de establecer su razonamiento y argumentación que puedan dar una respuesta precisa y acertada. Además porque dicho planteamiento constituye uno de los puntos fundamentales de nuestra tesis, puesto que estamos tratando de demostrar la inconstitucionalidad de unos preceptos secundarios u ordinarios.

Por ello, dicho estudio lo abordaremos plenamente en el rubro denominado "PROPUESTA DE SOLUCION", y que viene integrando una parte complementaria del presente trabajo.

Esta posición obedece a que en primer lugar la doctrina ha alcanzado consenso sobre la idea y significado del principio de Supremacía constitucional, tal como lo dejamos asentado y que constituye el objetivo primario del presente capítulo. Además-- porque previo a dicho estudio, deseamos también concebir una --visión específica en materia agraria en lo referente al nacimiento de las autoridades agrarias derivadas de nuestra constitución, sus facultades dentro de algunos procedimientos agrarios para --llegar con todos estos elementos al análisis del problema constitucional que se presenta con los artículos 304 y 326 de la --ley de la materia.

## 5. EL PRINCIPIO DE RIGIDEZ CONSTITUCIONAL.

Ha quedado aseverado que para garantizar el aseguramiento y efectividad del orden constitucional, es condición indispensable que el principio de Supremacía opere harmonicamente con el de Rigidez constitucional.

Asimismo, ha quedado disipado que este principio se opone radicalmente al de Flexibilidad, puesto que se refiere a la rigurosidad con que se debe proceder para el caso de que se pretenda reformar o adicionar a la Constitución.

En otras palabras: este principio "indica que para llevar a cabo alguna modificación o reforma a la Constitución, es necesario seguir un procedimiento especial, en el que las diversas autoridades y organismos que tienen injerencia integran un "poder" extraordinario, sui generis, al que se ha denominado, - por algunos autores, "Constituyente Permanente".<sup>48</sup>

En nuestro ordenamiento jurídico este Poder especial o "sui generis", se encuentra integrado por dos poderes constituidos que son el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, quienes en una función única, exclusiva y especial deberán analizar y discutir con plena responsabilidad social, toda alteración o modificación que se sugiera hacer a nuestra ley primaria, puesto que con esta van implícitos la seriedad de las Instituciones y la visión político-jurídica hacia nuevas generaciones, de los órganos Legislativos Federal y Estatales.

"En efecto, el artículo 135 establece un órgano, integrado por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, capaz de alterar la constitución, mediante adiciones y reformas a la misma.

Ese órgano tiene que participar en alguna forma de la función soberana, desde el momento en que puede afectar la obra que es expresión de la soberanía.

Su función es, pues, función constituyente, y como por otra parte, se trata de un órgano que sobrevive al autor de la Constitución, cuya vida se extinguió con su tarea, consideramos que merece por todo ello el nombre de Poder Constituyente Permanente.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> BURGOA OPIHUELA, Ignacio.- Op. cit., págs. 366 y 367.

<sup>49</sup> TENA RAMIREZ, Felipe.- Op. cit., págs. 45 y 46.



Para corroborar el razonamiento anterior, traemos a la vista el contenido del artículo 135 constitucional, para apoyar a la vez la sustentación jurídica del principio de rigidez constitucional y la característica de permanencia del Poder Constituyente.

Veamos entonces:

"La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

Ciertamente, en estas líneas se establece el procedimiento especial para reformar o adicionar las normas constitucionales. Esto lo podemos fortalecer con la lectura de la Sección II de nuestra ley suprema denominada "DE LA INICIATIVA Y FORMACION DE LAS LEYES", de donde los artículos 71 y 72 se refieren a un procedimiento legislativo ordinario muy diferente al especial que nos ocupa.

O sea, que resulta más fácil legislativamente hablando, el crear, modificar o alterar una ley ordinaria que nuestra Constitución, puesto que ésta ocupa un lugar muy especial como columna vertebral de donde se desprenden las demás leyes secundarias, y por lo consiguiente, su estabilidad jurídica debe de ser más fuerte que el de aquéllas.

"En efecto -corroboro el maestro BURGOA- de nada serviría que una ley Fundamental fuera suprema, si fácilmente y siguiendo el procedimiento común establecido para la alteración de una ley secundaria, pudiera modificarse, ya que, en el supuesto de que el legislador insistiera en que rigiera una ley opuesta a las normas constitucionales, podría sin ningún inconveniente realizar su objetivo, reformando simplemente la disposición de la Constitución que fuese contraria al contenido de la ley secundaria."<sup>50</sup>

Ahora bien, una vez que hemos entendido que el alcance de las actividades del Poder constituyente permanente consis-

---

<sup>50</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- Op. cit., pág. 367.

ten particularmente en Adicionar y Reformar nuestra ley Fundamental; necesario es entender entonces los significados de -- estos dos vocablos, para de esta manera comprender las limitaciones de dicho poder.

Así, tenemos que por "adicionar" se entiende el agregar algo nuevo a lo ya existente, o bien; el sumar o incrementar el contenido de algo que ya existe materialmente.

Por su parte "reformar" en su acepción característica, significa sustituir un texto por otro, dentro de la ley existente, o sea, en términos generales consiste en corregir, enmendar o dar nueva forma al texto de una determinada ley, - en este caso a la ley primaria y fundamental de nuestro Estado.

Nótese que el término "reformar" es más amplio en su connotación, pero debe tenerse cuidado en señalar sus limitaciones, y éstas son en que la sustitución, corrección, enmienda o nueva forma que adquiera el texto de una ley, es única y exclusivamente sobre un determinado precepto constitucional, - y no sobre toda la constitución, porque si fuera de este modo, prácticamente se estaría invadiendo el sentimiento de la soberanía natural del pueblo, puesto que se incurriría en la creación de una nueva constitución y en consecuencia, se estaría iniciando el ciclo productor de la ley primaria donde participan -como ya lo vimos- el pueblo ejerciendo su soberanía mediante la designación de una asamblea constituyente para la elaboración de su Constitución y el funcionamiento de los Poderes constituidos, como forma característica de la conformación del Estado como ente jurídico.

De ahí que las facultades del Poder Constituyente Permanente, sean esencialmente limitadas para reformar y adicionar y nunca para crear una nueva Constitución

## CAPITULO II

### LOS ORGANOS Y LAS AUTORIDADES AGRARIAS EN EL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL Y EN LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Nos referiremos aquí a las dependencias y organismos contemplados tanto en el precepto constitucional arriba mencionado como en su Ley Reglamentaria<sup>51</sup> tal y como actualmente los conciben, puesto que de esta manera pretendemos establecer una secuencia lógico-jurídica del presente capítulo con el anteriormente estudiado. Asimismo para comprender en su mayor dimensión a nuestra pirámide jurídica en materia agraria, haremos referencia también a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>52</sup> y al Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria.<sup>53</sup>

Pero antes de iniciar, queremos dejar constancia del -- porqué asumimos la postura de continuar diferenciando entre -- "órganos" y "autoridades" cuando la ley de la materia únicamente reconoce en forma expresa a las segundas.

En efecto, esta ley a partir de su publicación en el -- Diario Oficial de la Federación en fecha 16 de abril de 1971 -- suprimió el término de "órganos" en su literalidad, porque según los antecedentes que encontramos son en el sentido de que la Comisión Redactora del Anteproyecto de esta ley, quiso dar respuesta satisfactoria a la petición de los representantes -- campesinos que argumentaban que los dos nombres de "autoridades" y "órganos" como se venían manejando aún en el Código -- Agrario de 1942 habían creado confusión entre los campesinos, -- principalmente en lo que se refiere a la interposición del Juicio de Amparo, puesto que erróneamente lo interponían ante el -- órgano denominado Cuerpo Consultivo Agrario en lugar de interponerlo ante la autoridad responsable del acto reclamado, lo --

---

<sup>51</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 16 de abril de 1971 (habiéndose reformado y adicionado -- en fecha 17 de enero de 1984).

<sup>52</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 29 de diciembre de 1976.

<sup>53</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 27 de agosto de 1985.

que obviamente les hacía perder dicho juicio de garantías por no tratarse de un acto de autoridad competente, sino de un órgano de consulta.

Sin embargo y a pesar de las reformas y adiciones que se hicieron a la ley de la materia en fecha 17 de enero de 1988, se ha dedicado única y exclusivamente el capítulo III al cuerpo colegiado de referencia, lo que significativamente viene a darle un trato especial en relación con los demás órganos y autoridades enumerados también en el artículo 2/o. de la propia ley.

La ilustre tratadista de Derecho Agrario en México, la maestra MARTHA CHAVEZ PADRON al referirse sobre el mismo tema y ubicarlo dentro de la jerarquía de las normas, es bastante explícita en su apreciación al señalar que; "al considerarse que el Cuerpo Consultivo Agrario de acuerdo con el artículo 27 constitucional es un órgano de consulta y su calidad de tal no puede modificarse por una ley secundaria, se tuvo que respetarse su calidad de órgano y tratarse en un capítulo aparte."<sup>54</sup> Debido a esta aseveración es por lo que consideramos que el cuerpo colegiado que nos ocupa puede asumir las funciones de autoridad y de órgano, reservándonos para el caso los razonamientos que exponemos en el capítulo IV del presente trabajo, puesto que en él abordaremos dicho estudio.

Además y por el momento podemos decir que resulta demasiado evidente que el criterio que adoptó la Comisión Redactora de la ley, discrepa en gran medida con la postura que ha sostenido la Doctrina, ya que ésta considera que se encuentra muy bien delimitada la diferenciación entre los significados a que hemos hecho referencia. Al efecto, el Maestro ANTONIO LENA ARROYO al referirse a esta situación considera que no es muy acertada la decisión de excluir el término "órganos" de la ley, para lo cual afirma en una de sus obras el razonamiento siguiente:

"...en Derecho Administrativo -y el Código Agrario lo es en esencia- se distingue sin confusión alguna lo que es una autoridad y un órgano, o dicho de otra manera, en atención a la división de competencias entre los órganos de la administración en razón de la naturaleza de las facultades que les son atribuidas, pueden separarse en dos categorías: unas que tienen el carácter de autoridades y otras que tienen el carácter de órganos auxiliares. Los primeros concentran en sus facultades las de decisión y las de ejecución, excepción hecha en el caso de que la ejecución de sus determinaciones se lleve a cabo por otro órgano diferente. Ahora bien cuando las facultades atribuidas a un órgano se reducen a darle competencia para auxiliar a las autoridades o preparar los elementos necesarios a fin de que éstas puedan tomar sus resoluciones (el caso típico del Cuerpo Consultivo Agrario) enton

---

<sup>54</sup> CHAVEZ PADRON, Martha.- El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos, 5/a. Edición, Editorial Porrúa, México 1986, pág. 58.

ces se tiene -segunda categoría- el concepto de órganos auxiliares.

De aquí se desprende que no se trata de una innovación y de que subsisten en la flamante Ley Federal de Reforma Agraria -aunque no se tipifiquen- los órganos agrarios. - Para completar esta refutación -agrega el Maestro- queremos aludir aquí a la Jurisprudencia invariable de la Suprema -- Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos agrarios que la nueva ley llama en sus capítulos Segundo y Tercero, del Libro Segundo "Organización de las Autoridades -- Ejidales y Comunales; y Facultades y Obligaciones de las Autoridades internas de los Ejidos y Comunidades (artículos del 22 al 46 inclusive y del 47 al 50 inclusive":

Tesis 44.- COMISARIADOS EJIDALES, no son Autoridades.- Es cierto que la fracción II del artículo 40. del Código Agrario, incluye a los Comisariado Ejidales entre las autoridades de los Núcleos de Población ejidal y de las comunidades que poseen tierras, pero también es verdad que de tal catalogación relacionada con las atribuciones que el artículo 43 del mismo Código les marca, se desprende que no son autoridades agrarias, sino propiamente órganos de dirección de los ejidos correspondientes.

Tesis Relacionada.-COMISARIADOS EJIDALES, CARACTER DE LOS.- Los Comisariados Ejidales deben ser vistos bajo -- dos aspectos; como autoridades ejecutoras que intervienen -- en la tramitación, resolución y ejecución de los expedientes agrarios, y como encargados de la administración de los bienes agrarios y de la vigilancia de los fraccionamientos, esto es, como administradores; y es claro que con este último carácter, no son autoridades y tienen capacidad jurídica para acudir a las autoridades administrativas y judiciales, en representación del núcleo de población que les corresponden, con las facultades de un mandatario general."55

Es evidente que de toda esta brillante exposición - que nos hace el ilustre jurista, se deduce claramente cual es el papel que desempeña cada uno de los órganos y autoridades, y en base a esto establecer la diferencia entre unos y otras.

---

55 LUNA ARROYO, Antonio.- Derecho Agrario Mexicano, 1a. edición, Edit. Porrúa, México 1975, págs. 54 y 55.

Por estos razonamientos y a pesar de que nuestra -- ley en estudio hizo la supresión señalada, aún con las Re-- formas y Adiciones que se hicieron a la misma en fecha 17 - de enero de 1984, asumimos el criterio de que para efectos didácticos es de fundamental importancia el continuar ha-- ciendo la separación entre órganos y autoridad, puesto que si nuestra ley agraria omite referirse a los órganos en forma expresa, si los concibe en forma tácita, ya que en algunos procedimientos agrarios el propio Cuerpo Consultivo --- Agrario actúa tanto como autoridad tanto como órgano consul-- tor.

Esta última aseveración la corroboraremos cuando - entremos al estudio de los procedimientos agrarios en su ca-- pítulo correspondiente.

Sin embargo, y para fortalecer esta argumentación - vemos que la Maestra MARTHA CHAVEZ PADRON nos dice que: "La distinción entre órganos y autoridades es necesaria, desde el punto de vista material o cuantitativo para diferenciar una autoridad singular, de un todo orgánico administrativo, por ejemplo, el capítulo de responsabilidades agrarias se-- establece no sólo en función de la principal autoridad responsable, sino también de todas las personas que forman parte del órgano agrario, o sea, de todos los funcionarios y - empleados de la Secretaría de la Reforma Agraria; en otras palabras, no porque la ley omite mencionar como órgano a la Secretaría, ésta deja de existir material, administrativa y legalmente."<sup>56</sup>

Por todo lo expuesto, nos inclinamos a denominar -- a este nuestro segundo capítulo con el nombre que ya plasma mos y que es el de: "Los Órganos y las Autoridades Agrarias en el Artículo 27 Constitucional y en la Ley Federal de Reforma Agraria."

Así pues, pasaremos entonces a enumerar cada una - de las autoridades y órganos que nos mencionan los precep-- tos citados.

Por lo que corresponde al Artículo 27 de nuestra - Ley Fundamental, en su fracción XI vemos que establece li-- teralmente lo siguiente:

---

<sup>56</sup> CHAVEZ PADRON, Martha.- Op. cit., pág. 59.

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

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

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

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

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

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

Por su parte la Ley Federal de Reforma Agraria dispone al respecto en su artículo 2/o. que: "la aplicación de esta ley está encomendada a las siguientes autoridades y órganos:

I. El Presidente de la República.

II. Los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

III. La Secretaría de la Reforma Agraria.

IV. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

V. El Cuerpo Consultivo Agrario; y

VI. Las Comisiones Agrarias Mixtas."

Establece al final este artículo que todas las autoridades administrativas del país, actuarán como auxiliares - en los casos en que la misma ley agraria lo determine.

Como puede notarse, la ley reglamentaria amplió por una parte el número de autoridades y órganos señalados en el 27 constitucional, pero por otro lado omitió enumerar a los comisariados ejidales y a los comités particulares ejecutivos.

A pesar de eso les dedica especial atención en título los diversos de la misma ley, incorporados dentro del Libro Segundo denominado "El Ejido".

Por nuestra parte conjuntaremos a todos esos entes jurídicos porque consideramos que tienen una función importante dentro del Proceso de Reforma Agraria, y que de ellos depende dentro de su respectiva competencia, la aminoración o complicación del Problema Agrario de México.

Esta conjunción queda entonces de la manera siguiente:

1. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.
2. LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS Y EL JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
3. LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.
4. LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS.
5. EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.
6. LAS COMISIONES AGRARIAS MIXTAS.
7. LOS COMITES PARTICULARES EJECUTIVOS.
8. LOS COMISARIADOS EJIDALES.

A continuación formularemos una breve referencia a cada uno de estos órganos y autoridades tal como actualmente los conciben nuestra Ley Suprema y su Ley reglamentaria-



en materia agraria, puesto que nos servirá bastante para comprender mejor el objeto principal de nuestra tesis.

Veamos:

1. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

En efecto el Presidente de la República es la Suprema Autoridad Agraria en el País, puesto que se encuentra facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias con la finalidad de alcanzar plenamente los objetivos de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Las facultades específicas que tiene en esta materia, consisten en dictar sus resoluciones definitivas que recaerán en los expedientes que se refieran a los diversos Procedimientos Agrarios que enumeramos a continuación:

- I. De Restitución o Dotación de tierras, bosques o aguas.
- II. De Ampliación de las tierras, bosques o aguas ya concedidas.
- III. De Creación de Nuevos Centros de Población.
- IV. De Reconocimiento y Titulación de Bienes Comunales.
- V. De Expropiación de Bienes ejidales y comunales.
- VI. De establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades.
- VII. Las demás que le señale la propia Ley Federal de Reforma Agraria.

Las Resoluciones Definitivas que dicte esta autoridad serán firmes e invariables, puesto que una vez culminado un procedimiento de los arriba mencionados, se dictará la Resolución Presidencial Definitiva y ésta en ningún caso podrá ser modificada.

El sustento jurídico de todo lo anterior lo encontramos en los artículos 2 y 8 de nuestra ley en estudio.

Además podemos agregar que nuestra Ley Suprema en su fracción I del artículo 89 establece que el Promulgar y Ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, son entre otras, tres amplísimas facultades y obligaciones que tiene el Presidente de la República.

Ciertamente, una de esas leyes es la de Reforma Agraria que una vez promulgada debe ejecutarse por la máxima autoridad en esta materia.

## 2. LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS Y EL JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Al respecto la fracción II del artículo 2 de nuestra ley agraria establece que los funcionarios mencionados asumen el carácter de autoridades agrarias, simultáneamente al tomar posesión de su cargo político y administrativo.

Sobre las atribuciones que tienen encomendadas en esta materia tenemos que son las siguientes:

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

II. Emitir opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población y en los de expropiación de tierras, bosques y aguas ejidales y comunales.

III. Proveer, en lo administrativo, cuanto fuera necesario para la substanciación de los expedientes y ejecución de los mandamientos, en cumplimiento de las leyes locales, o de las obligaciones derivadas de los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal.

IV. Nombrar y remover libremente a sus representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas.

V. Expedir los nombramientos a los miembros de los

comités particulares ejecutivos que elijan los grupos solicitantes.

VI. Poner en conocimiento de la Secretaría de la Reforma Agraria las irregularidades en que incurran los funcionarios y empleados dependientes de ésta.

VII. Las demás que la misma ley y otras leyes y reglamentos les señalen.

Encontramos la sustentación jurídica de estas facultades en el artículo 9 de nuestra legislación agraria.

### 3. LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.

Esta Institución en efecto depende directamente y en forma inmediata del Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Veamos que estructura y atribuciones conforman a esta dependencia en la actualidad.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se refiere a ella como Órgano, al establecer en su artículo 41 lo siguiente: "A la Secretaría de la Reforma Agraria corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 -- constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos.

II. Conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierras y aguas a los núcleos de población rural.

III. Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal.

IV. Intervenir en la titulación y el parcelamiento -- ejidal.

V. Hacer y tener al corriente el Registro Agrario Nacional, así como el Catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables.

VI. Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales.

VII. Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos.

VIII. Resolver conforme a la ley las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales.

IX. Cooperar con las autoridades competentes a la eficaz realización de los programas de conservación de tierras y aguas en los ejidos y comunidades.

X. Proyectar los programas generales y concretos de colonización ejidal, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial, de la población ejidal excedente, escuchando la opinión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

XI. Manejar los terrenos baldíos, nacionales y demás.

XII. Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República en materia agraria, así como resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal.

XIII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

En esta última fracción la ley Orgánica en estudio deja abierta la posibilidad jurídica para vincular con esta dependencia, lo que la Ley Federal de Reforma Agraria le designa como atribuciones. Este último ordenamiento ya no se refiere al Organismo, sino que hace referencia a la Autoridad agraria cuando menciona al titular de la dependencia.

Establece su artículo 10: "El Secretario de la Reforma Agraria tiene la responsabilidad política, administrativa y técnica de la dependencia a su cargo ante el Presidente de la República."

Agrega en otro renglón: "Son atribuciones del Secretario de la Reforma Agraria:" y enumera a las siguientes:

I. Acordar con el Presidente de la República los asuntos agrarios de su competencia.

II. Firmar junto con el Presidente de la República las resoluciones y acuerdos que éste dicte en materia agraria y hacerlos ejecutar, bajo su responsabilidad.

III. Ejecutar la política que en materia agraria dicte el Presidente de la República.

IV. Representar al Presidente de la República en todo acto que se relacione con la fijación, resolución, modificación u otorgamiento de cualquier derecho fundado en la ley, -- salvo en casos expresamente reservados a otra autoridad.

V. Coordinar su actividad con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para la realización de los programas agrícolas nacionales y regionales que se establezcan.

VI. Formular y realizar los planes de rehabilitación -- agraria.

VII. Proponer al Presidente de la República, la resolución de los expedientes de restitución, detención, ampliación -- de tierras y aguas, creación de nuevos centros de población y -- todos aquéllos que la ley reserva a su competencia.

VIII. Aprobar los contratos que sobre frutos, recursos -- o aprovechamientos comunales o de ejidos colectivos puedan legalmente celebrar los núcleos de población con terceras personas, o entre sí.

IX. Dictar las normas para organizar y promover la producción agrícola, ganadera y forestal de los núcleos ejidales, comunales y colonias, de acuerdo con las disposiciones técnicas generales de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y conforme a lo dispuesto en el artículo 11 (este artículo se refiere a las atribuciones de la S.A.R.H. que más adelante abordaremos) y, en materia de aprovechamiento, uso o explotación de aguas, coordinadamente con la misma Secretaría.

X. Fomentar el desarrollo de la Industria Rural y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra en ejidos, comunidades y nuevos centros de población.

XI. Intervenir en la elección y destitución de las autoridades ejidales y comunales, en los términos de esta ley.

XII. Resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal.

XIII. Resolver los asuntos que se susciten en los ejidos, con motivo del deslinde o del señalamiento de zonas de protección, o por cualquier causa, cuando su resolución no esté -- especialmente atribuida a otra autoridad.

XIV. Intervenir en la resolución de las controversias -- agrarias en los términos de esta ley.

XV. Controlar el manejo y el destino de los fondos de colonización relativos a las colonias ya existentes, así como los destinados a deslindes.

XVI. Formar parte de los Consejos de Administración de los Bancos oficiales que otorguen crédito a ejidos y comunidades.

XVII. Informar al Presidente de la República, en los casos en que procedan, las consignaciones de que trata el artículo 459.

XVIII. Decidir sobre los conflictos de competencia territorial entre dos o más Delegaciones Agrarias.

XIX. Nombrar y remover al personal técnico y administrativo de la Secretaría, de acuerdo con las leyes de la materia.

XX. Expedir y cancelar los certificados de inafectabilidad.

XXI. Las demás que esta Ley y otras leyes y reglamentos le señalen.

Como puede verse, son diversas y variadas las atribuciones que tiene encomendadas esta Institución.

En un intento de formular una apretada síntesis o -- compactación de todas ellas, podemos decir que dentro del Sector Agrario esta dependencia debe de funcionar en dos vertientes de operación.

La Primera consistente en estructurar y distribuir -- en términos jurídicos y materiales, la gran superficie territorial del País, creando y protegiendo fundamentalmente las tres formas de propiedad que existen en nuestro sistema, a -- saber: la Propiedad Particular Rural o Pequeña Propiedad Agrícola o Ganadera en explotación; y las Propiedades Sociales: -- Ejidal y Comunal y,

La Segunda consistente en organizar a estos entes jurídicos en términos socio-económicos, a fin de que procuren el óptimo aprovechamiento y explotación de sus recursos naturales y materiales.

Ahora bien, por lo que corresponde al Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria en su artículo 5 enumera

una serie de 34 atribuciones para el Secretario de esta Institución, en términos generales se refieren a lo ya anotado anteriormente por cuanto a las operaciones de la Secretaría en su exterior, porque para el funcionamiento interno de la misma contempla específicamente la manera en que algunas de sus dependencias deberán operar.

El artículo Primero de este reglamento nos remite a los ordenamientos que ya hemos señalado anteriormente, puesto que señala que: "La Secretaría de la Reforma Agraria, como dependencia del Ejecutivo Federal, tiene el despacho de los asuntos que en forma expresa le encomiendan el artículo 27 constitucional, la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como --- otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República."

Por esta disposición reglamentaria consideramos que dichas atribuciones ya las tenemos presentes y que se nos hace más interesante la estructura que le designa a dicha institución, de ahí que enfocamos nuestra atención al artículo segundo que establece que: "Para el ejercicio de sus atribuciones y despacho de los asuntos que le competen, la Secretaría de la Reforma Agraria contará con los siguientes servidores públicos, direcciones generales y órganos desconcentrados y colegiados: .

Secretario.

Subsecretario de Asuntos Agrarios

Subsecretario de Organización y Desarrollo Agrario.

Oficial Mayor.

Contralor Interno.

Cuerpo Consultivo Agrario.

Dirección General de Administración.

Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Dirección General Coordinadora de Delegaciones Agrarias y Promotorías.

Dirección General de Desarrollo Agrario.

Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas.

Dirección General de Organización Administrativa.

Dirección General de Organización Agraria.

Dirección General de Procedimientos Agrarios.

Dirección General de Procuración Social Agraria.

Dirección General de Programación y Evaluación.

Dirección General de Promoción Agraria.  
Dirección General de Recursos Humanos.  
Dirección General del Registro Agrario Nacional.  
Dirección General de Tenencia de la Tierra.  
Unidad de Documentación e Información Agraria.  
Como órganos desconcentrados y Delegaciones:  
Instituto de Capacitación Agraria.  
Programa Nacional de Empleo Rural.  
Delegaciones Agrarias.  
Como órganos colegiados:  
Comisión Interna de Administración y Programación.

En términos Generales esta es la estructura y atribuciones que guarda actualmente la dependencia encargada de estructurar y organizar a los ejidos, comunidades y pequeñas propiedades que se encuentran inmersas dentro del territorio nacional.

Ahora bien, la Maestra MARTHA CHAVEZ PADRON, considera que a esta dependencia, dada su gran variedad de atribuciones, funciones y estructura; puede considerársele como -- Órgano y como Autoridad al señalarnos que: "Las explicaciones relativas al titular de la Secretaría de la Reforma Agraria como autoridad dadas anteriormente, son aplicables a la Secretaría como órgano agrario."<sup>57</sup>

#### 4. LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS.

Otra de las autoridades y órganos que nos señala la legislación agraria, es también esta Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Al respecto la Maestra MARTHA CHAVEZ establece que - cuando se habla de toda la Secretaría nos estamos refiriendo

---

57 CHAVEZ PADRON, Martha.- Op. cit., pág. 65.



al Órgano, y cuando hablamos de su titular entonces nos estamos refiriendo a la Autoridad.

Esta egregia doctrinaria hace la separación correspondiente entre Órgano y autoridad, advirtiéndolo a la vez que: "Las explicaciones relativas al Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos como autoridad agraria, dadas anteriormente (refiriéndose al orden de exposición en su libro), son aplicables a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos como Órgano agrario."<sup>58</sup>

Veamos que contenido sustancial en términos de atribuciones le asignan las leyes secundarias.

En primer lugar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 35 le señala a esta Institución el despacho de los siguientes asuntos:

I. Programar, fomentar y asesorar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos.

II. Definir, aplicar y difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejor rendimiento en la agricultura, silvicultura, ganadería, avicultura y apicultura.

III. Encauzar el crédito ejidal, agrícola, forestal y ganadero, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hacia los renglones prioritarios; participar con ella en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción agropecuaria, y administrar su aplicación, así como vigilar y evaluar sus resultados.

IV. Determinar y conducir las políticas de organización de productores del sector agropecuario, en torno a programas regionales y nacionales, con la participación de las autoridades locales que corresponda.

V. Fomentar las organizaciones mixtas con fines de producción agropecuaria o silvícola.

VI. Organizar y administrar los servicios de defensa agrícola y ganadera y de vigilancia de sanidad agropecuaria-

---

<sup>58</sup> CHAVEZ PADRON, Martha.- Op. cit., pág. 73.

y forestal, considerando la producción de fármacos biológicos destinados a la población animal.

VII. Establecer los controles que se estimen necesarios para garantizar la calidad de los productos que se utilizan en la alimentación animal.

VIII. Coordinar y dirigir en su caso las actividades de la Secretaría con los centros de educación agrícola superior y media, y establecer y dirigir escuelas de agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura, en los lugares que proceda.

IX. Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, reservas, cotos de caza, semilleros y viveros.

X. Organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas, ganaderos, avícolas, apícolas y silvícolas.

XI. Cuidar de la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, estudiando sus problemas para definir y aplicar las técnicas y procedimientos adecuados.

XII. Programar y proponer la construcción de pequeñas obras de irrigación; y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagleyes que compete realizar al Gobierno Federal por sí o en cooperación con los gobiernos de los Estados, los municipios o los particulares.

XIII. Organizar y mantener al corriente los estudios económicos sobre la vida rural, con objeto de establecer los medios y procedimientos para mejorarla.

XIV. Organizar y dirigir los estudios, trabajos y servicios meteorológicos y climatológicos, creando el sistema meteorológico nacional, y participar en los convenios internacionales sobre la materia.

XV. Difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejores rendimientos de los bosques.

XVI. Organizar y regular el aprovechamiento racional de los recursos forestales; atendiendo a las restricciones de protección ecológica que señale la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

XVII. Fomentar y realizar programas de reforestación en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

XVIII. Administrar los recursos forestales en los terrenos baldíos y nacionales.

XIX. Realizar el censo de predios forestales y silvopastoriles y de sus productos, así como levantar, organizar y manejar la cartografía y estadística forestal.

XX. Organizar y administrar reservas forestales.

XXI. Otorgar contratos, concesiones y permisos forestales.

XXII. Promover la industrialización de los productos forestales.

XXIII. Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneas.

XXIV. Vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley Federal de Aguas.

XXV. Reconocer derechos y otorgar concesiones, permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de las aguas nacionales, con la cooperación de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, cuando se trate de la generación de energía eléctrica.

XXVI. Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de las cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, así como de las zonas federales correspondientes, con exclusión de lo que se atribuya expresamente a otras dependencias.

XXVII. Estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, de acuerdo con los programas formulados y que compete realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con los Gobiernos de los Estados, Municipios o de particulares.

XXVIII. Regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas, en la protección de cuencas alimen-

tadoras y las obras de corrección torrencial.

XXIX. Realizar los estudios geohidrológicos relacionados con la existencia y el aprovechamiento de los recursos hidráulicos y con la construcción de las obras relativas.

XXX. Manejar el sistema hidrológico del Valle de México.

XXXI. Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones.

XXXII. Ejecutar las obras hidráulicas que se deriven de tratados internacionales.

XXXIII. Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en los términos que lo determinen las leyes.

XXXIV. Otorgar las asignaciones y concesiones correspondientes a la dotación de agua para las poblaciones, previa consulta con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

XXXV. Intervenir en la dotación de agua a los centros de población e industrias y programar, proyectar, construir, administrar, operar y conservar las obras de captación, potabilización y conducción, hasta los sitios en que se determine con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

XXXVI. Levantar y mantener actualizado el inventario de recursos naturales, específicamente de agua, suelo y cubierta vegetal, así como los de población animal, y

XXXVII. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

De la lectura de las fracciones anteriores se desprende que en términos generales, esta Institución se avoca principalmente a vigilar y operar los aspectos técnicos y administrativos en materia de aguas, suelos, forestación, agricultura, ganadería, silvicultura, apicultura y avicultura. A esto pudiéramos llamar como la función general que desempeña la Secretaría, porque una función particular o especial es la que nos señala la Ley Federal de Reforma Agraria, dado que las enfoca exclusivamente a las formas de tenencia de la tierra que previamente a estructurado jurídicamente la otra Secretaría que vimos anteriormente.

Veamos entonces estas funciones particulares que nos señala la ley agraria en su artículo 11, que literalmente -- dice lo siguiente: "Son atribuciones del Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos:"

I. Determinar los medios técnicos adecuados para el fomento, la explotación y el mejor aprovechamiento de los -- frutos y recursos de los ejidos, comunidades, nuevos centros de población y colonias, con miras al mejoramiento económico y social de la población campesina.

II. Incluir en los programas agrícolas, nacionales o regionales, las zonas ejidales que deban dedicarse temporal- o definitivamente a los cultivos, que en virtud de las condi- ciones ecológicas, sean más apropiados y remunerativos, en -- colaboración con la Secretaría de la Reforma Agraria.

III. Establecer en los ejidos o en las zonas aldea- ñas, campos experimentales agrícolas de acuerdo con las posi- bilidades del lugar y sistemas de cultivo adecuados a las -- características de la tenencia de la tierra en las distintas regiones del país.

IV. Fomentar la integración de la ganadería a la -- agricultura con plantas forrajeras adecuadas, y el estableci- miento de silos y sistemas intensivos en la explotación agrí- pecuaria que sean más idóneos en relación con cada ejido, co- munidad o nuevo centro de población.

V. Intervenir en la fijación de las reglas generales y determinar las particulares, en su caso, para la explota- ción de los recursos nacionales agropecuarios y silvícolas, -- aconsejando las prácticas más provechosas y las técnicas más adecuadas.

VI. Sostener una política sobre conservación de sue- los, bosques y aguas y "comprobar directamente o por medio de sus subalternos, la eficacia de los sistemas cuya aplicación se haya dispuesto en coordinación con la Secretaría de la Re- forma Agraria, a efecto de establecer como una de las obliga- ciones de los ejidatarios el constante cuidado que deben tener en la preservación y enriquecimiento de estos recursos.

VII. Coordinar las actividades de sus diversas depen- dencias en función de los programas agrícolas nacionales, a- fin de que concurran a mejorar la agricultura de los ejidos,

comunidades y nuevos centros de población y colonias, teniendo en cuenta todas sus particularidades, y

VIII. Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos le señalen.

Como se desprende de todo lo anterior, esta Institución está exenta de intervenir en cuestiones que impliquen la posesión material de la tierra, en otras palabras; todos los conflictos derivados de la posesión o tenencia de tierras, bosques y aguas se encuentran reservados para la otra Secretaría, quien les dará la solución jurídica que proceda, reservándose para la de Agricultura y Recursos Hidráulicos exclusivamente los aspectos técnicos y científicos para el óptimo aprovechamiento de todos los recursos naturales adheridos a dichas tierras, bosques y aguas.

#### 5. EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.

En efecto, en fecha 10 de enero de 1934 mediante un Decreto expedido por el entonces Presidente de la República - Abelardo L. Rodríguez, se reformó el artículo 27 constitucional, incorporando con esto a las autoridades y órganos que estamos estudiando, y dentro de ellas incorporó también al Cuerpo Consultivo Agrario.

Por ser este órgano de consulta el que por medio de uno de sus actos originó la elaboración del presente trabajo, y porque es un órgano y autoridad que no proyecta en la vida práctica la expresión que le dan los aspectos teóricos, y que por lo consiguiente la Doctrina se ha referido a él con interesantes opiniones; haremos referencia más amplia de su estudio en el capítulo número 4 que le hemos dedicado en el cuerpo del presente trabajo.

#### 6. LAS COMISIONES AGRARIAS MIXTAS.

Estos órganos colegiados existen en cada una de las Entidades Federativas. Si bien es cierto que nuestra Constitución se refiere a ellas como las "Comisiones Mixtas", preferimos actualizar su nomenclatura tal como las menciona la Ley reglamentaria del 27 constitucional, puesto que de ninguna manera rompe en este aspecto la esencia misma de su función.

La estructura de estas Comisiones se encuentra conformada por cinco personas, quienes asumen los cargos de Presidente, Secretario y Tres Vocales.

Sobre la manera en que se hacen estas designaciones - la ley agraria nos dice lo siguiente:

El Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria -- que resida en la Capital del Estado de que se trate, o en el Distrito Federal, asumirá el cargo de Presidente de la Comisión.

El Secretario será nombrado por el Gobernador del Estado de que se trate.

El Primer Vocal será designado por el Titular de la - Secretaría de la Reforma Agraria.

El segundo vocal lo designará también el propio Gobernador del Estado.

Por último, el tercer vocal será designado y sustituido por el Presidente de la República. Esta designación se hará previa propuesta de una terna que presente la Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos de la Entidad Federativa correspondiente. Este tercer vocal fungirá a la vez como representante de los campesinos dentro de la Comisión Agraria.

Por cuanto a las atribuciones que le corresponden a esta Comisión tenemos que son las siguientes:

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. Determinar en los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras, bosques y aguas que deban ser resueltos por el 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. Resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que les sean planteados en los términos de esta ley, e intervenir en las demás cuyo conocimiento les esté atribuido.

V. Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos les señalen.

El sustento jurídico de todo lo anterior lo encontramos en los artículos 4, 5 y 12 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Anteriormente el artículo 2 en su fracción II del -- Código Agrario de 1940 señalaba que estas Comisiones eran Organos, pero la actual Ley de la materia les otorga el carácter de Autoridad. Sin embargo la Maestra MARTHA CHAVEZ PADRON las ubica dentro de los Organos por virtud de la integración plural con que se estructuran, puesto que de acuerdo con sus palabras "recordemos que en la exposición de motivos del Código de 1940 se distinguió entre autoridades y órganos agrarios, porque las primeras ejecutan y los segundos no; otro criterio distintivo podría ser que las primeras son singulares y los segundos plurales."<sup>59</sup> De ahí que de conformidad con la doctrina y con la ley, puede decirse que estos órganos se encuentran investidos a su vez de autoridad.

#### 7. LOS COMITES PARTICULARES EJECUTIVOS.

Ciertamente el artículo 2 de la Ley Federal de Reforma Agraria no enumera en sus fracciones a los Comités Particulares Ejecutivos y a los Comisariados Ejidales, puesto que únicamente hace mención de quienes considera Autoridades Agrarias, para dedicarles atención especial en otra parte del -- texto de la ley a quienes considera Organos; por este motivo y con mayor razón consideramos adecuado el subtítulo del presente capítulo, puesto que se refiere tanto a autoridades como a órganos agrarios.

Al respecto, el Maestro LUNA ARROYO al referirse a este artículo segundo de la ley afirma también lo siguiente: "la enumeración es incompleta pues en el artículo 27 consti-

---

<sup>59</sup> CHAVEZ PADRON, Martha.- Op. cit., pág. 65.



tucional reformado se menciona a los COMITES PARTICULARES -- EJECUTIVOS y a los COMISARIADOS EJIDALES que aplican las disposiciones agrarias correspondientes en la esfera de su competencia."60

Por ello debemos agregar que estos Comités desempeñan un papel muy importante dentro de los procedimientos -- agrarios, puesto que fungirán como apoderados legales de -- sus núcleos de población durante la tramitación de dichos -- procedimientos.

"Este es otro órgano que encuadra perfectamente en el Derecho Procesal Social por dar asesoría legal al grupo necesitado, sólo que también hay que observar que se trata de un órgano constituido por los propios campesinos solicitantes, -- sin conocimientos jurídicos, tan sólo con el sentido social de la Ley Agraria y de sus propias necesidades."61 Y que esas necesidades exigen que los miembros del comité lo integren -- las personas más hábiles en la negociación para el momento -- de gestionar ante las autoridades competentes.

Por cuanto a esa integración vemos que al iniciarse un expediente o procedimiento agrario, el núcleo de población solicitante constituido en Asamblea General, designará a sus representantes quienes serán un Presidente, un Secretario y un Vocal con sus respectivos suplentes.

Una vez constituido el Comité asumirá las facultades y obligaciones que le designa el artículo 20 de la ley, y -- que como ya se mencionó, destaca la más importante de llevar la representación general del núcleo durante el procedimiento respectivo.

Ahora bien, la vida jurídica de este organismo se -- considera existente exclusivamente durante la tramitación -- del procedimiento agrario, puesto que cesará en sus funciones al ejecutarse provisionalmente un Mandamiento del Gobernador de su Estado, debiendo poner en manos del primer Comisariado Ejidal previamente elegido, la documentación y las responsabilidades de representación del núcleo, pero para el caso de

---

60 LUNA ARROYO, Antonio.- Op. cit., pág. 309.

61 CHAVEZ PADRON, Martha.- Op. cit., pág. 74 .

que este mandamiento no se haya dado favorable, la cesación de funciones será hasta la ejecución de la Resolución Presidencial Definitiva.

## 8. LOS COMISARIADO EJIDALES.

Cuando en un procedimiento agrario se presenta una ejecución provisional del Mandamiento del Gobernador, o la ejecución definitiva de la Resolución Presidencial también positiva, nacen simultáneamente a la vida jurídica tres órganos ejidales denominados de la manera siguiente:

I. Las Asambleas Generales de ejidatarios o en su caso de comuneros.

II. Los Comisariados Ejidales o de Bienes Comunales en su caso.

III. Los Consejos de Vigilancia.

El artículo 22 de nuestra ley agraria les confiere el carácter de autoridades internas de los ejidos y de las comunidades que posean tierras.

Necesario es recordar que el inciso c) del artículo 27 constitucional únicamente se refiere a los Comisariados Ejidales, pero para una mayor comprensión referente a sus funciones creemos necesario también hacer mención de los otros órganos.

1. En primer lugar tenemos a la Asamblea General de ejidatarios o comuneros.-Esta se encuentra considerada como la máxima autoridad dentro del núcleo agrario, y se integra con todos los ejidatarios o comuneros que se encuentren en pleno goce de sus derechos. Cabe hacer mención que no se encuentran en pleno goce quienes están suspendidos o sujetos a juicio privativo de derechos agrarios, por lo cual no podrán formar parte de aquélla.

Siguiendo un orden de exposición, tenemos que existen tres clases de Asambleas Generales: Las Ordinarias mensuales,

las Extraordinarias y las de Balance y Programación.

Las primeras se celebrarán el último domingo de cada mes y podrán declararse legalmente establecidas o instaladas con la asistencia de la mitad más uno de los ejidatarios. Pero para el caso de que no se reúna esta mayoría, para el mes siguiente se celebrará con el número de ejidatarios que asista y los acuerdos que se tomen serán obligatorios para los presentes, ausentes y hasta para los disidentes.

Por su parte las Asambleas Generales Extraordinarias se celebrarán en los casos que la propia Ley Federal de Reforma Agraria lo establece, además cuando así lo requiera la atención de asuntos urgentes para el ejido o comunidad.

Por último, las Asambleas Generales de Balance y Programación se celebrarán al término de cada ciclo de producción o anualmente, consistiendo su objeto primordial en informar a la comunidad sobre los resultados de la organización, trabajo y producción del período productivo inmediato anterior a dicha celebración. Asimismo deberá programar los plazos y financiamientos de los trabajos individuales, de grupos y colectivos que se lleven a cabo dentro del núcleo agrario.

Nuestra Ley Federal de Reforma Agraria en su artículo 47 se refiere a las facultades y obligaciones de la Asamblea General, entre las que destacan las de Formular y aprobar el Reglamento Interior del ejido, elegir y remover a los miembros del Comisariado y del Consejo de Vigilancia y tomar los acuerdos respectivos sobre todos los asuntos que de alguna manera afecten la buena marcha del núcleo ejidal o comunal en su caso.

II. En segundo lugar tenemos a los Comisariados Ejidales o de Bienes Comunales.- Este órgano es el que tiene la representación legal del núcleo y es el responsable directo de la debida ejecución de los acuerdos que tomen las Asambleas Generales.

Su conformación es de tres personas con los cargos de Presidente, Secretario y Tesorero, propietarios y sus respectivos suplentes. Para sus actuaciones relacionadas con el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales del núcleo se apoyan en Secretarios Auxiliares de Crédito, de --

Comercialización, de Acción Social y los demás que le señale el Reglamento interno del ejido o comunidad.

Todos los miembros que acabamos de enunciar; propietarios, suplentes y secretarios auxiliares deberán ser elegidos por mayoría de votos en Asamblea General Extraordinaria, y el tiempo de su función será para los miembros del Comisariado de tres años, con viabilidad para reelegirse por una sola vez para el mismo o diferente cargo y, para los Secretarios Auxiliares el tiempo será de un año, con viabilidad para ser confirmados o ratificados por la Asamblea General de Balance y Programación.

Por cuanto a sus facultades y obligaciones tenemos que el artículo 48 de la ley las enumera, estableciendo a la vez que deberán ejercerse conjuntamente por sus tres integrantes. En términos generales podemos decir que una de las más importantes es la de representar al núcleo de población ejidal o comunal ante cualquier autoridad, con las facultades de un mandatario general.

III. En tercer lugar tenemos al Consejo de Vigilancia.- Este órgano es el facultado principalmente para vigilar los actos del Comisariado Ejidal, que como ya lo vimos, deberá funcionar con estricto apego a las disposiciones de la ley agraria y de los acuerdos de la Asamblea General.

Su integración es de un Presidente, un Secretario y un Tesorero con sus respectivos suplentes; y su duración en el cargo será de tres años.

Ahora bien, sus facultades y obligaciones las encontramos enumeradas en el artículo 49 de la ley de la materia de donde se destaca aparte de la que ya se mencionó; las de revisar mensualmente las cuentas del Comisariado y formular las observaciones que ameriten, a fin de darlas a conocer a la Asamblea General; establecer comunicación con la Delegación Agraria respectiva y con la Secretaría de la Reforma Agraria a fin de informarles sobre modificación de derechos ejidales y algunos asuntos sobre la explotación de los recursos naturales respectivamente, entre otras funciones.

En todo caso dichas facultades y obligaciones que menciona el 49 de la ley, deberán ser ejercitadas conjuntamente por los tres miembros del Consejo de Vigilancia.

Con toda la exposición anterior, pretendemos establecer la ubicación exacta de las Autoridades y Organos agrarios dentro de una relación jerárquica y de subordinación, tal como se encuentran concebidos en el esquema general del Sector Agrario del país.

Asimismo queremos delimitar las atribuciones de cada uno de esos entes jurídicos para con esos elementos, estar en condiciones de poder comprender en su mayor dimensión la evolución de los Procedimientos Agrarios.

No soslayamos sin embargo recordar que hace falta -- abordar el estudio del Cuerpo Consultivo Agrario, puesto que como ya se dijo; introduciremos nuestra atención a este órgano y autoridad en páginas subsiguientes.

### CAPITULO III

#### PRINCIPALES ACCIONES AGRARIAS Y SUS PROCEDIMIENTOS

A estas alturas del proceso de Reforma Agraria en México, se nos ha hecho muy común escuchar dentro del argot político el término "reparto agrario"; principalmente es empleado por funcionarios públicos que por motivo de sus atribuciones se encuentran vinculados con el sector social rural. Al ser escuchado denota en nosotros una idea de división y distribución del espacio territorial rústico entre la población, y cuando algunos funcionarios lo emplean, creemos suponer que invariablemente se refieren a las acciones agrarias y a sus diversos procedimientos, o en su defecto, únicamente se han de referir al procedimiento de dotación de tierras, bosques y aguas.

Pero independientemente de la connotación que quiera dársele, nosotros haremos referencia a las principales acciones que nuestro Derecho Procesal Social en materia agraria -- concibe, puesto que dentro de éste existe una pluralidad de procedimientos como son; la restitución, la dotación, la ampliación ejidal, las privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios, los conflictos por límites de bienes comunales, las nulidades de fraccionamientos ejidales y comunales, la creación de nuevos centros de población ejidal, las permutas de bienes ejidales, la fusión de ejidos, la división de éstos, la expropiación de bienes ejidales, el reconocimiento y titulación de bienes comunales, y otros tantos procedimientos agrarios en materia de nulidades documentales o de actos que vienen a afectar a los núcleos agrarios.

Como se corrobora, es diverso y variado el campo de estudio que cubre la materia agraria, lo que requiere de la elaboración de un verdadero tratado o compilación donde se analicen a

profundidad cada uno de estos procedimientos.

Por mi parte considero que para el objeto del presente trabajo, es necesario abordar únicamente el estudio de las acciones agrarias más importantes, dejando a salvo el comentario de que sin excepción, todas tienen su muy particular y especial importancia, y que si en efecto únicamente analizaremos algunas, es --como ya se dijo-- para demostrar una discordancia inconstitucional que existe en alguno de los procedimientos de dichas acciones.

Explicado lo anterior, me referiré entonces a las acciones agrarias fundamentales que en lo conducente se mencionan:

1. RESTITUCION DE TIERRAS, BOSQUES O AGUAS.
2. DOTACION DE TIERRAS, BOSQUES O AGUAS.
3. CREACION DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL.

Ahora bien, antes de iniciar el estudio de cada una de ellas, considero necesario citar una apreciación que me parece demasiado importante; ésta es la que formula el Maestro LUCIO MENDIETA respecto de la diferencia que existe entre los significados de "Núcleo de población" y "Núcleo de población ejidal", toda vez que en la ley aparecen estos dos términos y que si no los diferenciamos desde este momento, pueden confundirnos posteriormente. Establece pues este tratadista que: "De acuerdo con la ley aludida, hay dos clases de núcleos de población: el núcleo de población propiamente dicho, y el núcleo de población ejidal. El primero lo formó todo el poblado que pide tierras y aguas por conducto de sus habitantes que las necesitan y el segundo, el grupo de campesinos beneficiados con una dotación. Sin embargo --agrega el maestro--, esta exposición que nosotros exponemos con claridad absoluta, no aparece así en el articulado del ordenamiento a que nos referimos, pues en él se usan, a veces, indistintamente, las dos denominaciones como si fuesen términos equivalentes y otras veces como denominaciones de sujetos diversos."<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio.- El Problema Agrario de México y la Ley Federal de Reforma Agraria. vigésima primera edición, Edit. Porrúa, México 1986. pág.423.

Establecida así la diferencia entre ambos términos, ahora sí podemos pasar entonces a diferenciar y estudiar a cada una de nuestras principales acciones agrarias y sus respectivos procedimientos.

Veamos:

## 1. RESTITUCION DE TIERRAS, BOSQUES O AGUAS.

1.1 ANTECEDENTE DE LA ACCION.- El 25 de junio de -- 1856 se expidió la Ley de Desamortización de Bienes civiles y eclesiásticos,<sup>63</sup> cuyo objetivo principal consistía en poner en movimiento y libre circulación las propiedades raíces que poseían las corporaciones civiles y eclesiásticas, -- como una forma de distribuir con mayor amplitud esta riqueza pública.

Sin embargo, al entrar en vigor esta legislación, -- las comunidades indígenas fueron privadas de capacidad jurídica para adquirir, administrar y defender sus bienes comunales, autorizándose simultáneamente el "libre denuncia", -- que consistía en que a la persona que denunciara la inobser vancia de sus disposiciones, se le aplicaría en su favor la octava parte del precio total de la finca denunciada, de -- ahí que posteriormente se expidieran algunas circulares y -- un reglamento, con el fin de evitar el libre denuncia que in versionistas particulares deseaban hacer sobre bienes comunales. Con estas disposiciones administrativas (en particu lar la circular del 9 de octubre de 1856), se ordenó que di chos bienes fueran adjudicados y titulados en forma particu lar e individual a los comuneros de acuerdo a la superficie que vinieran poseyendo, puesto que como ya se dijo, las -- comunidades agrarias como personas colectivas no tenían exis tencia ni personalidad jurídica.

Esta situación derivó en que los títulos comunales no servían jurídicamente a ningún comunero en lo individual.

En otras palabras, debido a la preponderancia del -- liberalismo económico en ese entonces, la propiedad comunal

---

<sup>63</sup> Esta ley puede consultarse en la compilación elaborada por Manuel Fabila Montes de Oca, denominada "Cinco -- Siglos de Legislación Agraria en México", editada por el -- Banco Nacional de Crédito Agrícola, México 1941.



desapareció para dar lugar solamente a la propiedad individual, despojando para ello a las comunidades indígenas de sus bienes.

Este panorama trajo como consecuencia que al verse despojadas, algunas comunidades iniciaron las gestiones judiciales respectivas, mediante el ejercicio de la "acción reivindicatoria" para recuperar sus bienes, pero como era obvio, las demandas interpuestas no procedían, argumentando los jueces de lo civil en ese entonces, la falta de personalidad y capacidad jurídica de los promoventes. Esto derivó en una situación de inquietud e inconformidad en los naturales del campo, sintiéndose frustrados para rescatar por la vía legal lo que para algunos era su único patrimonio.

Todo ese cúmulo de impotencia jurídica encontró hasta la insurrección armada de principios de siglo, un desahogo legítimo para los hombres rústicos, puesto que debemos recordar que el movimiento social de 1910 se inició al clamor popular de "la Restitución de tierras", y que esta palabra formó parte del Plan de San Luis de Francisco I. Madero, expedido en fecha 5 de octubre del mismo año, así como del Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911, postulado y defendido por el gran guerrillero Emiliano Zapata, quien comandaba al ejército improvisado de campesinos mal armados pero con una alta moral combativa.

Estas manifestaciones encontraron eco, al reconocer las el Gobierno institucional de Venustiano Carranza, incorporando la palabra "restitución" en la ley del 6 de enero de 1915, como un derecho sustantivo y adjetivo de las comunidades indígenas. Más tarde el 5 de febrero de 1917, nuestra Constitución Política absorbía todo ese proceso de inconformidad al reconocer en su fracción VIII del artículo 27, el espíritu de la restitución de tierras.

Esta absorción y reconocimiento han quedado plasmadas de la siguiente manera:

"Se declaran nulas:

a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la ley de 25 de junio de -- 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el primero de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan

invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a los -- pueblos, rancherías y congregaciones o comunidades y núcleos -- de población.

c) Todas las diligencias de apeo o deslinde; transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el período de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquier otra clase, pertenecientes a núcleos de población."

Una vez declaradas nulas todas esas operaciones ilegales hechas en perjuicio de las comunidades, el paso siguiente fué la búsqueda de un procedimiento donde se hiciera efectiva esa disposición, aportando para ese entonces el Derecho Social, el incipiente Procedimiento de Restitución.

Por todo ello, consideramos que esta acción restitutoria es muy importante en la actualidad, puesto que refleja un logro de las comunidades indígenas que supieron organizarse en ejércitos insurgentes, y que aunque armados con deficiencia -- pero con alta moral, consiguieron instalar el inicio del Proceso de Reforma Agraria y dentro de éste; el proceso de recuperación de sus tierras.

1.2 SUPUESTOS DE LA ACCION.- Para iniciar el ejercicio de la acción restitutoria es necesario prever la existencia de los supuestos siguientes:

- I. Que en verdad exista el núcleo de población comunera.
- II. Que dicho núcleo sea propietario de tierras y/o aguas con títulos que así lo acrediten.
- III. Que se encuentre despojado de sus bienes (debiendo acreditar la fecha y la forma en que sucedió el despojo).
- IV. Que el despojo se haya originado por cualquiera de los actos ilegales que se enumeran a continuación:

a) Enajenaciones hechas por los jefes políticos, Gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local en --contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856- y demás leyes y disposiciones relativas;

b) Concesiones, composiciones o ventas hechas por la -Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad fe-deral, desde el día 1/o. de diciembre de 1876 hasta el día 6 -de enero de 1915, por las cuales se hayan invadido u ocupado -ilegalmente los bienes objeto de la restitución; y

c) Diligencias de apeo o deslinde, transacciones, ena- jenaciones o remates practicados durante el período a que se -refiere el inciso anterior, por compañías, jueces u otras auto- ridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se -hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes cuya restitu- ción se solicite.

V. Que el núcleo de población solicitante no se encuen- tre dentro de los casos de excepción que a continuación se se- ñalan, y que por lo consiguiente deberán respetarse:

a) Tierras y aguas tituladas en los repartimientos he- chos conforme a la ley de 25 de junio de 1856.

b) Hasta 50 hectáreas de tierras, siempre que hayan si- do poseídas en nombre propio y a título de dominio, por más de diez años anteriores a la fecha de la notificación inicial del procedimiento que se haga al propietario o poseedor, en los --términos de la ley vigente en la fecha de la solicitud.

c) Aguas necesarias para usos domésticos de los pobla- dos que las utilicen en el momento de dictarse la resolución -respectiva.

d) Tierras y aguas que hayan sido objeto de dotación a un núcleo o nuevo centro de población.

e) Aguas destinadas a servicios de interés público.

El sustento jurídico de los supuestos anteriores lo en- contramos en los artículos 191 y 193 de la Ley Federal de Re--forma Agraria, vinculados estrechamente con la fracción VIII -del artículo 27 constitucional.

Ahora sí, una vez que alguna comunidad indígena despojada de sus bienes quiera ejercitar su acción restitutoria, y a la vez haya verificado que reúne los supuestos anteriores, estará entonces en posibilidades jurídicas para iniciar su procedimiento.

### 1.3 PROCEDIMIENTO DE LA ACCION.

#### 1.3.1 PRIMERA INSTANCIA.

El procedimiento se inicia con la solicitud o con el acuerdo de iniciación de oficio que se dicte; en el caso de la solicitud, ésta se interpondrá ante el Gobernador del Estado donde se encuentren los bienes a restituir, debiendo entregarse copia de dicha solicitud a la Comisión Agraria Mixta. La intervención de los gobernadores en los procedimientos de dotación y restitución -considera el maestro LUCIO MENDIETA Y NUREZ en una interesante apreciación- se debe al respeto a la soberanía de los Estados derivada del régimen federal del país; pero ha sido también una de las principales causas de la lentitud con que se desarrolla la Reforma Agraria.<sup>64</sup>

Dicha petición deberá ser por escrito, pudiendo sin embargo subsanarse este requisito cuando se dicte acuerdo de iniciación de oficio en el que se instaure el procedimiento, además este escrito deberá expresar la intención de promover en la vía restitutoria, pero si fuese poco explícito sobre esta expresión, entonces el expediente se tramitará por la vía de dotación.

Sin embargo, aunque el escrito sea claro y preciso sobre la acción restitutoria, simultáneamente se instaurará el procedimiento dotatorio, por si aquella se declara improcedente por la autoridad respectiva.

A partir de esta etapa procesal tenemos como se ve, el ejercicio de dos acciones simultáneamente; la restitutoria y la dotatoria, a esta característica es a la que la doctrina y la propia ley denominan "la doble vía ejidal". En efecto -reafirma la Maestra MARTHA CHAVEZ- "la solicitud y la notifica-

---

<sup>64</sup> MENDIETA Y NUREZ, Lucio.- Op. cit., pág.460.

ción en el procedimiento restitutorio quedan enclavadas dentro de lo que se conoce como la doble vía ejidal, por ser estas vías procesales que sirven indistintamente, a las vías restitutorias y dotatorias."<sup>65</sup>

Instaurados ambos procedimientos, el Gobernador del Estado mandará que se publique la solicitud en el Periódico Oficial de la Entidad Federativa correspondiente, con la finalidad de que surtan así los efectos de notificación en forma para el inicio del doble procedimiento.

Satisfecha la publicación, el propio Ejecutivo Local deberá remitir el original de la solicitud a la Comisión Agraria Mixta dentro de un término de diez días, a fin de que ésta declare iniciado el expediente, o en su defecto con la copia que recibió de los interesados deberá dar trámite a la misma. Es necesario agregar que dentro de este mismo término deberá expedir los nombramientos de los miembros del Comité Particular Ejecutivo que haya elegido el núcleo de población solicitante.

Para el caso de que el Gobernador del Estado omita hacer la publicación mencionada, no remita el original de la solicitud a la Comisión Agraria y agregado a esto no expida los nombramientos al Comité Particular Ejecutivo; entonces dicha Comisión al dar trámite a la solicitud con la copia que sobre en su poder, hará de inmediato la publicación correspondiente en uno de los periódicos de mayor circulación en la localidad correspondiente, surtiendo aquélla los mismos efectos que la realizada en el Periódico Oficial. Asimismo expedirá los nombramientos del Comité Particular Ejecutivo, notificando el hecho a la Secretaría de la Reforma Agraria e informando a los propietarios de tierras y aguas señalados como afectables mediante un oficio que les dirigirá al caso de sus respectivas fincas.

Esta publicación además de tener los efectos de notificación en forma, tiene el efecto especial que suspende todo movimiento de transmisión y fraccionamiento de los predios señalados como afectables dentro del radio legal de afectación, hasta el grado de sancionarlos puesto que se les considera ya los de pleno derecho.

El mismo día de la publicación hecha por el Gobernador o la Comisión Agraria Mixta, se notificará al Registro Público

---

<sup>65</sup> CHAVEZ PADRON, Martha.- Op. cit., pág. 136.

de la Propiedad correspondiente mediante oficio, a fin de que éste tilde las anotaciones marginales preventivas respecto de los bienes a afectar.

Para el caso de que la solicitud sea de dotación pero antes de que se dicte Resolución Presidencial el poblado solicitante decida cambiar su acción a la vía restitutoria; necesariamente deberá hacerse una nueva notificación a los presuntos afectados en los términos que han quedado asentados. Sin embargo el expediente seguirá tramitándose por la doble vía ejidal.

Superada esta parte del procedimiento, queda entonces en suspenso la decisión respecto de cual de las dos vías se elegirá para su continuación, correspondiendo esta decisión tomarla a la Secretaría de la Reforma Agraria.

Veamos porqué:

A partir de la fecha de publicación de la solicitud se abre un período de pruebas de cuarenta y cinco días, dentro de éste los integrantes del núcleo peticionario deberán presentar a la Comisión Agraria Mixta los títulos de propiedad y la documentación necesaria para comprobar la fecha y la forma del despojo de sus bienes reclamados; a su vez los presuntos afectados deberán exhibir los documentos en que funden los derechos que les asistan y quiéran hacer valer. "Como la acción restitutoria es diferente en sus supuestos a la dotatoria -señala la maestra MARTHA CHAVEZ PADRON-, es obvio que el procedimiento específico de cada acción se inicie desahogando se el expediente en una forma diversa; en efecto, si el supuesto de la acción restitutoria lo es la existencia de un poblado propietario de tierras, pero desposeído de ellas por actos declarados anulables, es lógico que el procedimiento específico se inicie por el estudio de los títulos para decidir si son auténticos y válidos para el caso, y la fecha y forma del despojo, antes de continuar adelante con el procedimiento."<sup>66</sup> Obviamente, es entonces cuando dicha decisión se toma para elegir una de las dos vías; restitutoria o dotatoria. Continuemos para llegar a ese momento dentro de nuestro orden de exposición.

Una vez que la Comisión Agraria Mixta tenga en su poder los elementos probatorios que le hayan aportado las par-

---

<sup>66</sup> CHAVEZ PADRON, Martha.- Op. cit., págs. 137 y 138.

tes "en conflicto", los enviará desde luego a la Secretaría de la Reforma Agraria, la que dentro de un plazo improrrogable de treinta días, estudiará la autenticidad de los mismos y emitirá el dictámen paleográfico<sup>67</sup> correspondiente, devolviendo inmediatamente después dicho dictámen junto con los títulos y documentos anexos a la Comisión Agraria Mixta, indicando a la vez qué procedimiento deberá seguirse de acuerdo con los resultados del estudio; si el restitutorio o el dotatorio.

Agrega la gran tratadista de Derecho Agrario MARTHA CHAVEZ PADRON, que este acto es a su vez una etapa de gran responsabilidad para la Secretaría de la Reforma Agraria, puesto que del estudio de los documentos puede llegarse a dos conclusiones para decidir una que es a la que nos referimos en líneas anteriores: "a) Si los títulos del poblado no son auténticos y no aparece comprobada la fecha y forma del despojo, no procederá la restitución debiendo por tanto suspenderse este procedimiento y continuarse de oficio por la doble vía, la acción dotatoria (artículo 282 de la L.F.R.A. de 1971 y como antecedente véase el artículo 278 del C.A., 1942); b) Si los títulos resultan auténticos y comprobada la fecha y forma del despojo, la restitución será procedente y deberá suspenderse la tramitación de la doble vía, con su acción dotatoria (artículo 281 de la L.F.R.A. de 1971 y como antecedente véase el artículo 277, C.A., 1942)."<sup>68</sup>

Para el caso de que se opte por la segunda conclusión (inciso b), entonces la Comisión Agraria Mixta iniciará los trabajos técnicos informativos consistentes en el Censo, la Planificación y el Informe. Estos trabajos deberán realizarse dentro de un plazo de sesenta días contados a partir de la fecha en que se reciba el dictámen paleográfico.

Para la formación del Censo agrario se integrará una Junta Censal con los representantes de la Comisión Agraria Mixta y del Núcleo de Población promovente, quienes una vez que hayan levantado el acta de instalación de la Junta recorrerán el poblado casa por casa para inscribir a todos los residentes del mismo y determinar el número total de miembros. Asimismo observarán sobre el número de personas que tienen capacidad individual por reunir los requisitos que establece el artículo 200 de la ley, para posteriormente prever la procedencia de la Dotación complementaria; esto en el caso de que-

---

<sup>67</sup> La Paleografía es la ciencia encargada de descifrar las escrituras y los signos antiguos.

<sup>68</sup> CHAVEZ PADRON, Martha.- Op. cit., pág. 138.

los terrenos de labor o laborables que se vayan a restituir -- no sean suficientes para que todos los miembros que regnan -- los requisitos del artículo 200, obtengan tierras en extensión igual a la unidad de dotación.

El Censo también comprenderá la cantidad y especie de ganado mayor y menor con que cuenten los miembros del núcleo peticionario.

Al término de los trabajos de referencia se levantará un acta de clausura de la Junta Censal con la firma de quienes en ella intervinieron. Posteriormente se identificarán el terreno y los linderos correspondientes a la superficie que se vaya a restituir, levantándose el plano correspondiente -- donde aparezcan las propiedades inafectables que señala la ley; "es mi opinión --agrega la maestra MARTHA CHAVEZ-- que en previsión de lo que pudiera ofrecerse, debe levantarse un plano que contenga todos los predios enclavados dentro del radio legal de afectación de siete kilómetros, con todas las superficies inafectables como dice la ley, pero también con todas las tierras afectables, y sus calidades; este plano deberá ir acompañado de las actas de conformidad de linderos que se levanten entre el poblado peticionario y todos los colindantes, pues en caso de no haber conformidad y presentarse una disputa por linderos, la instancia deberá continuarse por esta vía; es importante que también dentro del plano se señalen qué superficies son ya ejidales porque éstas no son susceptibles de restituirse en ningún caso."<sup>69</sup>

En efecto, esta apreciación resulta demasiado importante, puesto que de llevarse a cabo materialmente ahorraría bastante tiempo, trabajo y dinero, ya que en un mismo plano se -- aportarían demasiados datos para prever un problema que posteriormente llegara a presentarse.

Ahora bien, una vez que se hayan culminado estos trabajos el o los comisionados de la Comisión Agraria Mixta deberán rendir su informe por escrito al que anexarán todos los documentos que haya arrojado su comisión, en este escrito dedicarán un capítulo especial donde precisarán la extensión y la -- clase de los bienes que se reclamen en restitución. Pero para el caso de que algunas fracciones de superficie territorial ya hayan pasado a formar parte de ejidos o nuevos centros de población ejidal, será también importante que hagan este señalamiento dentro de ese capítulo especial de su informe. Esta ob-

---

<sup>69</sup> CHAVEZ PADRON, Martha.- Op. cit., pág. 139.



servación decimos que es importante porque debe recordarse que estas tierras, bosques o aguas ya no son viables a restituir.

Una vez que la Comisión Agraria Mixta tenga en su poder el expediente con las actuaciones de su comisionado, dentro de un plazo de diez días formulará su dictámen donde considerará la procedencia o no de la acción restitutoria, y teniendo en cuenta el número de personas con derechos agrarios y la cantidad de tierra susceptible a restituirse en su caso, resolverá en ese mismo acto si declara iniciada o no la dotación complementaria; y si es afirmativa dicha resolución, la tramitará por cuerda separada.

Inmediatamente después remitirá el expediente y su dictámen al Gobierno del Estado correspondiente, cuyo titular al recibirlos dictará su mandamiento dentro de un plazo de cinco días.

Necesario es señalar, de que si llegare a presentarse el caso de que tanto el Gobernador como la Comisión Agraria Mixta tenga uno de ellos en su respectivo momento el expediente y no emitan ni mandamiento ni dictámen respectivamente, entonces quien no lo tenga en su poder lo recogerá dentro de un plazo de cinco días, para remitirlo de inmediato al Delegado Agrario para su prosecución y tramitación legal. Si es el Gobernador el que recoge el expediente, antes de remitirlo dictará su Mandamiento dentro del plazo de cinco días.

Al dictar su mandamiento el gobernador ordenará su publicación en la Gaceta o Periódico Oficial de la o las entidades federativas en cuya jurisdicción se encuentren las tierras a restituir. Si dentro del plazo señalado no se emite este mandamiento, se tendrá entonces por desaprobado el dictámen de la Comisión Agraria Mixta.

Si el mandamiento resulta favorable ordenará su ejecución inmediata, levantándose en ésta las actas de posesión y deslinde, así como el plano de ejecución correspondientes.

Hasta esta etapa de ejecución provisional -considera la maestra CHAVEZ PADRON- es con la que se agota la primera instancia (esto para el caso de que se haya dictado el mandamiento del Gobernador, si no es así, entonces se considera agotada con la remisión del expediente al Delegado Agrario por el propio Gobernador o la Comisión Agraria), puesto que como veremos; en

adelante el procedimiento se avocará a una mera revisión y complementación del expediente respectivo.

Esta aseveración la hace la tratadista mencionada, en los términos puestos a continuación.

"En el momento en que la Comisión Agraria Mixta remite el expediente al Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria, es cuando se inicia la segunda instancia y no como vulgarmente se cree, con la remisión del expediente a las oficinas centrales."70

### 1.3.2 SEGUNDA INSTANCIA.

Una vez que el Delegado agrario reciba el expediente, ya sea del Ejecutivo Local o de la Comisión Agraria Mixta, se abrirá un plazo de quince días, dentro del cual deberá proceder a hacer una revisión minuciosa del expediente, a fin de poder determinar si se encuentra debidamente integrado; principalmente observará que se haya respetado el procedimiento legal, y si a su criterio existen partes que deban complementarse, entonces procederá desde luego a desahogar los llamados trabajos complementarios.

Desahogados estos trabajos, inmediatamente después formulará un resumen del procedimiento y su opinión en términos generales sobre la procedencia de la acción intentada, los que remitirá dentro de un término de tres días junto con el expediente a las oficinas centrales de la Secretaría de la Reforma Agraria, específicamente a la Dirección General de Tenencia de la Tierra.

Recibido el expediente por la Institución, el personal de la Dirección General mencionada procederá a revisarlo y en el plazo de quince días lo remitirá al Cuerpo Consultivo Agrario, quien también previo estudio de las actuaciones se constituirá en Pleno para emitir su dictámen o acuerdo para complementar el expediente dentro de un plazo de sesenta días.

Emitido el dictámen en su caso, inmediatamente después éste junto con el expediente será remitido de nuevo a la Dirección General de Tenencia de la Tierra, a fin de que en base a los términos que contenga se formule un Proyecto de Resolución que a su vez será sometido a la consideración del Presidente de la Repúbli

---

70 CHAVEZ PADRON, Martha.- Op. cit., pág. 141.

ca en su carácter de máxima autoridad agraria, a fin de que si es de su criterio lo firme para darle la eficacia de Resolución Presidencial Definitiva, para posteriormente publicarla en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Periódico Oficial de la o las Entidades Federativas donde se encuentren los bienes a restituir o restituidos provisionalmente en su caso.

Hecha esta publicación, automáticamente la Resolución Presidencial adquiere el carácter de Definitiva para posteriormente ejecutarse si es el caso, e inscribirla en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad de la Entidad Federativa correspondiente.

Con esa inscripción y debida ejecución de la Resolución Presidencial culmina este Procedimiento de restitución de tierras, bosques o aguas.

Podemos encontrar el sustento jurídico de todo lo anterior en el Título Primero del Libro Cuarto de la Ley Federal de Reforma Agraria, así como en el Título Primero del Libro Quinto del mismo ordenamiento.

## 2. DOTACION DE TIERRAS, BOSQUES O AGUAS.

2.1 ANTECEDENTE DE LA ACCION.- En esta parte de nuestro trabajo también nos referimos a la Ley de Desamortización de Bienes Civiles y Eclesiásticos de fecha 25 de Junio de 1856, puesto que como ya se vió en el apartado anterior; fué este ordenamiento el origen y la causa de la privación posesoria de sus tierras a las comunidades indígenas.

Hacemos esta referencia debido principalmente a que algunas poblaciones carecían de títulos de propiedad sobre sus bienes, ya sea porque los habían extraviado o los hubieren mutilado, además porque en algunos casos resultaba prácticamente imposible identificar esos títulos si es que llegaban a existir.

Otro caso es el que se presentaba cuando existiendo los títulos de propiedad, ya habían sido legalmente enajenados con todos los bienes que amparaban.

Todas estas situaciones derivaron en la imposibilidad de que las comunidades acreditaran su derecho de propiedad y pudieran en su caso ejercitar la acción restitutoria -una vez establecida ésta en los términos ya vistos-, a fin de que pudieran recuperar las tierras y aguas que les pertenecían. Aunado a lo anterior se presentaban casos en los que existían poblados que carecían a la vez de tierras de laboro laborables para su aprovechamiento.

Ante este incierto panorama había que buscar y encontrar los mecanismos idóneos para dar la solución adecuada, puesto que como ya vimos; al manifestarse la angustia e inconformidad general en el levantamiento armado de 1910, los campesinos insurrectos exigían la devolución de sus tierras como un objetivo fundamental de su movimiento, es entonces cuando con gran acierto el 3 de diciembre de 1912, el gran visionario don Luis Cabrera emite sus criterios mediante un discurso en el que hace referencia al problema agrario, mencionando por primera vez en esos tiempos la necesidad de dar tierras a cientos de miles de parías que no las tenían.

Debido a su gran conocimiento sobre el problema agrario de México, este ilustre diputado también fué quien por instrucciones del entonces Presidente de la República don Venustiano Carranza, formuló el proyecto del decreto preconstitucional del 6 de enero de 1915.<sup>71</sup> En la exposición de motivos de este ordenamiento puede verificarse la manera en que concibió la idea de la dotación, al interpretarla en los términos siguientes:

"No se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, sino solamente de dar esas tierras a la población rural miserable que hoy carece de ellas para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que está reducida."

Más precisamente se refirió a la acción dotatoria cuando plasmó en el artículo tercero del citado ordenamiento, la parte que a continuación transcribimos:

"Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, -por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstruirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados."

---

71 FARILA, Manuel.- Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, editada por el Banco Nacional de Crédito Agrícola, México 1941.

Dado la gran importancia que adquiriría esta ley preconstitucional de 1915; fué como al irse apaciguando el descontento social cuando se incorporó su parte sustancial en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en fecha 5 de febrero de 1917.

Textualmente esa incorporación es la siguiente:

"los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población". Así mismo se agregó al precepto constitucional número 27 que:--- "los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación."

En una apreciación compacta de esta acción dotatoria, el Maestro LUCIO MENDIETA Y NÚÑEZ corrobora nuestra concepción respecto de los efectos generados desde la etapa independiente en la historia de México -que es cuando se expidió la famosa Ley de Desamortización de los Bienes Civiles y Eclesiásticos-- hasta la expedición del artículo 27 constitucional arriba señalado. "...a partir de la independencia de México -afirma este tratadista al hablar sobre la dotación- la institución mencionada desaparece en la práctica para ser revivida por la legislación revolucionaria en la ley del 6 de enero de 1915 y el artículo 27 de la constitución de 1917."72

A partir de entonces toda nuestra legislación agraria le ha dedicado un trato especial a esta acción dotatoria, pues to que como ya se mencionó; vino a llenar los espacios que dejaba la improcedencia de la acción restitutoria.

De toda esa profusa legislación, consideramos de vital importancia hacer referencia a la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de fecha 23 de abril de 1927, puesto que en ese entonces se encargó a su eminente proyectista el --Licenciado Narciso Bassols, enfrentar el reto de aminorar la gran cantidad de Amparos interpuestos por presuntos afectados,

---

72 MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio.- Op. cit., pág. 437.

quienes se agraviaban principalmente en el sentido de que el ejercicio de esta acción dotatoria no se apegaba a las formalidades del procedimiento establecido por el artículo 14 constitucional.

Ante ese reto "La Ley Bassols" como se le conoce, -- aportó más formalmente el procedimiento de dotación de tierras y aguas, creando a la vez la famosa "doble vía ejidal"-- y que hasta la fecha persiste en su gran esencia en la Ley - Federal de Reforma Agraria.

Al referirse a este procedimiento dotatorio, la Maestra MARTHA CHAVEZ considera que éste constituye un verdadero juicio y que si algunos de nuestros gobernantes y gobernados lo conciben como un mero trámite burocrático, están en un -- error; motivo por el cual hay que tener presente este procedimiento en todo su esplendor desde la ley Bassols hasta la actualidad. "Aun cuando muchas personas piensan --nos dice-- la maestra-- que éste es un procedimiento típicamente administrativo, a través de su historia vemos que es más acertado -- considerar que se trata más bien de un verdadero juicio en -- el que dos partes contienden --el núcleo de población solicitante y el o los presuntos afectados-- y una tercera parte -- juzga sus pretensiones seleccionando en la ley el precepto o los preceptos que sean aplicables al caso, encontrándonos ante un nuevo concepto de proceso y magistratura social."<sup>73</sup>

Veamos como se desenvuelve este procedimiento después de enunciar a los supuestos que deben presentarse para su prosecución.

2.2 SUPUESTOS DE LA ACCION.- Cuando un núcleo de población necesite de tierras, bosques o aguas para satisfacer sus necesidades, antes de formular su solicitud, deberá verificar si se encuentra dentro de los supuestos que para su -- ejercicio establece la ley.

Estos supuestos son:

I. Que en verdad exista el núcleo de población compuesto por un mínimo de veinte personas con capacidad individual en materia agraria.

---

<sup>73</sup> CHAVEZ PADRON, Martha.- Op. cit., págs. 149 y 150.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

II. Que el núcleo de población exista cuando menos con seis meses de anticipación a la fecha de la solicitud respectiva.

III. Que en verdad no tenga tierras o que no las tenga en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades socio-económicas.

IV. Que no se encuentre comprendido dentro de los casos que se enumeran a continuación:

a).-Dentro de las capitales de la República y de los Estados.

b).-Cuando el número de sus habitantes es de más de diez mil según el último censo nacional, figurando a la vez en su censo agrario menos de 100 individuos con derechos agrarios individuales.

c).-Que pertenezca a algún puerto de mar dedicado al tráfico de altura o a algún fronterizo con líneas de comunicaciones ferroviarias internacionales.

El sustento jurídico de los supuestos anteriores lo podemos encontrar en los artículos 195, 196 y 200 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Una vez que se hayan satisfecho positivamente los supuestos enunciados, podemos considerar entonces que el ejercicio de la acción dotatoria tendrá mayores posibilidades de éxito en su culminación.

Veamos su procedimiento.

## 2.3 PROCEDIMIENTO DE LA ACCION.

### 2.3.1 PRIMERA INSTANCIA.

Esta instancia inicia en forma idéntica a la acción restitutoria vista anteriormente; o sea, a solicitud de la población interesada o por acuerdo de iniciación de oficio. Entendida asimismo la doble vía ejidal en los términos también vistos con anterioridad.

También idénticamente se substancia el expediente hasta la etapa en la que publicada la solicitud por el Ejecutivo Local en la Gaceta Oficial del Estado, o en su defecto por la Comisión Agraria Mixta en un periódico de mayor circulación, - ésta lleva a cabo los siguientes actos; expedición de los nombramientos de los miembros del Comité Particular Ejecutivo, - información a los propietarios de tierras y aguas señalados - como afectables y levantamiento de los trabajos técnico-informativos.

Hasta esta etapa sobresalen únicamente las modalidades siguientes:

a).- Dentro de las 72 horas siguientes a la presentación de la solicitud, el gobernador del Estado girará instrucciones a fin de que se compruebe si el núcleo solicitante se encuentra comprendido dentro de los supuestos de la acción -- ya vistos. Si no se satisfacen estos supuestos no se dará trámite a la solicitud notificándolo así a los peticionarios.

b).- El plazo para efectuar los trabajos técnicos-informativos es más amplio, puesto que en esta acción consisten en 120 días contados a partir de la publicación de la solicitud.

c).- El censo es más amplio puesto que deberá cubrir los datos relativos a todos los poblados que hayan solicitado ejidos, o aunque no los hayan solicitado, a fin de que se inicie de oficio el procedimiento respectivo.

d).- La planificación es más amplia, puesto que se levantará un plano informativo de todo el radio legal de afectación de 7 kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo peticionario. Este plano contendrá los datos indispensables como son: la zona ocupada por el caserío del poblado solicitante, la superficie que ocupan los ejidos definitivos o provisionales, la superficie de terrenos comunales, las propiedades inafectables, las fincas afectables y dentro de éstas, la superficie señalada como afectable.

e).- El informe por escrito que presente el comisionado es más amplio que en el procedimiento de restitución, porque aquí deberá detallar los datos relativos a los predios, ejidos y demás fincas que se localicen en el plano, especificando asimismo las afectables en favor del núcleo solicitante.



Además examinará las condiciones catastrales o fiscales de estos, para lo cual anexará a su informe los certificados previamente expedidos por el Registro Público de la Propiedad o de las oficinas fiscales correspondientes.

f).- Una vez que se hayan terminado los trabajos censales, la Comisión Agraria Mixta los pondrá a la vista de los solicitantes y propietarios por un término de diez días, para que dentro de éste objeten su contenido aportando las pruebas documentales que estimen pertinentes. Si dichas observaciones resultan debidamente fundadas, entonces la Comisión Agraria Mixta deberá rectificar los datos impugnados dentro de los diez días siguientes.

g).- Queda un término de gracia para los propietarios presuntos afectados, esto es; que durante la tramitación del expediente y hasta cinco días antes de que la Comisión Agraria Mixta emita su dictámen, podrán recurrir por escrito e interponer pruebas sobre lo que consideren que les asiste en derecho.

Remitidos todos los elementos anteriores y estudiados debidamente, la Comisión Agraria Mixta tendrá las posibilidades siguientes para proceder: Si durante esta primera instancia surge y se plantea un problema relativo a nulidad o invalidez de la división o fraccionamiento de una propiedad; antes de emitir su dictámen deberá informar a la Secretaría de la Reforma Agraria, proporcionándole todos los datos que obren en su poder, a fin de que resuelva lo procedente de conformidad con el procedimiento establecido en la ley para el caso en particular.

Por otro lado, cuando quede debidamente integrado el expediente con los elementos mencionados con anterioridad, a partir de ese momento se abrirá un plazo de 15 días para que sin excederlo dictamine sobre la procedencia o improcedencia de la acción intentada.

Emitado el dictámen se someterá de inmediato a la consideración del Gobernador del Estado y se deberá dar aviso de esta situación al Delegado Agrario.

Una vez que el expediente accipiente del dictámen, -- obre en poder del Ejecutivo Estatal, éste dictará su mandamiento dentro de un plazo de 15 días. Necesario es mencionar-

que en esta etapa procesal que media entre la Comisión Agraria Mixta y el Gobernador del Estado, pueden presentarse los siguientes:

a).- Si la Comisión Agraria Mixta no emite su dictámen dentro del plazo señalado, entonces el Ejecutivo Local deberá recoger el expediente a la brevedad posible, dictando el mandamiento correspondiente dentro de un plazo de 5 días, ordenando su ejecución y turnándolo a la Secretaría de la Reforma Agraria para su tramitación.

b).- Si se presenta el caso anterior, o sea, que el Gobierno dicte su mandamiento sin que haya dictámen de la Comisión Agraria Mixta; entonces la Delegación Agraria recabará los datos que falten, practicando a la vez las diligencias que procedan dentro de un plazo de 30 días. De todo esto formulará un resumen y con su opinión y expediente respectivo los remitirá a la Secretaría de la Reforma Agraria para su resolución.

c).- Si el Gobernador del Estado no dicta su mandamiento dentro del plazo señalado, se tendrá entonces por desaprobado el dictámen de la Comisión Agraria Mixta. Ante esta situación la propia Comisión deberá recoger el expediente dentro de los tres días siguientes y remitirlo a la Secretaría de la Reforma Agraria para su tramitación legal.

d).- Si el Gobernador del Estado no dicta oportunamente su mandamiento, entonces la Comisión Agraria Mixta deberá dar aviso de esta situación a la Delegación Agraria.

Una vez superada en forma positiva esta etapa procedimental (entre la Comisión Agraria Mixta y el Gobernador del Estado), y en el supuesto de que éste haya dictado su mandamiento provisional, entonces devolverá los autos a la Comisión Agraria Mixta dentro de un plazo de 5 días, a fin de que ésta lleve a cabo los trabajos de ejecución. Sin embargo, en el supuesto de que dicho mandamiento sea negativo, o sea, que el Gobernador considere que dentro del radio legal de afectación de 7 kilómetros del núcleo gestor no existen terrenos afectables; la ejecución simplemente consistirá en notificarlo al Comité Particular Ejecutivo y a los propietarios señalados como afectables. Asimismo ordenará que sea publicado en el Periódico Oficial del Estado.

En esta etapa nos encontramos con una ambivalencia dentro de la ley, puesto que el párrafo segundo del artículo 292 establece que: "Una vez que el Ejecutivo Local haya dictado su mandamiento, ordenará su ejecución y lo turnará a la Secretaría de la Reforma Agraria para su trámite correspondiente." Y por otro lado tenemos que el párrafo primero del artículo 298 dice: "El Ejecutivo Local enviará -- los mandamientos que dicte a la Comisión Agraria Mixta, en el plazo de 5 días para su ejecución."

Como se ve, la ambivalencia se presenta en cuanto al destinatario de los autos y mandamiento que remite el Gobernador del Estado. Este incidente debe superarse aplicando la lógica-jurídica y la suplencia de la ley que establece que una vez dictado un mandamiento, el paso lógico a seguir es el de su ejecución y ésta obviamente la lleva a cabo la Comisión Agraria Mixta y no la Secretaría de la Reforma Agraria, según lo dispone los artículos subsiguientes, además debemos tomar en consideración ~~para~~ hacer nula la actividad de la Comisión Agraria Mixta, que el artículo 301 establece que una vez "Practicada la diligencia de posesión, la Comisión Agraria Mixta informará inmediatamente a la Secretaría de la Reforma Agraria y a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos sobre la ejecución del mandamiento." Con lo cual se desprende una suplencia de la ley al establecer éste numeral el procedimiento regular que debe seguir dicho mandamiento.

Por ello consideramos que debe tenerse como el más viable para su aplicación el artículo 298 de la ley.

En efecto reafirma la doctrina- "El artículo 298 de la L.F.R.A. de 1971 (cuyo antecedente está en el artículo 244, C.A., 1942), dispone que, una vez dictado el Mandamiento provisional, el ejecutivo local devolverá los autos a la Comisión Agraria Mixta para su ejecución..."<sup>74</sup>

Superada esta observación, tenemos pues que los autos ya obran en poder de la Comisión Agraria Mixta, la cual tendrá dos meses contados a partir de la fecha de expedición del mandamiento, para llevar a cabo la práctica de la diligencia de posesión.

---

<sup>74</sup> CHAVEZ PADRON, Martha.- Op. cit., pág. 155.

Dentro de esos dos meses, la Comisión Agraria Mixta - designará un representante que fungirá como asesor en la diligencia posesoria; éste procederá a convocar al Comité Particular Ejecutivo, a los miembros del núcleo de población beneficiario y a los propietarios afectados, a fin de que concurren en el lugar, hora y fecha en que se celebrará la diligencia.

Llegada la fecha convocada se dará a conocer el contenido del mandamiento, se deslindarán los terrenos concedidos en dotación y se nombrará al primer Comisariado Ejidal para que reciba los bienes y la documentación correspondiente.

La misma ley agraria a sido muy cuidadosa al prever - en sus artículos 302, 303 y 312, que si al otorgarse la posesión provisional existen en los terrenos cosechas, productos forestales o ganaderos; deberá fijarse a los propietarios el plazo necesario para recogerlos, notificándose expresamente dichos plazos y publicándose en los tableros de avisos de las oficinas municipales correspondientes.

Una vez que se haya practicado la diligencia de posesión, la Comisión Agraria Mixta lo informará a la Secretaría de la Reforma Agraria y a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, remitiendo a la vez el mandamiento del Gobernador para su publicación en el Periódico Oficial de las Entidades Federativas en donde se encuentren localizados los terrenos o aguas afectados.

### 2.3.2 SEGUNDA INSTANCIA.

La gran doctrinaria MARTHA CHAVEZ PADRON afirma que - esta segunda instancia, inicia cuando el expediente es recibido por la representación de la Secretaría de la Reforma Agraria en el Estado correspondiente; en este caso, el Delegado Agrario respectivo, apoyándose para esto en la fracción I del artículo 13 de la ley, que faculta a la Delegación Agraria para representar en el territorio de su jurisdicción a la Institución Mencionada.

"...el Delegado Agrario en la Entidad Federativa correspondiente -señala la ilustre profesora-, recibirá el expediente que le turne la Comisión Agraria Mixta, abriéndose en este momento la segunda instancia, ya que el Delegado Agrario es el representante de la Secretaría de la Reforma Agraria. A

partir de este momento procesal — agrega acertadamente— se contarán los treinta días para rendir las pruebas y alegatos en -- segunda instancia."75 Recordemos que a esas pruebas y alegatos-- hacen referencia los artículos 297 y 295 de la ley.

En la presente etapa de revisión del expediente, -- si el Delegado Agrario lo considera necesario o a petición de -- parte, recabará los datos que falten y practicará los trabajos-- complementarios que procedan. Posteriormente formulará un resu-- men del caso y con su opinión sobre la procedencia o improceden-- cia de la acción remitirá todo el expediente a las oficinas --- centrales de la Secretaría de la Reforma Agraria.

Una vez que el expediente obre en poder de esta Insti-- tución, el personal técnico de la Dirección General de Tenencia de la Tierra procederá a revisarlo, y en un plazo de 15 días -- lo turnará al Cuerpo Consultivo Agrario, el que en un término -- de 60 días deberá emitir su dictámen o acuerdo para completar -- el expediente.

"En efecto, si el Delegado Agrario no lo hizo y es nece-- sario, o hay promoción de parte solicitándolo, el Cuerpo Consul-- tivo Agrario puede disponer que previa a la emisión de su opi-- nióñ, se desahogen por el Delegado Agrario los trabajos comple-- mentarios que resulten indispensables."76

Si en lugar de acuerdo para completar el ex pedicente se emite el dictámen, y éste es en sentido positivo, en base al mis-- mo se formulará un proyecto de Resolución que se someterá a con-- sideración del Presidente de la República, en su carácter de Su-- prema Autoridad Agraria.

Pero en el supuesto de que dicho dictámen sea negativo, se dará intervención entonces a la Secretaría de la Reforma Agraria, con el objeto de que lo notifique al Comité Particular Eje-- cutivo, a los propietarios que hubiesen sido señalados como pre-- suntos afectables y al Registro Público de la Propiedad del Es-- tado correspondiente, a fin de que surta los efectos legales -- que procedan.

Una vez que la Resolución Presidencial positiva ha sido firmada por la suprema autoridad agraria del país, se deberá -- remitir junto con los planos y listas de beneficiados al Delega-- do Agrario correspondiente, a fin de que éste la ejecute en for-- ma definitiva. Asimismo se publicará en el Diario Oficial de -- la Federación y en los periódicos oficiales de las Entida----

---

75 CHAVEZ PADRON, Martha.- Op.cit,págs. 156 y 157.

76 IBIDEM.- pág. 157.

des Federativas correspondientes.

En la celebración de la diligencia de posesión definitiva, el delegado hará entrega material de los bienes dotados al núcleo de población, procurando que estos se deslinden con cercas, brechas o mojoneras. De esta diligencia se levantará una acta general que suscribirá un funcionario de la Secretaría de la Reforma Agraria, el Comisariado ejidal y los beneficiados.

Culminados estos trabajos, la Secretaría de la Reforma Agraria será informada por su delegado agrario sobre la -- ejecución y cumplimiento de las diligencias de posesión, deslinde, entrega de certificados de Derechos Agrarios y Títulos y, en general, de todos aquéllos actos que tengan por objeto crear, definir, modificar o extinguir derechos de los núcleos de población o de los ejidos en particular. Estos certificados de Derechos agrarios y demás títulos que expida la Secretaría de la Reforma Agraria, deberán ser inscritos en el Registro - Agrario Nacional, asimismo deberá ser inscrita la Resolución- Presidencial definitiva. Con esta inscripción se tiene por culminado el procedimiento de Dotación de tierras, bosques o aguas a los núcleos de población. Por cuanto a la sustentación jurídica del mismo, la podemos encontrar en los artículos del 272 al 278; y del 286 al 324 principalmente, contenidos en la Ley Federal de Reforma Agraria.

### 3. CREACION DE NUEVOS CENTROS DE POBLACION EJIDAL

3.1 ANTECEDENTE DE LA ACCION.- En un principio la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, consideró desde su promulgación; la creación de nuevos centros de población "agrícola", puesto que su párrafo-tercero establecía -- como hasta ahora--, que con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, se dictarán las medidas necesarias "para el fraccionamiento de los -- latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las -- tierras y aguas que les sean indispensables;..."

Sin embargo y a pesar de esa disposición constitucional, las leyes secundarias no consideraban en su normatividad a los nuevos centros de población, sino hasta el 22 de marzo de 1934 cuando se presentó el caso de que empezó a ser regulada esta -- acción agraria con su procedimiento respectivo; siendo el Código Agrario expedido en esa fecha el que en su artículo 99 estableció dicha modalidad reguladora. Pero a pesar de ello, esta nueva acción no fue utilizada durante la vigencia del Código-citado, por lo que se le consideró letra muerta en esta parte-de su contenido.

Pero posteriormente, el Código de 23 de septiembre de 1940 continuó reglamentando la acción y con esto, dió inicio y proliferación la idea de que las tierras que se dotaran, debían ser para los mexicanos por nacimiento. Esta idea surgió debido a que en este período se encontraba aun vigente la primera ley revolucionaria de Colonización expedida en fecha 5 de abril de 1926, y que entre otras cosas disponía que la colonización podía ser de dos calidades; la primera denominada colonización interna, o sea, llevada a cabo con puros individuos nacionales; y la segunda denominada colonización externa, llevada a cabo con personas extranjeras.

Asimismo "bajo la vigencia de la ley de 1926 --agregada la maestra MARTHA CHAVEZ--, se usó sin moderación la facultad de autorizar a particulares a fraccionar sus predios, autorización que muchas veces implicó evitar la afectación agraria; y también se constituyeron colonias, como las militares, para beneficiar gratuitamente a personas que nada tenían que ver con la ocupación habitual de la agricultura o de la ganadería."<sup>77</sup>

Ahora bien, en otro orden de exposición tenemos que el 31 de diciembre de 1942 se expidió el tercer Código Agrario, --que en su artículo 58 originalmente disponía que las propiedades de la Federación serían afectadas preferentemente para dotar, ampliar ejidos o para constituir nuevos centros de población ejidal.

Pero por otro lado se dictó una nueva Ley Federal de Colonización en fecha 30 de diciembre de 1946, en la que se indicaba --al igual que en la anterior-- que la colonización se consideraba de utilidad pública. Además dentro de su sustancia jurídica pretendía regresar la colonización a su original sentido revolucionario de beneficiar a campesinos auténticamente considerados con esa calidad, reafirmando la afectación a los predios que legalmente fueran susceptibles de afectar.

Por todo ello, el 31 de diciembre de 1962 se emitió un Decreto que fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de enero de 1963; considerado muy importante porque en sus artículos transitorios vino a derogar a la Ley Federal de Colonización de 1946, disponiendo a la vez que ya no se crearan más colonias y que las existentes deberían ser vigiladas --

---

<sup>77</sup> CHAVEZ PADRON, Martha.- Op. cit., pág. 335.

por el entonces Departamento Agrario y de Colonización, hoy denominado Secretaría de la Reforma Agraria.

Es importante señalar que el contenido de este Decreto modificó al artículo 58 del Código Agrario de 1942, pues to que estableció que los terrenos nacionales únicamente podían destinarse a satisfacer necesidades agrarias de dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población ejidal. Asimismo la exposición de motivos del mismo se refirió a la necesidad de transformar el sistema de colonización privada en un régimen de colonización ejidal, principalmente a través de los nuevos centros de población ejidal.

Actualmente la Ley Federal de Reforma Agraria continúa normando esta acción agraria como lo veremos enseguida.

### 3.2 SUPUESTOS DE LA ACCION.

Para el ejercicio de esta acción, la ley de referencia establece que deberán existir los supuestos que en lo conducente se mencionan.

I. Que exista un grupo de veinte o más individuos - con capacidad jurídica en materia agraria, o sea, que reúnan los requisitos del artículo 200 de la ley, aún cuando pertenezcan a diversos poblados.

II. Que las necesidades del grupo capacitado para constituir el nuevo centro de población ejidal no puedan satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos o acomodo en otros ejidos.

III. Que no haya parcelas vacantes ni tierras de labor disponibles en los alrededores del grupo solicitante, y que en cambio sí las haya fuera del radio legal de afectación.

IV. Que sobre las tierras donde se pretenda crear el nuevo centro de población, no deban constituirse legalmente ejidos por la vía de dotación y ampliación o comunidades por la vía de restitución.

V. Que las tierras que se vayan a dotar resulten suficientes en extensión y calidad, a fin de que satisfagan las necesidades socio-económicas del grupo solicitante.



La sustentación jurídica de los supuestos mencionados, la podemos localizar en los artículos 198, 244, 247, 242 y 245 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

### 3.3 PROCEDIMIENTO DE LA ACCION.

#### 3.3.1 INSTANCIA UNICA.

Este procedimiento se desarrolla en única instancia, debido en principio a que se considera uno de los últimos recursos de los campesinos para obtener tierras, bosques o aguas, ya que el artículo 244 de la ley menciona en uno de los supuestos anteriormente vistos, que esta acción procederá cuando las necesidades del grupo solicitante no puedan satisfacerse por los procedimientos de restitución, dotación o ampliación de ejidos, o de acomodo en otros núcleos agrarios.

El procedimiento se inicia a petición de parte o de oficio.

Si es el caso de iniciación por solicitud del grupo, entonces deberá interponerse ésta por escrito ante el Delegado Agrario de cuya jurisdicción sean vecinos los solicitantes; en esta solicitud podrán señalar el o los predios que se presumen como afectables, declarando a la vez su conformidad expresa de trasladarse al lugar donde sea posible establecer el nuevo centro y su decisión de arraigarse en él.

Sin embargo, si se llegare a presentar el caso de que los peticionarios son vecinos de un núcleo con solicitud de dotación o de ampliación sin resolución presidencial ni posesión provisional, entonces deberán elegir uno de los dos procedimientos, prosiguiéndose con el elegido y suspendiéndose el otro. Agrega la ley que esta decisión deberá ser notificada a la Comisión Agraria Mixta.

Por otro lado, si el procedimiento se instaura de oficio, entonces surgirá éste de un dictámen del Cuerpo Consultivo Agrario que haya recaído en un procedimiento de dotación, siempre y cuando dicho dictámen haya sido negativo.

Ante esta situación el Cuerpo Consultivo Agrario -turnará dicho dictámen a la Secretaría de la Reforma Agraria, a fin de que ésta haga las notificaciones ya mencionadas en el procedimiento dotatorio, ordenando a la vez que se inicie inmediatamente el expediente del nuevo centro de población ejidal, indicará asimismo que se consulte a los interesados por conducto de la Delegación Agraria respectiva; sobre su conformidad o inconformidad en su caso para trasladarse al lugar en donde existan posibilidades para crear dicho centro.

En el caso de que se manifieste la inconformidad, entonces la Secretaría de la Reforma Agraria dictará acuerdo de archivo del expediente como asunto totalmente concluido, dejando abierta la única posibilidad del derecho de acomodo para los campesinos. Esta solución es la que establece el artículo 326 de la ley.

Al momento en el que la Delegación Agraria recibe la solicitud o la conformidad por escrito de los peticionarios, elaborará un acta sobre esta última y remitirá la documentación a la Secretaría de la Reforma Agraria, asimismo si en estos documentos los campesinos señalan los predios presuntos a afectar, el Delegado Agrario entonces deberá librar un oficio por correo certificado al Registro Público de la Propiedad, a fin de que tilde las anotaciones marginales preventivas en los folios donde estén inscritos los bienes a afectar en esta acción agraria.

Una vez que se reciba la solicitud en la Secretaría de la Reforma Agraria, se mandará a publicarla en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Entidad de donde sean vecinos los solicitantes y en el de aquélla donde se encuentre el predio o predios señalados como afectables; sobre lo mismo establece un acuerdo dictado por el Cuerpo Consultivo Agrario en fecha 15 de enero de 1965, que en dicha publicación también se incluirá una lista de los peticionarios.

"Algo muy importante que la experiencia aconseja -- agrega la maestra MARTHA CHAVEZ-- es que antes de que un Delegado Agrario remita la documentación para su publicación en el Diario Oficial, ordene y desahogue la investigación sobre la capacidad individual (artículo 200) y colec-

tiva (artículo 196) del núcleo peticionario. Al respecto véase la Circular del 10 de abril de 1973."78

En efecto, en dicho documento se dan instrucciones a los Delegados Agrarios y, específicamente en su punto número dos establece lo siguiente:

"El representante del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (hoy denominado Secretaría de la Reforma Agraria) o de la Comisión Agraria Mixta, previamente a la -- elección deberá hacer una investigación exhaustiva de los solicitantes, debiendo tener en cuenta lo establecido por los artículos 198 y 200 de la Ley Federal de Reforma Agraria y -- asimismo lo preceptuado en el artículo 196 de la citada ley que se refiere a "capacidad de los núcleos y grupos de población; en los expedientes ya instaurados si usted (refiriéndose al Delegado Agrario) tiene por alguna razón fundada dudas respecto de la capacidad de los solicitantes, puede disponerse efectúe la investigación con base en lo anteriormente expuesto, ya que la tierra afectable debe únicamente destinarse a campesinos carentes de ella. Una vez determinada tanto la capacidad individual como la colectiva se procederá a formular la solicitud y el acta constitutiva, eligiendo a su Comité Particular Ejecutivo."79

Superado así este punto del procedimiento, retomemos el mismo desde la publicación de la solicitud anteriormente mencionada. Pues bien, hecha la publicación, el escrito petitorio surtirá sus efectos de notificación para los presuntos afectados, siempre y cuando dicha petición contenga el señalamiento expreso del predio o predios presuntos a afectar.

A pesar de esta aseveración, la ley en su artículo - 329 establece que la Secretaría de la Reforma Agraria dentro de los 15 días siguientes a la publicación, ordenará notificar a los poseedores o propietarios presuntos afectados, -- por medio de un oficio que se dirija a los casos de las fincas correspondientes, a fin de que estos aleguen por escrito y dentro de un plazo de 45 días lo que a su derecho convenga.

---

78 CHAVEZ PADRON, Martha.- Op. cit., págs. 170 y 171.

79 Texto tomado de la inserción que de la circular -- hace la Profesora Martha Chavez en su obra ya mencionada, -- pág. 176.

Por otro lado, a partir del momento en el que el Delegado Agrario envía los documentos a la Secretaría de la Reforma Agraria, empieza a correr un término de 30 días, a fin de que dentro de éste formule un estudio previo respecto de las posibilidades que existan para que el nuevo Centro de Población sea establecido en la Entidad de donde sean vecinos los peticionarios. Este estudio deberá enviarse de inmediato a las oficinas centrales de la propia Secretaría.

En esta etapa procedimental nos señala el artículo 331 de la ley lo siguiente: "Al recibir la solicitud, la Secretaría de la Reforma Agraria estudiará la ubicación del nuevo centro de población, prefiriendo para localizarlo los predios señalados por los solicitantes, si son afectables, y las tierras de la entidad federativa en que resida el núcleo peticionario. Determinará en un plazo de sesenta días la cantidad y calidad de las tierras, bosques y aguas que deba comprender y las fincas que puedan afectarse, los proyectos de urbanización, de saneamiento y de servicios sociales que deban establecerse y los costos de transporte, traslado e instalación de los beneficiarios...". Agrega la Maestra MARTHA-CHAVEZ PADRON, que estos trabajos serán efectuados por la Dirección General de Procedimientos Agrarios por conducto de la Delegación Agraria correspondiente.

Si bien es cierto que el artículo 331 de la ley señala que dichos trabajos deberán llevarse a cabo por la Secretaría de la Reforma Agraria, también es cierto que por su característica de generalidad no especifica cual de sus oficinas centrales se avocará a la realización de los mismos; motivo por el cual consideramos que la solución afirmada por la tratadista mencionada, viene a llenar este espacio legal. Además para fortalecer nuestro criterio, traemos a la vista el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria donde la fracción I del artículo 19 señala que la Dirección General de Procedimientos Agrarios tendrá entre sus diversas atribuciones, la siguiente:

"1.- Intervenir en el procedimiento para la creación de nuevos centros de población ejidal conforme a las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria."

Con esta disposición y la tesis de la ilustre tratadista, consideramos que viene a subsanarse la disposición genérica del artículo 331 de referencia.

Por otro lado, establece el mismo precepto que si se presenta el caso de que no se localizaren terrenos afectables de inmediato; "los expedientes inestaurados se reservarán y se irán resolviendo por orden cronológico, conforme se disponga de tierras afectables."

Ahora bien, satisfechos los trabajos de localización de tierras procederá lo siguiente: Al Ejecutivo Local y a la Comisión Agraria Mixta deberán remitirse los estudios y proyectos elaborados; asimismo deberá remitirse un oficio notificadorio a los campesinos interesados y a los propietarios presuntos afectados, siempre y cuando estos no hubiesen sido señalados en la solicitud agraria correspondiente. Al recibir estos documentos, el Ejecutivo Local y la Comisión Agraria Mixta cuentan con un plazo de 15 días a fin de que emitan la opinión que consideren adecuada, asimismo los propietarios y campesinos reciben un término de 45 días para que expresen por escrito lo que a sus derechos convenga.

Una vez que se encuentre debidamente integrado el expediente, la Dirección General de Procedimientos Agrarios formulará el estudio correspondiente, agotándose con esta la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria establecida en los artículos 331 y 332 de la ley.

Posteriormente esta Institución turnará el expediente al Cuerpo Consultivo Agrario, el que previo análisis de las constancias emitirá el dictamen correspondiente, el cual a su vez servirá para formular el Proyecto de Resolución Presidencial que, posteriormente será sometido a la consideración del Presidente de la República, para que en su carácter de máxima Autoridad Agraria estampe su firma si así lo considera conveniente.

Nos parece muy importante la apreciación que sobre este rubro hace la ilustre maestra MARTHA CHAVEZ, por ellos nos permitimos transcribirla en los términos siguientes:

"La Resolución Presidencial que firma la máxima autoridad agraria para crear un nuevo centro de población, -- tiene los mismos requisitos de esencia y forma, resultandos y considerandos y puntos resolutivos, de una Resolución de dotación, de conformidad con el artículo 334 de la L.F.R.A.

de 1971 (252, C.A., 1942); en cumplimiento del artículo 60 de la L.F.R.A. de 1971 (142 del C.A. de 1942), contiene una declaración respecto de que "los bienes pertenecientes a los nuevos centros de población agrícola, quedarán sujetos al régimen establecido por esta ley para los bienes -- ejidales" y en relación al artículo 68 de la L.F.R.A. (172 C.A. de 1942) tiene la advertencia de que el beneficiado -- que no se presente a recibir sus tierras, ni se avocó -- en el nuevo centro de población durante los seis meses contados a partir de la ejecución de la Resolución Presidencial, perderá sus derechos ejidales. De acuerdo con la ley (refiriéndose al artículo 334), indicarán, además, las Dependencias de los Ejecutivos Federal y Locales que deban contribuir económicamente a sufragar los gastos de transporte, como instalación y créditos para subsistencia de los campesinos y a realizar las obras a que se refiere el artículo 248 de la L.F.R.A. de 1971, de infraestructura económica y asistencia técnica y social necesaria para su sostén y desarrollo."<sup>80</sup>

Una vez firmado el documento presidencial de referencia, se ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación, asimismo su inscripción en el Registro Agrario Nacional y en el Registro Público de la Propiedad de la Entidad Federativa donde se encuentren ubicadas las tierras, bosques y aguas destinadas para la instalación del nuevo centro de población ejidal.

Por cuanto a su ejecución, tenemos que esta se lleve a cabo en los mismos términos y formas establecidas para la ejecución de las Resoluciones dotatorias, con la excepción de los seis meses de diferencia en relación a los tres señalados para los ejidos, en cuanto a la toma de posesión de las tierras de labor que les correspondan. En otras palabras, el artículo 68 de la ley señala que: "si en el término de tres meses, contados a partir de la distribución provisional o definitiva de unidades de dotación", los ejidatarios no se presentan a tomar posesión de las tierras de labor que les correspondan, perderán la preferencia que se les había otorgado. Colateralmente establece que: "Tratándose de nuevos centros de población el plazo de esperarse de seis meses." Diferencia esta que constituye la excepción señalada en líneas anteriores.

---

<sup>80</sup> CHAVEZ PADRON, Martha.- Op. cit., págs. 178 y - 179.

Con esta aseveración culmina el Procedimiento que - hemos abordado y cuyo sustento jurídico lo encontramos en - los artículos del 326 al 335 de la Ley Federal de Reforma - Agraria, en relación con los preceptos del 242 al 248 del -- mismo ordenamiento citado.

Antes de cerrar estas líneas, queremos señalar una - apreciación que resulta válida para todos los procedimientos que aquí hemos estudiado; esta consiste en la vigilancia y - cuidado que debe tenerse para el eficaz éxito en el ejerci - cio y culminación de aquéllos, puesto que si bien es cierto que esta función es atribuida a la Secretaría de la Reforma Agraria, necesario es por lo tanto, particularizar y especi - ficar responsabilidades, en este caso, oficiales por el moti - vo de su incumbencia.

Por lo tanto, tenemos que dicha responsabilidad recae en la Dirección General de Tenencia de la Tierra, toda - vez que el Reglamento Interior de la propia Secretaría de - la Reforma Agraria señala en la fracción III de su artículo 25; que esta Dirección tendrá entre otras atribuciones, la - de "Vigilar el debido cumplimiento de la ejecución de las - resoluciones presidenciales de las distintas acciones agrá - rias y emitir opinión al respecto."

Ciertamente, si este precepto se refiere a las "dis - tintas acciones agrarias", resulta ocioso señalar con mayor amplitud que se está refiriendo a los Procedimientos agrá - rios que hemos estudiado, incluyendo además a otros de di - versa índole, contemplados en nuestra Ley Federal de Reforma Agraria.

## CAPITULO IV

### EL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO

#### 1. ASPECTOS FORMALES Y ANTECEDENTES.

El Cuerpo Consultivo Agrario surgió a la vida jurídica con motivo de las reformas efectuadas al artículo 27 constitucional en fecha 10 de enero de 1934, a partir de entonces, este Cuerpo Colegiado ha generado diversos comentarios relacionados con su dinámica propia, siendo el más común y reiterativo el que se refiere a la situación de dependencia que tiene respecto del titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, esto en virtud de que en el precepto constitucional citado se establece que ambos órganos deben guardar una relación de independencia entre sí.

Formalmente esta situación de independencia se caracteriza por el hecho de que el órgano consultivo es como su nombre lo indica; un órgano de consulta en materia agraria. Asimismo porque en el ejercicio de sus atribuciones emite dictámenes que en ocasiones diversas conllevan la fuerza de cosa juzgada, toda vez que sirven como base para la formulación y expedición de las Resoluciones Presidenciales que recaen en determinados procedimientos agrarios, además de que por otro lado, estos dictámenes cuando se emiten en otras acciones agrarias, son notificados por la Secretaría de la Reforma Agraria a los interesados, resolviendo con ello y en definitiva el asunto sometido a su consideración.

En otras palabras, podemos asegurar que desde el punto de vista formal, el Cuerpo Consultivo Agrario es por disposición constitucional, una institución autónoma e independiente que debe servir de órgano de consulta directo del primer magistrado de la nación en su carácter de suprema autoridad agraria.



Ahora bien, atendiendo a sus antecedentes, es necesario volver la vista hacia la historia para encontrarnos con su creación y evolución legislativa que en lo conducente se menciona.

#### 1.1 ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL. <sup>81</sup>

Por Decreto del 30 de diciembre de 1933, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de enero de 1934 surge a la vida jurídica el órgano consultor indicado.

Este Decreto venía a reformar al artículo 27 de nuestra ley fundamental, estableciendo en sus fracciones XI y XIII textualmente lo siguiente:

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

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

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

Fracción XIII.- "La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas; con las modificaciones que hayan introducido los Gobiernos locales, se informará al C. Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad -- agraria..."

Nótese que el cuerpo consultor surge como órgano autónomo, independiente y auxiliar directo del Presidente de la República, sin embargo el establecimiento de sus funciones se deja a consideración de las leyes secundarias. Sobre esto debe subrayarse que el propio Congreso reformador del precepto, omitió -- diferenciar con precisión las funciones exclusivas que debían -- corresponder por un lado a la dependencia del Ejecutivo y por -- el otro al Cuerpo Consultivo que estaba creando formalmente, --

---

<sup>81</sup> Esta y las siguientes disposiciones jurídicas pueden consultarse en la obra de MANUEL FABILA MONTES DE OCA, denominada "Cinco Siglos de Legislación Agraria en México", sobre la cual ya hemos hecho referencia en capítulos anteriores.

bástenos corroborar que únicamente estableció para ambos órganos el dictaminar "sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las Comisiones Mixtas."

A partir de esa deficiencia se crearon algunas confusiones respecto a la relación que debe privar entre ambos órganos agrarios.

Veamos como fue evolucionando este cuerpo colegiado.

#### 1.2 DECRETO DEL 15 DE ENERO DE 1934.

El 15 de enero de 1934 se expidió un decreto como consecuencia de las reformas hechas al 27 constitucional, con esto se creaba a un "Departamento Agrario" dependiente directo del Ejecutivo Federal y, a un "Cuerpo Nacional Consultivo", dependiente directo del Departamento mencionado.

Sobre este decreto debe mencionarse la confusión nomenclativa que contiene, esto es; el nombre que se dió al órgano de consulta y la relación jerárquica de subordinación a la que se le sometió, estaban en total discrepancia con las denominaciones contempladas para ese entonces en el 27 de nuestra constitución.

#### 1.3 LEY DE SECRETARIAS DE ESTADO, DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y DEMAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL.

Por otro lado, el 6 de abril de 1934 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley que regulaba la Administración Pública en ese entonces y que recibió el nombre arriba mencionado. Esta en su artículo 11 fracción IX determinaba la sujeción del Cuerpo Consultivo al Departamento Agrario, considerándolo como un órgano de consulta que auxiliaría al Departamento indicado, situación que nos hace pensar que el legislador al no encontrar materia para la dinámica del órgano consultor, únicamente se concretó a incluirlo como un anexo del mencionado Departamento.

#### 1.4 CODIGO AGRARIO DE 1934.

Ya para el año de 1934 se había adquirido mayor experiencia para legislar en materia agraria, de ahí que se haya tomado la decisión de pretender codificar las leyes respectivas en un sólo cuerpo.

Particularmente esa experiencia se reflejó en el tratado al órgano consultor, puesto que ya se refirió con mayor amplitud en lo que a atribuciones le correspondían, así como en una mayor concordancia con lo establecido por el 27 constitucional. Esta aseveración se comprueba teniendo a la vista el texto relacionado, encontrándose por lo consiguiente en los términos plasmados a continuación:

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

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

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

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

Por lo que se refiere a las atribuciones, encontramos la innovación de que en este instrumento jurídico ya se enumeran expresamente de la manera siguiente:

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

b).- Revisar y actualizar 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."

De lo anterior debe destacarse que ya se habla de dictámenes materia de las resoluciones Presidenciales y dictámenes sobre las iniciativas de leyes agrarias a expedir por el Ejecutivo Federal. Sin embargo, también da opción al Jefe del Departamento Agrario para acudir en consulta al órgano colegiado.

Por lo que se refiere a la calidad académica-profesional de sus miembros, vemos que se establece categóricamente que tres de éstos deberán ser "ingenieros agrónomos titulados", dando opción para que los dos restantes posean la calidad profesional de cualquier otra índole, con el único requisito de tener una práctica no menor de cinco años en asuntos agrarios.

#### 1.5 CODIGO AGRARIO DE 1940.

Este Código presenta una innovación, puesto que empieza a distinguir para ese entonces, entre autoridades y órganos agrarios. Esto lo señala en el antepenúltimo párrafo de su exposición de motivos, al considerar que los órganos no ejecutan y las autoridades sí, por lo que da al Cuerpo Consultivo la calidad de órgano. Por otro lado, consagra la representación de los campesinos en el órgano indicado y aumenta el número de consejos de cinco a ocho.

Por lo que se refiere al articulado, tenemos que el 2/o. sujeta a este órgano dependiendo del Departamento Agrario.

El artículo 16 corrobora esa dependencia al establecer como "jefe nato" del cuerpo consultivo al titular del Departamento Agrario mencionado.

El artículo 42 se refiere a sus atribuciones, conservando en su fracción I la calidad de órgano dictaminador en los expedientes agrarios, a fin de que puedan emitirse las resoluciones, decretos y disposiciones del Presidente de la República. Sin embargo, las fracciones VIII y IX confirman la relación entre este órgano y el Departamento Agrario, puesto que si bien es cierto que continuaba con su calidad de órgano dictaminador, estas fracciones disponían que será cuando el Jefe del Departamento Agrario lo solicite "sobre las iniciativas de reformas a las leyes agrarias que formule el Ejecutivo Federal...", con lo que se establecía al Jefe del Departamento Agrario como un interlocutor

entre el titular del Ejecutivo Federal y el propio Cuerpo Consultivo, contrariando una vez más al 27 constitucional.

Por otro lado, en lo relativo a los miembros vemos que el artículo 16 establece que de los ocho, dos serán cjidatarios y los seis restantes serán agrónomos, o ingenieros titulados o técnicos en materia agraria con cinco años de práctica en la misma.

#### 1.6 CODIGO AGRARIO DE 1942.

Después de la efímera existencia del Código del 40, éste del 42 tuvo vigencia durante casi 30 años, considerándose en ese período al órgano consultivo de la manera como se enuncia en los artículos comentados a continuación.

El artículo 2/o. al establecer a los órganos agrarios, remarca con demasiado ahínco la dependencia de éste con el Departamento Agrario, señalando en su fracción I, que son órganos agrarios; el propio Departamento Agrario "con todas las oficinas que lo integren, inclusive el Cuerpo Consultivo Agrario;..."

Posteriormente la primera parte del artículo 7 establece que este Cuerpo Colegiado se integrará con 9 miembros, otorgando la Presidencia del mismo al Jefe del Departamento Agrario el cual propondrá al Presidente de la República el nombramiento y remoción de los demás componentes del órgano indicado.

Por cuanto a sus atribuciones, el artículo 36 en su fracción I hace mención a la dictaminación sobre los expedientes que deba resolver el titular del Ejecutivo Federal, sin embargo la fracción IV continúa otorgando al Jefe del Departamento Agrario la facultad de apoyarse en el Cuerpo colegiado, consultándolo acerca de las iniciativas de leyes o proyectos de reglamento que formule el Ejecutivo mencionado, agregando además la consulta "sobre los problemas que se planteen a las oficinas encargadas de ejecutar resoluciones Presidenciales.

Ahora bien, en lo referente a la área de conocimientos académicos de sus miembros, vemos que en la fracción III del artículo 7 se menciona que 6 de ellos deberán ser agrónomos o ingenieros, titulados o técnicos, con 5 años de práctica en asuntos agrarios.

## 1.7 LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Ciertamente, la actual Ley de la materia se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de abril de 1971, para ese entonces ya se había acumulado más y mejor experiencia para legislar en Derecho Agrario; esta consideración fue debidamente ponderada en la iniciativa de la ley cuando se mandó al Congreso de la Unión para su estudio.

Esta ponderación se hacía en los términos siguientes: -- "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, -- agrega la iniciativa--, se reúnen dichas experiencias y se fortalece e impulsa nuestra Reforma Agraria con apego a los principios del artículo 27 constitucional..."<sup>82</sup>

A pesar de la apreciación anterior, esta ley consideraba al Cuerpo Consultivo como órgano dependiente del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (hoy denominado Secretaría de la Reforma Agraria). Este cambio de nomenclatura operó mediante un Decreto que reformó la fracción III del artículo 2/c. de la ley y que fue publicado en fecha 30 de diciembre de 1974, en el Diario Oficial de la Federación. Esta situación prevaleció hasta los tiempos actuales, con la única variante de que en fecha 17 de enero de 1984 al reformarse y adicionarse la ley indicada, se presentó la innovación de que la fracción V del artículo arriba mencionado, incorpora al Cuerpo Consultivo con el carácter de Autoridad agraria, modificando por lo tanto y en forma relativa algunas de las atribuciones que tiene encomendadas; situación ésta que trataremos con mayor amplitud en los puntos subsecuentes del presente trabajo.

---

<sup>82</sup> "La Legislación Agraria en México" (1914-1979), Tomo 3, Edición de la S.R.A., con motivo del Centenario del Nacimiento de Emiliano Zapata 1879-1979, págs. 6 y 12.

## 2. SU ESTRUCTURA ACTUAL.

Desde las reformas hechas al artículo 27 constitucional, fecha en que se creó formalmente el Cuerpo Consultivo Agrario, -- así como desde la expedición de los Códigos Agrarios anteriormente enunciados, nunca se procuró reglamentarlo con el debido cuidado, por lo que sus funciones y atribuciones venían siendo consideradas un tanto ambiguas, lo que trajo como consecuencia que algunos observadores y estudiosos de la materia lo consideraran como Autoridad y otros como un anexo más de la Dependencia del Ejecutivo Federal encargada de aplicar las leyes agrarias.

Esta deficiencia estructural y funcional encontró algunos visos de superación el día 3 de septiembre de 1980, fecha en que fue expedido el Reglamento del propio Cuerpo Colegiado.

Al efecto, claramente establece este ordenamiento en sus artículos 1 y 2; que el objeto del mismo es regular la organización y las atribuciones del Cuerpo Consultivo Agrario, y que éste es un órgano de consulta del Poder Ejecutivo Federal, en materia agraria.

Pero antes de entrar al estudio del articulado relacionado con su estructura, revisemos el texto del artículo 14 de la Ley Federal de Reforma Agraria, a fin de ir confrontando las partes concordantes y las que deben ser adicionadas o reformadas.

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

Este precepto legal es corroborado por los artículos 3 y 5 del reglamento ya indicado, dado que también establece cinco -- consejeros titulares y el número de consejeros supernumerarios -- que sean necesarios a juicio del Ejecutivo Federal, también por cuanto a la representación de los campesinos que serán dos de los miembros titulares; sólo que agrega el artículo 3/o. que esta mis

ma proporción se observará en su caso, respecto de las Consultorías Regionales o Estatales que integren los Consejeros supernumerarios. Por su parte el artículo 5 también otorga la Presidencia del Cuerpo Consultivo al titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, previendo su substitución por los Subsecretarios; en esta parte debe adecuarse este precepto con el 14 de la Ley, donde se deja el orden jerárquico de los Subsecretarios a lo dispuesto por el Reglamento interior de la propia Secretaría.-- Por lo consiguiente nos remitimos a este instrumento jurídico y vemos que en su artículo 37 se establece la siguiente escalajerárquica: a).- Subsecretario de Asuntos Agrarios; b).- Subsecretario de Organización y Desarrollo Agrario y; c).- Oficial Mayor del Ramo.

En este orden de exposición tenemos que después de la Presidencia, el Cuerpo Consultivo cuenta con un Secretario General, que será designado y removido libremente por su Presidente.

Posteriormente tenemos que los Consejeros supernumerarios integran las consultorías regionales o estatales, pudiendo suplir en sus ausencias temporales a los consejeros titulares. Por cada Consultoría habrá un Presidente que durará en su cargo un año, pudiendo ser confirmado en el mismo, según lo dispone el artículo 18 del Reglamento.

Ahora bien, cuando el Cuerpo Consultivo opera con sus cinco titulares y su Presidente, se considera que está funcionando en Pleno, puesto que de otra manera funciona en Consultorías, ya sean Estatales o Regionales. Las primeras tienen competencia territorial en una Entidad federativa o en parte de ella y pueden ser unitarias o colegiadas, según lo acuerde el Pleno; las segundas tienen competencia territorial en dos o más entidades federativas y también pueden ser Unitarias o Colegiadas, de conformidad con lo que acuerde el Pleno. Estas Consultorías al igual que el Pleno, deben de celebrar por lo menos una sesión ordinaria a la semana y pueden celebrar sesiones extraordinarias cuando lo convoquen sus Presidentes o el Secretario General.

El sustento jurídico de lo anterior lo podemos encontrar en los artículos 6, 7 y 8 del instrumento jurídico Reglamentario.

Por otro lado, el mismo Reglamento prevé también en sus artículos-23 y 24, el establecimiento de un Departamento de Compilación y Documentación de Leyes, Resoluciones y Dictámenes, mismo que tendrá al frente un Jefe, que necesariamente deberá ser Licenciado en Derecho o en su caso, experto en el manejo, ordenación y catálogo de libros; la persona sobre la que recaiga



esta jefatura será designada por el Secretario General del --  
Cuerpo Consultivo.

En pocas palabras, la estructura actual del Cuerpo Con-  
sultivo Agrario es la siguiente:<sup>83</sup>

PRESIDENTE. - Lic. Rafael Rodríguez Barrera.  
PRESIDENTE SUPLENTE. - Ing. Renato Vega Alvarado.  
SECRETARIO GENERAL. - Lic. Armando Quirasco Hernández.

CONSEJEROS TITULARES.

Lic. Javier Juárez Villaseñor  
Lic. Jesús A. García Esquivel.  
Prof. Arturo Luna Lugo.  
Lic. Jorge Lanz García.  
Ing. Enrique G. Guerra Galván.

CONSEJEROS SUPERNUMERARIOS PARA  
ASUNTOS ESPECIALES

DE ACUERDOS PRESIDENCIALES. SOBRE FRACCIONAMIENTOS SIMU LADOS.	Lic. Modesto Barragán Romero. Dr. Manuel Ruiz Daza.
COORDINADOR DE AGUAS CON LA S.A.R.H.	Lic. Ma. del Socorro Nuño Cortes.
COORDINADOR DE CONSULTORIAS REGIONALES.	Lic. Rogelio Hernández Carrillo.

CONSULTORIAS REGIONALES.

<u>CIUDAD SEDE</u>	<u>REGIONES</u>	<u>CONSEJEROS</u>
Campeche.	Camp., Q. Roo, Tab., Yuc.	Ing. Jorge Perales Valdéz.
Cd. de Méx.	D.F., Edo. de Méx. Tlax., Gro., Hgo., Mor.	Lic. Adrián Domínguez Segura.
Gómez Pal.	Dgo., Coah., Chih., Zac.	Ing. Antonio Neyra García.

---

<sup>83</sup> Datos tomados del documento denominado; "Informe de-  
Labores 1986-1987", publicado por la S.R.A., noviembre de 1987.

<u>CIUDAD SEDE</u>	<u>REGIONES</u>	<u>CONSEJEROS</u>
Guadalajara.	Jal.,Ags.,Col., Nay.	Lic. Javier Michel Vega.
Hermosillo.	Sin.,B.C.,B.C.- S.,Son.	Lic. Arturo Javier Martínez.
Jalapa.	Ver.,Puc.	Ing. Héctor Manuel Rico Sáenz.
San Luis Potosí.	S.L.P.,Nvo.L.,- Tamps.,Qro.	Lic. Juan Serrano Amador.
Morelia.	Mich.	Ing. Rogelio Garza de León.
Tuxtla Gtz.	Chis.	Profr. Froylán Esquinca Esquinca.
Oaxaca.	Oax.	Lic. Jesús Wilfredo Lázaro Jiménez.
Guanajuato.	Gto.	Lic. Ernesto Casillas Rivas.

Por último y para cerrar esta parte de nuestro trabajo, consideramos necesario hacer mención de que el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, cuando se refiere al Cuerpo Consultivo establece en su artículo 9 que: "se regirá conforme a lo dispuesto en el artículo 27 constitucional, y a las disposiciones relativas de la Ley Federal de Reforma Agraria y a su Reglamento interior". Refiriéndose en este caso al reglamento del 3 de septiembre de 1980 anteriormente enunciado.

Con esta consideración, el precepto citado no se mete en problemas de adecuación jurídica, situación que nos parece bastante acertada y precisa

### 3. SUS ATRIBUCIONES.

Al igual que en el apartado que acabamos de estudiar, también en éste nos vamos a referir tanto a la Ley Federal de Reforma Agraria como al Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario, esto con la reiteración de que la primera sufrió reformas y adiciones en fecha 17 de enero de 1934 y el segundo se expidió en fecha 3 de septiembre de 1960, por lo que en algunas partes debe de adecuarse a nuestra ley de la materia.

Veamos entonces a estos instrumentos jurídicos:

La ley de la materia en su artículo 16 señala seis -- fracciones, donde se contienen las atribuciones del órgano -- consultivo, éstas en forma secuencial son las siguientes:

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

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

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

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

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

VI. Las demás que esta ley y otras leyes y reglamentos les señalen.

Estas atribuciones las presentamos tal y como actualmente aparecen en el artículo mencionado, lo que evidentemente ya se encuentra adicionado y reformado; sobre esto, es necesario mencionar que las fracciones I y V son específicamente las que sufrieron dichas reformas, habiéndose agregado además la fracción VI que anteriormente era la número V.

Particularmente a la fracción I se le agregó la parte donde dice "...o por el Secretario de la Reforma Agraria,...", con lo que definitivamente se faculta al Cuerpo Consultivo para dictaminar no sólo sobre los expedientes que deba resolver el Presidente de la República, sino también los que deba resolver el titular de la Secretaría indicada. Esta innovación se encuentra acorde con la reforma hecha también a la fracción XX del artículo 10 de la ley en estudio, donde se faculta al funcionario mencionado para expedir y cancelar los Certificados de Inafectabilidad Agrícola, Ganadera o Agropecuaria, así como en lo relacionado con los dictámenes en sentido negativo que recaigan en el procedimiento de dotación de tierras, bosques o aguas, según lo dispone el artículo 326 de la ley.

Por lo que se refiere a la fracción V, tenemos que -- esta es la parte novedosa de las reformas, puesto que precisa mente con esta nueva atribución se ubica y faculta al cuerpo-colegiado para intervenir con el carácter de Autoridad Agraria, únicamente en aquéllos casos en los que exista inconformidad con las resoluciones que hayan emitido las Comisiones -- Agrarias Mixtas, en lo que se refiere a los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones. Esta innovación se encuentra muy acorde con lo establecido en los artículos 12, 89 y 432 de la ley de la materia, donde se faculta a las Comisiones enunciadas anteriormente, a fin de que conozcan de estos juicios privativos de derechos agrarios.

Por otro lado, en lo concerniente al Reglamento del -- Cuerpo Consultivo, vemos que en su artículo 11 nos presenta -- y -- señala las atribuciones del Pleno del órgano colegiado; de la fracción I a la IV las presenta textualmente tal y como las contiene el artículo 16 de la ley, con la única observación de que no contiene --por razón de las fechas de vigencia-- la -- adición hecha a la fracción I del indicado numeral 16.

Posteriormente este artículo 11 del reglamento enumera las fracciones de la V a la XI, en los términos siguientes:

"...V. Resolver los conflictos de competencia entre las Consultorías Estatales o Regionales;

VI. Conceder licencia a los consejeros titulares o super numerarios;

VII. Aprobar el plan de actividades, el informe de labores y los manuales de organización, procedimientos o de servicios al público, que le proponga el presidente del pleno;

VIII. Establecer los criterios que deban observar las -- Consultorías Estatales o Regionales en la formulación de proyectos de dictámenes y cuidar que no se susciten contradicciones entre ellas;

IX. Instruir a las Consultorías Estatales o Regionales para que se integren debidamente los expedientes que les turnen y para que amplíen o modifiquen sus proyectos de dictámenes;

X. Expedir las normas necesarias para el eficaz funcionamiento de las Consultorías Estatales o Regionales y ordenar al Consejero titular que corresponda, que las visite periódicamente a fin de verificar su cabal cumplimiento, y

XI. Las demás que le señalen los ordenamientos aplicables."

Como puede verse, hace falta incorporar al Reglamento establecido en las fracciones I y, fundamentalmente en la fracción V del artículo 16 de la Ley, puesto que como ha quedado acaecerado, son funciones nuevas, y que por consiguiente deben adecuarse ambos instrumentos jurídicos.

Colateralmente a las atribuciones del Pleno, el artículo 16 del Reglamento nos señala las atribuciones que corresponden a las Consultorías Estatales o Regionales, al efecto estas atribuciones son las siguientes:

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

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

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

IV. Proveer a la debida integración de los expedientes -- que así lo requieran, y

V. Las demás que les confieran los ordenamientos aplicables, el pleno o el presidente del Cuerpo Consultivo Agrario."

Por último, tenemos que el Reglamento interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, en su artículo 9/o. nos remite a lo que establece el Reglamento del Cuerpo Consultivo, entre -- otras disposiciones jurídicas, motivo por el cual debe insistirse en la actualización y adecuación de este instrumento reglamentario con las nuevas disposiciones de la ley de la materia.

#### 4. SU PERSONALIDAD JURIDICA.

Este es un punto que siempre a generado diversos debates, por lo que tanto la Doctrina como la Suprema Corte de Justicia de la Nación han tratado de establecer la verdadera personalidad que le corresponde al Organó Colegiado.

Por este motivo vamos a revisar algunas apreciaciones que han tenido diversos y destacados juristas, para posteriormente -- traer a la vista las diversas Tesis Jurisprudenciales que ha sostenido sobre el particular el indicado Alto Tribunal de la Nación.

Con todo ello y con las disposiciones contenidas en la Ley de la materia, trataremos de definir un enfoque sobre el rubro que ahora nos toca estudiar.

Veamos entonces:

La Profesora MARTHA CHAVEZ en una de sus obras de Derecho Agrario considera que: "El Cuerpo Consultivo Agrario es el resultado de la evolución y perfeccionamiento de las instituciones de la Reforma Agraria en el Derecho Agrario Mexicano,..."<sup>84</sup> Desde este enfoque puede decirse que conforme vaya evolucionando el Proceso de Reforma Agraria, con él necesariamente irá evolucionando y a la vez perfeccionándose el propio Cuerpo Colegiado, apreciación ésta -- que nos parece demasiado interesante.

Asimismo en otra de sus obras, la autora mencionada nos -- presenta otro enfoque más amplio y más rico en contenido, puesto -- que se refiere a diversos puntos que giran en torno al Organó Consultivo, esto lo expresa en los términos siguientes.

"Extremadamente interesante resulta ese Organó agrario, típico del nuevo Derecho Procesal Agrario en donde, como toda rama del Derecho Social, se presentan modalidades, pues dicho Organó actualmente no se compone de personas cuya profesión sea la jurídica, sino de una mezcla representativa de diversas corrientes sociales, políticas y Jurídicas. Es un Organó que aunque teóricamente se considera vinculado a la Presidencia de la República, prácticamente lo está a la Secretaría de la Reforma Agraria; sus opiniones, aunque generalmente no tienen fuerza de autoridad, son normalmente las que --

---

<sup>84</sup> CHAVEZ PADRON, Martha.- Derecho Agrario Mexicano, Edit. Porrúa, tercera edición, México 1974, pág 325.

preceden el sentido en que resuelve definitivamente el C. Presidente de la República; y sus acuerdos, sin ser sentencias de cuerpo judicial colegiado o leyes del poder judicial, tienen muchas veces la fuerza de la cosa juzgada y el poder de llenar lagunas legales e interpretar leyes agrarias. La innovadora estructura social de este órgano agrario permanece oculta en el tránsito de una febril actividad, pero su investigación a la luz del moderno Derecho Social, puede traernos interesantes consideraciones jurídicas.<sup>85</sup>

Sobre esta apreciación debe resaltarse entre otras importantes consideraciones, la parte última donde se hace una invitación a los estudiosos de la materia, a fin de que indaguen desde el enfoque moderno del Derecho eminentemente Social, y no Público ni Privado como tradicionalmente se clasificaba a la Ciencia del Derecho, puesto que el Derecho Agrario se ubica dentro de esta nueva rama de tipo social, por lo que solamente desde esa perspectiva podrá entenderse la ubicación plena y el sentido jurídico y social del Cuerpo Consultivo Agrario.

Sobre este mismo rubro, otro gran doctrinario nos proporciona su concepción académica; al efecto en uno de sus razonamientos considera lo siguiente: "El Cuerpo Consultivo Agrario que de acuerdo con sus antecedentes debería serlo del Presidente de la República, queda en la Ley Federal de Reforma Agraria reducido a un simple organismo burocrático bajo la dependencia directa del Secretario de la Reforma Agraria, que inclusive es el que propone al Jefe del Ejecutivo el nombramiento de sus integrantes."<sup>86</sup> Esta misma apreciación vuelve a surgir en otro de sus planteamientos, dándole un matiz de responsable preocupación, puesto que la apoya en el razonamiento de la cuestión agraria de México, diciendo que ésta "...es de tal modo delicada y decisiva por ser un aspecto fundamental de la justicia social y por ser base de la economía agrícola del país, que exige, en materia de la distribución de la tierra, soluciones enteramente apegadas al Derecho de la Reforma Agraria, al margen de la política militante y de los intereses personales. Por esta razón —agrega—, el Cuerpo Consultivo Agrario debería ser un organismo intermedio entre la Secretaría de la Reforma Agraria y el Presidente de la República para asesorar a éste en las resoluciones finales cuyos proyectos le presenta el Secretario."<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> CHAVEZ PADRON, Martha.- El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos, Op. cit., pág. 68.

<sup>86</sup> MENDEIETA Y NUÑEZ, Lucio.- Op. cit., pág. 321.

<sup>87</sup> IBIDEM.- pág. 322.

Por su parte el Maestro RAUL LEMUS GARCIA al tratar sobre lo mismo, nos dice que el Cuerpo Consultivo; "...Constitucionalmente es una institución autónoma que debe servir de cuerpo consultor directo del Primer Magistrado de la Nación, como suprema autoridad agraria."<sup>88</sup>

Otro enfoque eminentemente Administrativo es el que nos -- proporciona JOSÉ GAZCON Y MARIN, él nos habla de que los miembros de los órganos consultivos deben ejercer libremente sus funciones, a fin de que dichos órganos tengan razón de ser. Esta consideración la hace en los términos siguientes: "Para que tenga razón de ser -- la existencia de Cuerpos Consultivos, hay que buscar organismos en los que domine más la técnica jurídica o la especial del ramo que se trate, que la mayor o menor conformidad a los proyectos consultados o a los deseos de gobierno."<sup>89</sup>

Como se deduce, la mayoría de los doctrinarios coinciden -- en que al Cuerpo Consultivo debe dotársele de plena libertad e independencia en el ejercicio de sus funciones, desprendiéndolo de -- la dependencia del Secretario de la Reforma Agraria y ubicándolo -- en la dimensión que le corresponde por disposición constitucional, que es la de órgano consultor directo del Presidente de la República, porque quizá de esta manera los dictámenes y acuerdos que emita no sufran presiones de carácter político o individualista.

En este orden de exposición, pasemos ahora a la revisión -- de las Tesis Jurisprudenciales que ha emitido la Suprema Corte de la Nación, en su afán de ubicar la personalidad jurídica del Cuerpo Colegiado; esto en el entendido de que algunos de estos criterios -- han sido ya superados por las nuevas adiciones y reformas hechas a la Ley de la materia en fecha 17 de enero de 1984, lo cual no es -- argumento válido para omitir estos criterios jurisprudenciales, -- puesto que de una u otra manera han tenido trascendencia en el ámbito del sector agrario del país.

Estos criterios son los siguientes:<sup>90</sup>

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 Pú-

---

<sup>88</sup> LEMUS GARCIA, Raúl.- Ley Federal de Reforma Agraria, Comentarios y Jurisprudencia, edit. Limusa, México 1971, pág. 62.

<sup>89</sup> GAZCON Y MARIN, José.- Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Madrid, España, 1926, pág. 286.

<sup>90</sup> Tesis Jurisprudenciales tomadas del documento denominado "Jurisprudencia y Ejecutorias de la S.C.de J.de la Nación".-editado por la "S.R.A., colección "Justicia Agraria", 1976-1982.



blica Federal ni el Reglamento interior de dicha Secretaría de - Estado facultan a tales autoridades para representar a ese Cuerpo Colegiado, el que debe actuar colegiadamente con sus cinco titulares, sin que ninguno de ellos, en forma aislada, tenga la representación jurídica del mismo.

Amparo en Revisión 4075/78.- Ernesto Soto Hernández y -- otros.- 27 de junio de 1979.- 5 votos.- Ponente: Eduardo Langley-Martínez.- Secretario: José Luis Gómez Molina.

CUERPO CONSULTIVO AGRARIO, NO ES AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO.- En tanto el Cuerpo Consultivo Agrario, como órgano 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 2/o.- 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 proceda concluir -- que no tiene el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo.

A. en R. 9094/63.- Gregorio Domínguez Aguilar.- Unanimidad de 4 votos.

A. en R. 6223/68.- Clotilde Jiménez de Oshida y Coags.- -- Unanimidad de 4 votos.

A. en R. 6286/68.- Imelda Aguirre Vda. de Rodríguez.- Unanimidad de 4 votos.

A. en R. 9682/67.- Fraccionadora Villa Insurgentes, S.A.-- 5 votos.

A. en R. 3911/68.- Filiberto Moreno y Coags.- Unanim. 4 votos

#### TESIS RELACIONADAS

CUERPO CONSULTIVO, DEBE TENERSE COMO AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO CUANDO SUS ACUERDOS CONTIENEN ORDENES 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 debe tenerse 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.

A. en R.-3703/68.- Comisariado Ejidal del poblado Santa - María Totoltepec, Municipio de Toluca, Méx.-Unanim. 4 votos.

A. en R.- 2371/69.-Comunidad de Santa Catarina Noltepec, - Municipio de Juxtlahuaca, Oax.- 5 votos.

**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 integración de los expedientes en que deben opinar, como también al abstenerse de --- ejercer las funciones que les atribuye la ley.

A. en R. 3967/69.-Comité Ejecutivo Agrario del Poblado "La Cañada de Coloda", Mpio. de Pantepec, Pue.-Unanimidad 4 votos.

A. en R. 5653/69.-Comité Ejecutivo Agrario del Poblado "El Duque", Mpio. de Platón Sánchez, Ver.-5 votos.

A. en R. 5547/70.-Comisariado Ejidal de "Pozca Azul de los Reyes", Mpio. de Tihuatlán, Ver.-Unanimidad de 4 votos.

A. en R. 3661/73.-Comité Particular Ejecutivo Agrario del Nuevo Centro de Población "La Soledad", Mpio. de Martínez de la Torre, Ver.- 5 votos.

A. en R. 5568/73.- Héctor M. Alcocer Gutiérrez y otros.- 5 votos.

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

A. en R. 2483/75.-Comisariado de Bienes Comunales del Poblado de San Francisco del Mar, Mpio. del mismo nombre, Edo. de Oaxaca.- 4 de febrero de 1976.-Unanim. de 4 votos.- Ponente: Jorge Iñárritu.-Secretario: Fernando Lanz Cárdenas.

**CUERPO CONSULTIVO AGRARIO, DICTAMENES DEL, SUS CONSIDERACIONES SON AJENAS A LA FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LAS RESOLUCIONES PRESIDENCIALES, CUANDO ESTAS NO LAS ACOGEN.-** Los dictámenes emitidos por el Cuerpo Consultivo Agrario en ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 7 y 36 del Código Agrario, constituyen simples opiniones de carácter técnico que carecen de imperio y obligatoriedad, quedando consiguientemente, 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.

A. en R. 4569/70.-Héctor Márquez Naveda.-16 de junio de -- 1971.-Unanim. 4 votos.-Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

A. en R. 495/73.-Comité Ejecutivo Agrario del Poblado "Las Palomas", Mpio. de Tamazunchale, S.L.P.1-26 de septiembre de 1973.-- Unanim. 4 votos.-Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

A. en R. 421/75.-Ramón Martínez Elizarrarás y otros.-18 de marzo de 1976.-Unanim. 4 votos.-Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

A. en R. 5768/74.-Consuelo Briseño Vda. de Contreras.- 15- de julio de 1976.-Unanim. 4 votos.-Ponente: Carlos del Río Rdgz.

A. en Revisión 6431/75.- Nicolás González Huerta.-26 de -- agosto de 1976.-Unanim. 4 votos.-Ponente: Carlos del Río Rdgz.

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 Cuerpo Consultivo Agrario entrañan 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 Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización constituye acto de autoridad dentro del respectivo procedimiento ya que, tal acto aprobatorio tiene el efecto legal de poner el expediente en estado de resolución definitiva dentro del ámbito administrativo, mediante el mandamiento presidencial, independientemente que esa aprobación, por carecer de definitividad, no sea impugnable en la vía de amparo.

A. en R. 2740/74.-Roberto Allier Linares.-13 de febrero de 1975.-Unanim. de 4 votos.-Ponente: Jorge Iñárritu.-Srio.: Fernando Lanz Cárdenas.

A. en R. 2371/69.-Comunidad de Santa Catarina Noltepec, -- Mpio. de Juxtlahuaca, Oax.-8 de enero de 1970.-5 votos.-Ponente: - Pedro Guerrero Martínez.-Srio.: Juan Díaz Romero.

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 suscep

tibles de ser enjuiciados mediante el juicio de garantías en la -- forma y términos en que éste sea procedente.

A. en R. 2371/69.-Comunidad de Santa Catarina, Noltepec, - Mpio. de Juxtlahuaca, Oax., -8 de enero de 1970.-5 votos.-Ponente: - Pedro Guerrero Martínez.

A. en R. 3319/69.-Samuel Lara Furiati.-23 de enero de 1970.- 5 votos.-Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

A. en R. 220/71.- Felipe Garza Morales y Coags.-14 de junio de 1971.-5 votos.-Ponente: Jorge Saracho Alvarcz.

A. en R. 5230/72.-Ignacio Zavala Torres y otros (acumulados). 7 de octubre de 1974.-5 votos.-Ponente: Antonio Rocha Cordero.

A. en R. 5335/75.-José María Félix Maldonado y otros.-9 de abril de 1976.-Unanim. de 4 votos.-Ponente: Carlos del Río Rdgz.

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 años de 1917-1975, los consejeros del cuerpo consultivo agrario tienen el carácter de autoridades cuando dejan de cumplir con sus obligaciones o se rehúsan a emitir su opinión, también es verdad que si de las constancias de autos se desprende que ya -- emitieron la citada opinión, sin importar el sentido de ésta, debe concluirse que no tienen el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo los referidos consejeros. En estas condiciones y ante la improcedencia del juicio de garantías en los términos de la fracción XVIII del artículo 73, en relación con la fracción I -- del artículo 1/o., ambos de la Ley de Amparo, resulta innecesario llamar a juicio a los citados consejeros.

A. en R. 3415/78.-Comité Ejecutivo Agrario del Poblado "Cor tázar", Estado de Guanajuato.-28 de febrero de 1979.-5 votos.-Ponente: Arturo Serrano Robles.-Secretario: José Alejandro Luna Ramos.

Es evidente que de la lectura de estas Tesis Jurisprudencia les, se desprende el criterio principal, entre otros; que el referi do Cuerpo Consultivo Agrario es considerado como Autoridad para los efectos del Juicio de Amparo, cuando emitiendo sus dictámenes, éstos son obedecidos por las autoridades agrarias, fundamentalmente -- cuando se afecta la esfera jurídica de los particulares, esto último como requisito para la procedencia del mencionado juicio, porque de otra manera, cuando únicamente se limita a emitir opiniones como órgano de consulta, entonces no tiene la calidad de autoridad para los efectos de dicho juicio de garantías.

Sin embargo, es necesario mencionar que con las reformas y adiciones hechas a la ley de la materia, a partir del 17 de enero -- de 1964 se incorporó a ésta en su artículo 2/o. Fracción V, al Cuerpo Colegiado de referencia con el carácter de autoridad agraria, -- situación que sin lugar a dudas tiene trascendencia jurídica para -- el sector agrario del país.

En consecuencia, podemos deducir que el Cuerpo Consultivo Agrario actualmente asume una personalidad jurídica de plena Autoridad Agraria, puesto que se encuentra investido de facultades específicas para aplicar la Ley Federal de Reforma Agraria, resolviendo fundamentalmente y en definitiva, las inconformidades que surjan contra las resoluciones dictadas por las Comisiones Agrarias Mixtas, en los juicios privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones, agregando además las resoluciones en sentido negativo que recaigan en los procedimientos de dotación de tierras o aguas. ..

Por esta razón, creemos que con el carácter de autoridad que ahora posee, más cerca está el momento en que se le dé la debida ubicación jerárquico-administrativa que le corresponde, dependiendo para esto y en forma directa del Presidente de la República, y no del Secretario de la Reforma Agraria como actualmente se encuentra.

## CAPITULO V

### PROBLEMA CONSTITUCIONAL DE LOS ARTICULOS 30<sup>o</sup> Y 32<sup>o</sup> DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

#### 1. ESTUDIO DE LA FRACCION XIII DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

La fracción XIII del numeral 27 de nuestra ley máxima, específicamente hace referencia a la segunda instancia de los procedimientos agrarios denominados "restitución y dotación de tierras o aguas".

Al efecto establece que la Secretaría de la Reforma Agraria y el Cuerpo Consultivo Agrario deberán dictaminar sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes que a su vez fueron formulados por las Comisiones Agrarias Mixtas, agregando además este precepto, que a dicho dictamen se adicionarán las modificaciones que sobre el procedimiento de las acciones agrarias hayan hecho los gobiernos locales.

Posteriormente, en la parte última de la fracción se establece con precisión que una vez que se encuentran adicionados el dictamen y las modificaciones mencionadas, con todo ello la propia Secretaría de la Reforma Agraria y el Cuerpo Consultivo Agrario deberán informar al Presidente de la República, a fin de que éste dicte su resolución en su carácter de suprema autoridad agraria de la nación.

Como puede verse, el estudio de esta fracción XIII no requiere de un análisis profundo para poder interpretarlo, ya que el espíritu de su letra es transparente y preciso en su concepción, por lo que es correcto declarar que su interpretación es "Secundum Legem", secundando a la ley o de lo que la ley expresa, motivo por el cual consideramos que no debe de existir conflicto alguno en su aplicación.

Sin embargo, revisemos ahora la forma en que la han interpretado nuestros legisladores al reglamentarla en la ley secundaria, puesto que como es del conocimiento general, es la Ley Federal de Reforma Agraria la que se desprende del artículo 27 constitucional.

## 2. ANALISIS CORRELATIVO DE LOS ARTICULOS 304 Y 326 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Desprendidos de la fracción XIII del numeral 27 de nuestra Carta Magna, los artículos 304 y 326 de la Ley de la materia arriba enunciada; son específicamente los que se encuentran actualmente reglamentando a la fracción indicada, por lo que vamos a iniciar un análisis correlativo de los mismos en la inteligencia de que ya se encuentran adicionados y reformados a partir -- del 17 de enero de 1984.

En consecuencia tenemos que el artículo 304 regula la -- etapa procedimental relativa a la segunda instancia de dotación de tierras, al efecto establece que una vez que la Secretaría de la Reforma Agraria reciba el expediente que le envíe el delegado agrario, procederá a revisarlo, a fin de que en el plazo de 15 días lo turne al Cuerpo Consultivo Agrario, el que constituido -- en Pleno, deberá emitir su Dictámen o Acuerdo para completar el expediente dentro de un plazo de sesenta días. Posteriormente -- agrega que para el caso de que emita dictámen; éste además de -- contener los considerandos técnicos y los puntos resolutivos que proponga, deberá referirse a la forma como se desarrolló la primera instancia, al cumplimiento de los plazos y términos señalados en la propia ley de la materia y, por último, a las fallas -- observadas durante la secuela del procedimiento de dotación de -- tierras. Señala más adelante este precepto, que de acuerdo con -- los términos del dictámen, se formulará un proyecto de resolución que a su vez será sometido a la consideración del Presidente de -- la República.

Hasta esta parte del numeral citado no existe problema -- de interpretación, puesto que todo oscila en torno al contenido -- del dictámen que emita el Cuerpo Consultivo Agrario.

Continuando con su estudio, vemos que más adelante agrega un segundo párrafo donde establece que en el caso de que el dictámen fuere positivo, con base en él -- siendo reiterativo por lo visto-- , se formulará un proyecto de resolución que se elevará a la consideración del Presidente de la República; pero cuando se presente el caso de que el dictámen se emita en sentido negativo -- señala el precepto-- , entonces se estará a lo dispuesto por el artículo 326 de la propia ley agraria.

Posteriormente, en un tercer párrafo hace una declaración en beneficio de los propietarios o poseedores de predios presuntos a afectar, refiriéndose particularmente a la exigencia de --

que hayan sido debidamente notificados durante el procedimiento.

Contemplada esta consideración, retomemos la secuencia - que el propio artículo 304 presenta, esto a partir de donde establece que cuando se trate de un dictámen que niegue la dotación de tierras, se estará en tonces a lo dispuesto por el artículo - 326, para lo cual es necesario remitirnos al texto de este precepto. En consecuencia, tenemos que correlativamente el referido - 326 establece al principio: que si el dictámen del Cuerpo Consultivo Agrario que recaiga en un procedimiento de dotación fuere - negativo, la Secretaría de la Reforma Agraria lo notificará al - Comité Particular Ejecutivo, a los propietarios que hubiesen sido señalados como presuntos afectables y al Registro Público de la Propiedad de la Entidad Federativa que corresponda, a fin de que tildе las anotaciones marginales respecto de los bienes que se hayan señalado como presuntos afectables.

Más adelante agrega que la propia Secretaría de la Reforma Agraria ordenará que se inicie de oficio y desde luego, el expediente del nuevo centro de población ejidal, indicando además que por conducto de la Delegación Agraria que corresponda; - se consulte a los interesados acerca de su conformidad o inconformidad para trasladarse al lugar en donde existan posibilidades para establecer el mencionado centro de población.

Si es el caso de que los peticionarios manifiestan su -- conformidad de traslado, entonces se continuará con el procedimiento respectivo, en los términos vistos en el capítulo III del presente trabajo.

Pero si se presenta el caso de que los peticionarios no están de acuerdo en trasladarse de lugar, la parte última del artículo 326 aporta una solución en forma categórica, estableciendo en consecuencia que la propia Secretaría de la Reforma Agraria dictará "acuerdo de archivo del expediente", como asunto totalmente concluído, lo que a su vez comunicará al Gobernador del Estado que corresponda y al núcleo de población que haya manifestado su inconformidad, todo esto - agrega el precepto-, sin perjuicio de que se ejercite el Derecho de Acomodo en los términos establecidos por la propia ley de la materia.

Como vemos, del análisis de los artículos 304 y 326 de - nuestra ley, necesariamente surge una interpretación correlativa, todo esto en virtud de la solución que se dará cuando llegue a - presentarse el caso de la emisión de un dictámen negativo.

Veamos ahora la relación constitucional que guardan estos preceptos legales.



3. DISCREPANCIA CONSTITUCIONAL DE LOS ARTICULOS 304 Y --  
326 DE LA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.

Con motivo de las reformas y adiciones hechas a la Ley - Federal de Reforma Agraria en fecha 17 de enero de 1984, los artículos 304 y 326 de esta ley de la materia actualmente conservan una situación de inconstitucionalidad respecto de lo establecido por la fracción XIII del artículo 27 constitucional.

Esta aseveración la podemos corroborar en la revisión -- textual de los artículos enunciados, esto es:

El artículo 304 establece lo siguiente: "Una vez que la Secretaría de la Reforma Agraria, reciba el expediente que le envíe el Delegado, lo revisará, y en el plazo de quince días lo -- turnará al Cuerpo Consultivo Agrario, el cual en pleno, emitirá su dictámen o acuerdo para completar el expediente en el plazo -- de sesenta días. El dictámen no solo contendrá los considerandos técnicos y los puntos resolutivos que proponga, sino que se referirá a la forma como se desarrolló la primera instancia, al cumplimiento de los plazos y términos señalados en esta ley y a las fallas observadas en el procedimiento. De acuerdo con los términos del dictámen se formulará un proyecto de resolución que se -- elevará a la consideración del Presidente de la República.

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

El Cuerpo Consultivo Agrario se cerciorará de que en los expedientes que se le turnen, los propietarios o poseedores de -- predios presuntamente afectables hayan sido debidamente notificados en los términos de los artículos 275 y 329, y en caso de que se llegue a encontrar alguna omisión a este respecto, lo comunicará a la Secretaría de la Reforma Agraria, para que ésta mande -- notificarlos, a fin de que en un plazo de cuarenta y cinco días, a partir de la notificación correspondiente, presenten sus pruebas y aleguen lo que a su derecho convenga."

Posteriormente y de acuerdo con lo dispuesto por el se-- gundo párrafo que hemos subrayado veamos qué nos señala el artículo 326 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

"Artículo 326.- Si el dictámen del Cuerpo Consultivo Agrario que recaiga en un procedimiento de dotación fuere negativo, -

la Secretaría de la Reforma Agraria lo notificará al Comité Particular Ejecutivo, a los propietarios que hubiesen sido señalados como afectables y al Registro Público de la Propiedad de la entidad correspondiente, para que se tilden las anotaciones a -- que se refiere el artículo 449 de esta Ley, y ordenará que se -- inicie, desde luego, el expediente del nuevo centro de población ejidal, con la indicación de que se consulte a los interesados, -- por conducto de la Delegación Agraria respectiva, acerca de su -- conformidad para trasladarse al lugar en donde sea posible establecer dicho centro.

De no aceptar los campesinos su traslado, la Secretaría de la Reforma Agraria dictará acuerdo de archivo del expediente, como asunto concluido, comunicándolo al Gobernador del Estado correspondiente, y al núcleo interesado, sin perjuicio de que ejerzite el derecho de acomodo en los términos de esta Ley."

Hasta aquí parece que no existe problema alguno, pero al revisar las líneas que hemos subrayado a propósito, con lo dispuesto por la fracción XIII del artículo 27 constitucional, vamos a demostrar la inconstitucionalidad a que hemos hecho referencia.

En consecuencia, el artículo 27 constitucional en su fracción XIII textualmente nos señala lo siguiente:

"...XIII.-La dependencia del Ejecutivo y el Cuerpo Consultivo Agrario dictaminarán sobre la aprobación, rectificación o modificación de los dictámenes formulados por las comisiones mixtas, y con las modificaciones que hayan introducido los gobiernos locales, se informará al C. Presidente de la República, para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria."

Como puede verse en las líneas subrayadas, mientras que la fracción XIII del artículo 27 constitucional establece que los dictámenes que emita el Cuerpo Consultivo Agrario deberán ser informados al Presidente de la República para que éste dicte resolución como suprema autoridad agraria, los artículos 304 y 326 de la Ley Federal de Reforma Agraria establecen, que tratándose de los dictámenes en sentido negativo que dicte el Cuerpo Consultivo Agrario deberán ser notificados por la Secretaría de la Reforma Agraria a las partes interesadas. Situación esta con la que se está contraviniendo expresamente lo establecido por nuestra propia Constitución. En otras palabras, aunque los dictámenes que dicte el Cuerpo Consultivo Agrario sean en sentido negativo, necesariamente y de acuerdo con el texto constitucional, deberán ser -- informados al Presidente de la República, a fin de que dicte la -- Resolución Presidencial Definitiva.

#### 4. POSIBLES REPERCUSIONES JURIDICAS, POLITICAS Y SOCIALES DERIVADAS DE SU APLICACION PRACTICA.

No podemos soslayar el hecho de que aunque existe el vicio inconstitucional en el procedimiento de dotación de tierras, y específicamente en los artículos 304 y 326 de la Ley Federal de Reforma Agraria, al presentarse su aplicación práctica, necesariamente derivarán algunas repercusiones en el sector agrario del país.

Específicamente vamos a referirnos a las posibles repercusiones de índole jurídico, político y social. Para esto, vamos a manejar el supuesto de que un núcleo de población peticionario ya se encuentra en posesión provisional de las tierras, por virtud del mandamiento del gobernador dado en primera instancia del procedimiento respectivo.

En este caso, el núcleo de población al recibir la notificación de la Secretaría de la Reforma Agraria, referente al dictámen del Cuerpo Consultivo Agrario mediante el cual se les niegue la posesión definitiva, y dado que los campesinos ya se encuentran arraigados en el lugar respectivo, resulta lógico pensar que les afectaría desocupar las tierras para aceptar la instauración del procedimiento de creación del nuevo centro de población ejidal.

Esta situación necesariamente traería aparejado problemas de índole social, puesto que cundiría la inconformidad y el descontento entre los miembros del núcleo de población, al pensar que tendrían que emigrar a otro lugar, distinto al que en ese momento se encontrarían ocupando.

Por otro lado también la Secretaría de la Reforma Agraria conllevaría problemas, puesto que se vería en la obligación de detectar el lugar adecuado donde se vaya a establecer el nuevo centro de población ejidal, esto en el caso de que el núcleo peticionario manifestare su conformidad para trasladarse de lugar.

Sin embargo, optimistamente el artículo 309 de la Ley Federal de Reforma Agraria proporciona una buena solución -- para el caso de que los campesinos tengan que desocupar los predios que se encuentran ocupando, esto es; que la propia Secretaría de la Reforma Agraria inicie las gestiones pertinentes a fin de negociar con los propietarios del o de los predios, la compra de éstos en favor de los campesinos solicitantes, esto con el riesgo casi seguro de que no accedan en la pretensión.

Ante este panorama podemos decir que jurídicamente -- hablando, cabe un recurso por ejercer al núcleo peticionario, puesto que al percatarse que la notificación del dictamen del Cuerpo Consultivo Agrario la está haciendo la Secretaría de la Reforma Agraria, resulta lógico suponer que les asistirá el derecho de solicitar el Amparo y Protección de la Justicia Federal, argumentando para ello que el procedimiento de dotación no se encuentra debidamente concluido, puesto que la -- Constitución General de la República establece en su artículo 27 fracción XIII, que será el Presidente de la República quien deberá resolver en definitiva dicho procedimiento, y no la -- Secretaría de la Reforma Agraria, quien por disposición de -- los artículos 304 y 325 de la Ley Federal de Reforma Agraria, fué quien les notificó.

Para esto, el juicio de amparo podrá promoverse en -- contra de la Ley Federal de Reforma Agraria y específicamente en contra del acto de autoridad, en este caso, del titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, con la correspondencia del Cuerpo Consultivo Agrario.

Con esta perspectiva consideramos que al final de cuentas vino a beneficiarse relativamente a los núcleos peticionarios, puesto que el juicio de garantías les haría ganar más tiempo en la posesión de las tierras otorgada por mandamiento del gobernador respectivo.

Ahora bien, desde el punto de vista político, creemos que al notificarse el dictamen por la Secretaría de la Reforma Agraria y dado que es una noticia negativa y perjudicial para los núcleos de población, resulta lógico pensar que se está cuidando la imagen pública del Presidente de la República, ya que éste únicamente proporciona las resoluciones definitivas -- en sentido positivo.

Sin embargo desde el punto de vista del proceso legislativo, estos razonamientos no se manejaron en el seno de las Cámaras de Diputados y de Senadores cuando se reformaron y adicionaron los artículos 304 y 326 de la Ley. Para comprobar esta aseveración, bástenos revisar los argumentos que se manejaron para esas modificaciones en particular. Entre otras cosas se argumentó lo siguiente:<sup>91</sup> En la iniciativa Presidencial se consideraba necesario "...revisar cuidadosamente los procedimientos agrarios de todo tipo, de manera regular y permanente", agregando en otro segmento de la iniciativa el "...procurar mayor agilidad a los procedimientos agrarios."

Posteriormente las Comisiones primera y segunda de Reforma Agraria de la Cámara de Senadores argumentaron lo siguiente: - "Los sectores y grupos consultados por las Comisiones externaron especial preocupación con relación a preservar el sistema de doble instancia que establecen las fracciones XII y XIII del artículo 27 constitucional...", por este motivo argumentaban más adelante lo siguiente: "...especial atención se otorgó a los procedimientos de dotación, restitución y titulación, previstos en el artículo 326..."

Por último tenemos los razonamientos en que se apoyó el dictámen emitido por la Comisión de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados, al efecto mencionaba: "Respetando siempre los postulados del Artículo 27 constitucional, la iniciativa hace una redistribución de las facultades entre las autoridades agrarias, para disminuir los tiempos de tramitación y abatir los niveles de fricción social con un sentido práctico de eficacia y con el propósito de agilizar y simplificar los procedimientos agrarios a efecto de que las determinaciones o decisiones se produzcan con oportunidad y justicia. Al señalar como uno de sus objetivos y alcances la agilización de la justicia agraria, acelera y coordina los procedimientos de dotación de tierras y aguas, de creación de nuevos centros de población ejidal, de reconocimiento y titulación de bienes comunales, de conflicto por límites comunales y, pone especial cuidado en los juicios de privaciones y nuevas adjudicaciones de derechos agrarios individuales...". A toda esta argumentación debe agregarse que en los debates previos del dictámen se sostenía la idea de que con las modificaciones al artículo 326, "se estaba creando otra doble vía ejidal oficiosa entre un dictámen negativo del Cuerpo Consultivo Agrario y la vía de nuevos centros de población".

El resultado de todos estos razonamientos legislativos se publicó en el Diario Oficial de la Federación en fecha 17 de enero de 1984, tal como aparecen actualmente los artículos 304 y 326 de nuestra ley.

---

<sup>91</sup> Argumentos tomados del documento denominado "Proceso Legislativo de la iniciativa Presidencial de Decreto que Reforma y Adiciona la Ley Federal de Reforma Agraria". -Editado por la Cámara de Diputados, LII Legislatura, México 1984.

## 5. PROPUESTA DE SOLUCION.

Una vez detectado y demostrado el vicio de inconstitucionalidad en los artículos 304 y 326 de la Ley Federal de Reforma Agraria, es necesario plantear el siguiente cuestionamiento: Cuando una autoridad, en este caso la Secretaría de la Reforma Agraria y el Cuerpo Consultivo Agrario, se encuentran con la situación de que la Ley secundaria que les corresponde aplicar es inconstitucional. ¿A qué precepto jurídico deben dar preferencia para su aplicación; a la Constitución o a la Ley Secundaria?

Este es un interesante tema que ha originado extensos debates en la doctrina de Derecho Constitucional, al efecto se han generado dos vertientes de opinión muy respetables, las que en forma somera expondremos aquí, de donde elegiremos la que consideremos más adecuada para su aplicación y así estar en posibilidades de emitir nuestro juicio valorativo en términos de propuesta de solución a la inconstitucionalidad planteada.

De esta manera tenemos que la primera vertiente representada por el maestro IGNACIO BURGOA ORIHUELA<sup>92</sup> entre otros destaca dos juristas, sostiene que debe darse preferencia a la aplicación de nuestra Ley Máxima, fundamentándose para esto en lo establecido por los artículos 133 y 128 de la Constitución,<sup>93</sup> donde se establece el principio de Supremacía y Fundamentalidad de nuestra Constitución. Esta aseveración la formula en los términos siguientes: "...la actividad del legislador ordinario, originado por y en la Constitución, debe estar sometida a los imperativos de ella y los fundamentales o efectos objetivos de dicha actividad, o sea las leyes, tienen, consiguientemente, que supeditárseles también, en caso de contradicción, debe optarse por la aplicación de la Ley Fundamental, lo cual no es otra cosa que la expresión del principio de la supremacía constitucional." Posteriormente este autor confirma su apreciación de la manera siguiente: "En efecto, el principio de supremacía constitucional implica que la constitución tiene en todo caso preferencia aplicativa sobre cualquier disposición de índole secundaria que la contrarie, principio que tiene eficacia y validez absoluta tanto por lo que respecta a todas las autoridades del país, como por lo que atañe a todas las leyes no constitucionales."

Esta apreciación debe entenderse con el conocimiento previo de que el maestro BURGOA ORIHUELA es un gran Catedrático del Juicio de Amparo como la forma más eficaz para defender a la Constitución.

---

<sup>92</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- Op. cit., págs. 364 y 365.

<sup>93</sup> Puede consultarse el texto íntegro de estos artículos en el Capítulo I de la presente obra, por esto los tendremos aquí por reproducidos.

Por otro lado y como Tesis opuesta es la que presenta el Maestro FELIPE TENA RAMIREZ<sup>94</sup> El sostiene que ante el problema de inconstitucionalidad debe aplicarse necesariamente la Ley Secundaria aunque sea inconstitucional, porque si es de otro modo entonces la autoridad en este caso del Ejecutivo Federal o Local, estaría invadiendo las atribuciones del Poder Judicial Federal, ya que si aplica directamente a la Constitución, estaría enjuiciando y definiendo la inconstitucionalidad legal, lo que sólo le corresponde al Poder Judicial a través del Juicio de Amparo.

Para sostener su teoría, este maestro nos habla de Defensas Subsidiarias y Defensa Principal de la Constitución, diciendo que las primeras son las que llevan a cabo los órganos del Estado en los Actos Propios que ejecutan o en los Actos Ajenos, o sea, de un Órgano frente a otro; nos dice también este autor que la defensa principal de la constitución es el Juicio de Amparo.

Pues bien, al hablar de defensas subsidiarias y específicamente de actos propios, establece que el Poder Legislativo si llega a expedir leyes o decretos contrarios a la constitución, en el momento mismo de percatarse de esa inconstitucionalidad debe derogarlos, a fin de que las ajuste al texto constitucional. Así mismo si el Poder Ejecutivo llega a adoptar como propia una decisión inconstitucional, deberá entonces enmendarla, pudiendo ser a petición de parte o de oficio según el caso en particular.

También como acto propio el Poder Judicial, al igual que los otros dos poderes, debe evitar la realización de actos que estime inconstitucionales, agregando que a diferencia de los otros dos Poderes; éste no puede enmendar de oficio su acto inconstitucional cometido dentro de un Proceso, puesto que para eso debe existir la promoción de un recurso de la parte afectada, respetándose con ello las formalidades esenciales de todo procedimiento judicial.

Por otro lado y en la parte fundamental que nos interesa, este autor nos habla de Actos Ajenos. Nos dice en primer lugar que el Poder Legislativo debe acatar siempre la sentencia de Amparo que dicte el Poder Judicial Federal, porque es éste el único que puede definir los actos inconstitucionales de los demás Poderes; y en lo que se refiere al Poder Ejecutivo considera que el Legislativo no está obligado a aprobar cualquier iniciativa que le presente, por lo que sus actos son de mera cooperación. Posteriormente en un segundo término nos dice que el Poder Ejecu-

---

<sup>94</sup> TENA RAMIREZ, Felipe.- Cp. cit., págs. de la 535 a la 558.

tivo también está obligado a respetar y acatar las decisiones del Poder Judicial Federal en materia de Amparo, sin discutir si son o no constitucionales; y frente al Poder Legislativo "...no puede la autoridad administrativa rehusarse a ejecutar una decisión -- Ley o decreto--, formalmente correcta, con apoyo en la supremacía de la Constitución, por considerar inconstitucional aquélla decisión. La supremacía de la Constitución se impone respecto a las decisiones propias, pero no vale para excusarse de acatar las ajenas. Mejor dicho, en este caso el principio de la supremacía de la Constitución funciona de distinto modo a la aplicación automática y absoluta que alcanza cuando se trata de los actos propios." Asimismo en otro segmento de su exposición argumenta este autor: "El único Poder que puede apreciar la constitucionalidad de los actos de los otros poderes, es el judicial federal en el juicio de amparo y aun en este caso, precisamente para salvaguardar el equilibrio de los poderes, la resolución judicial sólo puede referirse al caso concreto sobre que versa la queja, sin hacer declaraciones generales respecto a la ley o el acto tachados de inconstitucionales."

Analizados detenidamente los razonamientos de estos doctrinarios, creemos que debe adoptarse como medio de solución la que propone el Maestro FELIPE TENA RAMIREZ, puesto que es adecuado concebir la obligatoriedad que tiene el Poder Ejecutivo de aplicar la Ley en principio, y no calificar si esta es inconstitucional, porque en el supuesto de que el Ejecutivo deje de aplicar específicamente los artículos 304 y 326 que hemos venido comentando, entonces estaría invadiendo la esfera de competencia del Poder Judicial Federal, situación que sería incorrecta. Además al aplicar el Ejecutivo la Ley inconstitucional, necesariamente asistirá a los agraviados el derecho de ejercitar el Juicio de Amparo, para que la Autoridad facultada para ello califique debidamente la inconstitucionalidad a que hemos hecho referencia en el cuerpo del presente trabajo.

Por último y como una forma de solucionar este problema de inconstitucionalidad, consideramos como propuesta la modificación de los artículos 304 y 326 de nuestra ley, únicamente en el sentido de que el procedimiento de dotación culmine tal como lo establece la Fracción XIII del artículo 27 constitucional.

Porqué consideramos esto? Porque en primer lugar los artículos referidos con esa distribución de funciones que hacen del Presidente de la República al Secretario de la Reforma Agraria para notificar el dictamen, no están dando ninguna agilidad al Procedimiento de dotación, porque en la práctica, relativamente hablando, tarda el mismo tiempo recibir o tomar una firma de uno u otro de estos funcionarios, lo que evidentemente no es una solución a fondo para agilizar el procedimiento mencionado. Aun más,-



si hemos visto que el proceso de Reforma Agraria bien que mal ha venido funcionando, recordemos que fue a partir del 10 de enero de 1934 cuando constitucionalmente se estableció el procedimiento de dotación tal y como actualmente se encuentra regulado por nuestra propia Carta Magna, virtud por la cual debe reconsiderarse la idea de que dicho procedimiento de dotación debería de seguir funcionando de la misma manera.

Lo anterior a menos que los artículos 304 y 326 de la Ley Federal de Reforma Agraria aportaran una solución a fondo en el procedimiento entonces habría que modificar a la fracción XIII del artículo 27 constitucional, situación ésta que no es la que específicamente están considerando los artículos 304 y 326 de la ley de la materia anteriormente señalados.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Constitución por ser la Ley Máxima se encuentra ubicada en la cúspide de la pirámide que establece la jerarquía de las normas jurídicas, lugar desde donde irradia de seguridad jurídica a las leyes y reglamentos que de ella se desprenden y en consecuencia, a todo el sistema jurídico nacional, recibiendo por ello el nombre de Constitucionalidad.

SEGUNDA.- La Constitución General de la República es el documento formal que en su parte orgánica estructura a los Poderes Públicos del Estado, y en su parte dogmática regula las Garantías Individuales y Sociales de los gobernados, así como las relaciones de éstos con los órganos del Gobierno.

TERCERA.- Lo Constitucional significa que se encuentra en plena concordancia con la Constitución, y a la inversa, lo inconstitucional significa que se encuentra en discrepancia o discordancia con la propia Constitución.

CUARTA.- En materia agraria la ley secundaria que se desprende del artículo 27 Constitucional, se denomina Ley Federal de Reforma Agraria, lo que significa que ésta deberá responder íntegramente a los postulados establecidos por nuestra propia Constitución.

QUINTA.- Cada una de las autoridades y órganos agrarios tiene bien delineada su esfera de competencia, y aunque si bien es cierto que el artículo 27 constitucional únicamente las enuncia, es en la Ley Federal de Reforma Agraria, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria y en el Reglamento del Cuerpo Consultivo Agrario donde específicamente se señalan las atribuciones de cada uno de estos órganos y autoridades agrarios.

SEXTA.- Particularmente y con motivo de las adiciones y reformas hechas a la Ley Federal de Reforma Agraria en fecha 17 de enero de 1984, el Cuerpo Consultivo Agrario actualmente tiene el carácter de Autoridad Agraria, principalmente es lo que corresponde a su facultad para resolver en definitiva, en los Juicios Privativos de derechos agrarios individuales y nuevas adjudicaciones.

SEPTIMA.- Específicamente en lo que corresponde a las -- principales acciones agrarias y sus procedimientos, con las reformas y adiciones hechas a la Ley Federal de Reforma Agraria en fecha 17 de enero de 1984, actualmente el Cuerpo Consultivo Agrario de acuerdo con lo establecido por los artículos 304 y 326 de dicha ley de la materia, tiene la facultad para emitir sus dictámenes en sentido positivo o negativo, previo estudio de los expedientes relacionados con el procedimiento de dotación de tierras, bosques o aguas.

OCTAVA.- Asimismo con motivo de las adiciones y reformas hechas a la ley Federal de Reforma Agraria el 17 de enero de 1984, cuando en un procedimiento de dotación de tierras, bosques o aguas el Cuerpo Consultivo Agrario emita su dictamen en sentido positivo, con base en él se formulará un proyecto de resolución Presidencial, a fin de someterlo a la consideración del Presidente de la República para su aprobación y Resolución Definitiva, esto con fundamento en lo dispuesto por el artículo 304 de la ley de la materia.

NOVENA.- Por otro lado, pero también motivado por las reformas y adiciones del 17 de enero de 1984 hechas a la Ley Federal de Reforma Agraria, establece el artículo 326 de esta legislación Federal que en el procedimiento de dotación de tierras, bosques o aguas, cuando el Cuerpo Consultivo Agrario emita su dictamen en sentido negativo, entonces será la Secretaría de la Reforma Agraria la que notifique el contenido de este dictamen a las partes interesadas, ordenando a la vez que se inicie de oficio y de inmediato, el expediente del Nuevo Centro de Población Ejidal.

DECIMA.- Actualmente los artículos 304 en su párrafo segundo y 326 en su primera parte, ambos de la ley Federal de Reforma Agraria y tal como quedaron adicionados y reformados a partir del 17 de enero de 1984, al referirse al procedimiento de dotación de tierras, bosques o aguas y, específicamente al establecer que los dictámenes que dicte el Cuerpo Consultivo Agrario en sentido negativo, "deberán ser notificados por el secretario de la Reforma Agraria a las partes interesadas", adolecen con esta situación de un vicio de inconstitucionalidad, toda vez que contravienen lo dispuesto por la Fracción XIII del artículo 27 constitucional, ya que esta dispone que tratándose de los dictámenes que dicte el -- Cuerpo Consultivo Agrario, sin diferenciar que se emitan en sentido positivo o negativo, invariablemente "deberán ser informados al Presidente de la República para que dicte su Resolución Presidencial Definitiva".

DECIMA PRIMERA.- Una vez que la Secretaría de la Reforma Agraria notifique a los interesados sobre el dictamen en sentido negativo que haya dictado el Cuerpo Consultivo Agrario, en el Pro

cedimiento de dotación de tierras, bosques o aguas y de acuerdo con la facultad que le otorga el artículo 326 de la Ley Federal de Reforma Agraria, automáticamente asistirá a los Núcleos peticionarios, el derecho de ejercitar el Amparo y Protección de la Justicia Federal, toda vez que dicha notificación la estará haciendo un Secretario de Estado y no el Presidente de la República tal como lo establece la Fracción XIII del artículo 27 Constitucional.

DECIMA SEGUNDA.- Una vez entendida la inconstitucionalidad de los artículos 304 y 326 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en relación directa con la Fracción XIII del artículo 27 Constitucional, en una disyuntiva sobre a que precepto normativo debe preferir la Secretaría de la Reforma Agraria para su aplicación; si a la Constitución o a los artículos 304 y 326 de la ley de la materia a pesar de su inconstitucionalidad. Consideramos que debe adoptarse el criterio del Maestro FELIPE TENA RAMIREZ, en el sentido de que la Secretaría de la Reforma Agraria necesariamente deberá de aplicar los referidos artículos 304 y 326 de la Ley de la materia, sin juzgar en ningún momento sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad, puesto que como dependencia del Poder Ejecutivo de la Unión carece de esta facultad.

DECIMA TERCERA.- Una vez que la Secretaría de la Reforma Agraria necesariamente aplique los artículos 304 y 326 de la Ley Federal de Reforma Agraria, en la parte inconstitucional que hemos hecho referencia, y si las partes perjudicadas ejercitan su Derecho de Amparo, será entonces cuando el Poder Judicial Federal como única autoridad facultada para ello, juzgue sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los artículos 304 y 326 de la Ley de la materia ya mencionada.

DECIMA CUARTA.- Continuando con el criterio del Maestro FELIPE TENA RAMIREZ, una alternativa de solución para no llegar al Juicio de Amparo por virtud de la aplicación de los artículos 304 y 326 de la Ley Federal de Reforma Agraria en su parte inconstitucional, consiste en que el Poder Legislativo del Congreso de la Unión analice cuidadosamente el contenido de los artículos 304 y 326 ya referidos, con la única finalidad de que si consideran los legisladores que se encuentran en discordancia con nuestra Constitución, inicien entonces los trabajos legislativos con el objeto de modificar y adecuar los artículos de referencia con lo dispuesto por la Fracción XIII del artículo 27 de nuestra propia Constitución.

## BIBLIOGRAFIA

ARISTOTELES.- La Política, Libro sexto, Cap. I, Edit. Iberia, España 1967.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- Derecho Constitucional Mexicano, Sexta edición, Edit. Porrúa, México 1985.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio.- Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 1/a. edición, Edit. Porrúa, Méx. 1984.

CAMARA DE DIPUTADOS.- Proceso Legislativo de la iniciativa Presidencial de Decreto que reforma y adiciona la Ley Federal de Reforma Agraria, edición de la Cámara de Diputados, LII Legislatura, México 1984.

CHAVEZ PADRON, Martha.- Derecho Agrario Mexicano, Edit. Porrúa, 3/a. edición, México 1974.

CHAVEZ PADRON, Martha.- El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos, Edit. Porrúa, 5/a. edición, México 1986.

FABILA MONTES DE OCA, Manuel.- Cinco Siglos de Legislación Agraria en México, edición del Banco Nacional de Crédito Agrícola, México 1941.

GARCIA PELAYO Y GROSS, Ramón.- Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado, Edit. Larousse, México 1982.

GAZCON Y MARIN, José.- Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Madrid, España 1928.

JELLINEK, George.- Teoría General del Estado, Edit. Albatros, Buenos Aires, Argentina 1943.

KELSEN, Hans.- Teoría General del Derecho y del Estado, -- Edit. Imprenta Universitaria, 1/a. edición, México 1949.

LEMUS GARCIA, Raúl.- Ley Federal de Reforma Agraria, Comentarios y Jurisprudencia, Edit. Limusa, México 1971.

LUNA ARROYO, Antonio.- Derecho Agrario Mexicano, 1/a. -- edición, Edit. Porrúa, México 1975.

MENDIETA Y NUREZ, Lucio.- El Problema Agrario de México- y la Ley Federal de Reforma Agraria, 2/a. edición, Edit. Porrúa, México 1986.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan.- Diccionario para Juristas, Mayo Ediciones S. de R.L., 1/a. edición, México 1981.

PINA VARA, Rafael de.- Diccionario de Derecho, 8/a. edición, Edit. Porrúa, México 1979.

SANCHEZ VIAMONTE, Carlos.- Los Derechos del hombre en la Revolución francesa, edición de la Dir. Genl. de Publicaciones - de la U.N.A.M., México 1956.

SCHMITT, Carlos.- Teoría de la Constitución, Edit. Nacional, México 1981.

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.- Informe de Labores -- 1986-1987, publicación de la S.R.A., noviembre de 1987.

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.- Jurisprudencia y Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en materia agraria, edición de la S.R.A., colección "Justicia Agraria", --- 1976-1982.

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.- La Legislación Agraria en México (1914-1979), Tomo 3, edición de la S.R.A. con motivo del Centenario del natalicio de Emiliano Zapata, 1879-1979.

TENA RAMIREZ, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano, -- 19/a. edición, Edit. Porrúa, México 1983.

XIFRE HERAS, Jorge.- Curso de Derecho Constitucional, -- Edit. Bosch, España 1961.

## LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.-- Edición de la Secretaría de Gobernación, México 1985.

LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA.- Editorial Porrúa, Vigésimo octava edición, México 1987.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.- Editorial Porrúa, Décimo quinta edición, México 1985.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA.- Editorial Porrúa, Vigésimo octava edición, México 1987.

REGLAMENTO DEL CUERPO CONSULTIVO AGRARIO.- Editorial Porrúa, Vigésimo octava edición, México 1987.